



HAL
open science

Généalogie d'une réglementation : la législation communautaire sur les temps de conduite et de repos applicable aux transports routiers

Stéphane Carré

► **To cite this version:**

Stéphane Carré. Généalogie d'une réglementation : la législation communautaire sur les temps de conduite et de repos applicable aux transports routiers. *Revue de droit des transports et de la mobilité*, 2008, 10 et 11, p. 15-23 et p. 10-19. halshs-01413498

HAL Id: halshs-01413498

<https://shs.hal.science/halshs-01413498>

Submitted on 14 Feb 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

13 Généalogie d'une réglementation : la législation communautaire sur les temps de conduite et de repos applicable aux transports routiers (1^{re} partie)

Stéphane CARRÉ,

maître de conférences à l'université de Nantes, IUT de Saint-Nazaire,
UMR CNRS 3128 « Droit et changement social »

Alors que la réglementation communautaire sur les temps de conduite et de repos se présente comme une législation sociale, visant à l'amélioration des conditions de travail des conducteurs routiers, ce qu'attestent les propositions et les débats préalables au premier règlement de 1969, aucun progrès global et significatif n'est apparu ces quarante dernières années à l'occasion des réformes entreprises, notamment par les règlements (CEE) n° 3820/85 du 20 décembre 1985 et (CE) n° 561/2006 du 15 mars 2006. C'est qu'en réalité, le contenu de cette réglementation est formé de dispositions de sécurité routière dont l'objectif est, au travers de cette police, d'instaurer et de sauvegarder la mise en œuvre d'un marché unique des transports routiers en Europe.

1 - Par un règlement (CE) n° 561/2006 du 15 mars 2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route¹, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont abrogé le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil² ainsi que réformé les règlements (CEE) n° 3821/85³ et (CE) n° 2135/98 du Conseil⁴. Cette réforme était très attendue des professionnels de la route, tant cette législation fixant les temps de conduite et de repos des conducteurs routiers conditionne au quotidien l'exploitation des entreprises de transports, la bonne marche des services d'expédition et de réception de nombreuses sociétés et, évidemment, les conditions de travail des chauffeurs routiers.

2 - Pourtant, force est de constater que le nouveau règlement (CE) n° 561/2006 n'apporte aucun bouleversement profond des règles applicables en matière de temps de conduite et de repos. Des évolutions existent certes, mais aucune ne remet en question l'équilibre global, l'économie même de cette législation. Pourtant, la précédente réglementation n'était pas récente puisqu'ayant vingt années d'existence. De plus, la réforme engagée aurait pu être l'occasion d'améliorer sensiblement les conditions de travail des « routiers », celles-ci n'étant pas, de notoriété commune, des meilleures⁵. Aussi, cette situation peut laisser croire à l'existence d'une occasion perdue. Il n'en est rien.

3 - Car le règlement (CEE) n° 3820/85 du 20 décembre 1985 n'est pas le premier à venir régir les temps de conduite et de repos des conducteurs routiers. Il a été précédé en cela par un règlement (CEE) n° 543/69 du Conseil du 25 mars 1969⁶. La comparaison

entre ces deux règlements est alors édifiante : aucune évolution significative ne se dégage, apportant un réel progrès dans les conditions de travail des chauffeurs. Par voie de conséquence, c'est la plus grande stabilité qui apparaît de 1969 à nos jours et pour quelques années encore... Ce constat, il nous faut l'étayer et tenter d'en comprendre certains ressorts et, pour cela, observer pourquoi et comment cette législation est apparue puis s'est transformée dans une telle continuité.

4 - D'emblée, une caractéristique saute aux yeux de celui qui observe l'ensemble des dispositions en présence, c'est la multiplicité des objectifs que se donne cette législation, surtout à l'origine, et dont elle n'a pas su se défaire totalement, contrariant sans doute toute évolution sensible au profit de l'une ou l'autre des finalités affichées et masquant plus encore la priorité donnée à certains buts sur d'autres (1). Mais de façon inéluctable, se pose alors la question du motif principal des réformes (2).

1. Qui trop embrasse, mal étireint

5 - Les trois règlements successifs, qui forment la trame élémentaire de la réglementation européenne sur les temps de conduite et de repos, les règlements (CEE) n° 543/69 (CEE) n° 3820/85 et (CE) n° 561/2006, font apparaître, à titre divers, trois objectifs distincts : une préoccupation sociale, la mise en place d'un marché commun des transports et la préservation de la sécurité routière. Cependant, ces trois objectifs ne peuvent être placés sur le même plan.

6 - Le sujet apparent des trois règlements est la protection des conditions de travail des conducteurs routiers. L'intitulé, quasiment identique, des différents textes porte cette marque. Les trois règlements sont relatifs à « certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route » et cette appellation peut

transports routiers, ont fait l'objet d'une recherche auprès des archives de la Commission, à Bruxelles. La mention CEAB identifie les séries documentaires provenant de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. La mention BAC renvoie aux séries documentaires provenant de la Communauté économique européenne. Les archives relatives à la réglementation ultérieure (règlements de 1985) ne sont pour l'instant pas consultables.

1. Règl. (CE) n° 561/2006, 15 mars 2006 : JOUE n° L 102, 11 avr. 2006, p. 1.
2. Règl. (CEE) n° 3820/85, 20 déc. 1985 : JOCE n° L 370, 31 déc. 1985.
3. Règl. (CEE) n° 3821/85, 20 déc. 1985 : JOCE n° L 370, 31 déc. 1985.
4. Règl. (CE) n° 2135/98, 24 sept. 1998 : JOCE n° L 274, 9 oct. 1998, p. 1.
5. Au niveau communautaire, le livre blanc (*La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix*, 12 sept. 2001, COM(2001)370 final), souligne les difficiles conditions de travail des conducteurs routiers (cf. p. 14 et 24 et s.).
6. Règl. (CEE) n° 543/69, 25 mars 1969 : JOCE n° L 77, 29 mars 1969, p. 49. La préparation de ce règlement originel, ainsi que les négociations et les actions antérieures de la Commission en matière de politique sociale applicable aux

laisser croire à une authentique réglementation du travail, protectrice de la situation subordonnée des salariés envers leurs employeurs et visant même à l'amélioration de cette situation. Cependant, le titre même des trois textes apporte plus qu'une nuance à l'objectif d'une protection d'ordre social en plaçant cet aspect sous un second objectif, « l'harmonisation » des dispositions de cette législation.

7 - Dès lors, les règles sociales n'apparaissent plus vraiment comme porteuses d'un projet de même nature mais comme le matériau sur lequel s'appliquera ce nouvel objectif, au travers de leur égalisation. Aussi, l'idée d'un progrès social, que le législateur communautaire va pourtant continuer de mettre en avant, apparaît comme un procédé rhétorique que rien en réalité ne vient conforter (A). Quant à l'harmonisation des dispositions juridiques, elle renvoie au véritable objectif ontologique de cette réglementation : celui de la construction d'un marché unique.

8 - Cependant, vidant une seconde fois de sa signification l'idée d'une protection sociale apportée aux conducteurs, l'objectif d'harmoniser les conditions de travail des chauffeurs routiers pour égaliser les conditions de concurrence entre entreprises, ne va pas même être tenu. En effet, l'observation attentive des différents règlements démontre qu'avant toute chose, il s'est agi de sauvegarder la sécurité routière pour rendre possible la concurrence entre entreprises : sans règles minimales et communes venant encadrer l'intensité du travail des chauffeurs routiers, non seulement la concurrence entre entreprises aurait été faussée, mais serait devenue rapidement illégitime par le coût humain de l'insécurité routière. Le législateur communautaire a donc limité son action à cette finalité pratique : le contenu de cette « législation sociale » est celui d'une réglementation de sécurité routière (B).

A. - La rhétorique du progrès social

9 - L'affirmation d'une ambition sociale permanente, par les rédacteurs des règlements communautaires successifs, est patente dans les considérants introductifs de ces textes, de même que dans les principaux documents préparatoires qui ponctuent leur procédure d'élaboration (1°). Mais cette vue tient essentiellement du procédé discursif parce qu'elle est en décalage avec les règles successives qui ont été finalement posées en matière de temps de conduite et de repos (2°).

1° L'affirmation d'une ambition sociale

10 - Dès les premières ébauches de la réglementation, l'expression d'une ambition sociale existe. Le 27 mai 1966, la Commission européenne soumit au Conseil la proposition d'un règlement relatif à l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par route⁷. Dans le corollaire de ce qui deviendra le premier règlement communautaire régissant les temps de conduite et de repos des chauffeurs routiers, cette affirmation est présente. Visant une décision du Conseil du 13 mai 1965⁸, les rédacteurs rappellent que celle-ci « prévoit le rapprochement dans le progrès des dispositions relatives aux conditions de travail applicables dans le domaine des transports », tandis que le considérant suivant souligne « le caractère d'urgence particulière » de telles dispositions dans les transports par route. En effet, les services communautaires n'ont pu que constater, dès cette époque, l'existence de conditions de travail particulièrement difficiles dans le secteur⁹. Les autres institutions communautaires ne seront pas en reste. Si le Comité économique et social ne place pas

le progrès social au cœur du projet (cf. *infra*), le Parlement européen souligne que « la proposition de l'exécutif serait de nature (...) à améliorer sensiblement les conditions sociales, le plus souvent insuffisantes, qui prévalent dans ce secteur »¹⁰.

11 - Dans ce contexte, les considérants introductifs du règlement (CEE) n° 543/69 peuvent presque paraître en retrait, qui n'indiquent qu'une « certaine urgence » à prendre des dispositions en matière sociale, se référant à la décision de 1965 qui, elle, appelait de ses vœux un « rapprochement dans le progrès » des dispositions relatives aux conditions de travail¹¹. Néanmoins, il faut considérer que ce discours va perdurer, alors que les réformes ultérieures seront justement autant d'opportunités d'améliorer effectivement les conditions de travail des conducteurs routiers.

12 - C'est ainsi que, le 23 mars 1984, dès la première proposition faite par la Commission au Conseil en vue de modifier globalement le précédent règlement de 1969, lançant ainsi la procédure qui allait aboutir au règlement communautaire (CEE) n° 3820/85 du 20 décembre 1985, le premier considérant projeté rappelait déjà que le règlement de 1969 avait notamment pour objectif « d'améliorer (...) les conditions de travail », tandis que le troisième considérant proposé affirmait « que les progrès accomplis dans ces domaines (dont les conditions de travail) doivent être préservés et approfondis »¹². Ces considérants ne seront pas remis en cause par le Comité économique et social ni par le Parlement européen, bien que le Comité apparaisse très critique par ailleurs vis-à-vis de la proposition¹³. Ils ne seront pas non plus frontalement mis en doute par le règlement (CEE) n° 3820/85 du 20 décembre 1985, bien que la mention d'un « progrès social » soit généralement placée au sein de formulations ambivalentes, laissant justement pressentir tout ce que ce progrès peut avoir de factice¹⁴.

13 - La réaffirmation d'une nécessaire amélioration des conditions de travail est enfin présente dès que la procédure de révision complète du règlement de 1985 est engagée. La proposition originale de règlement, présentée par la Commission le 12 octobre

enquis de la réglementation belge sur les temps de conduite, de travail et de repos applicables à l'époque aux conducteurs (CEAB 10.80, 1952-1956). Par ailleurs, lors de la création de la Conférence européenne des ministres des Transports (CEMT) en 1953, il fut décidé qu'une des bases de discussion, en matière routière, serait les clauses sur les conditions d'emploi arrêtées par la commission des transports internes de l'OIT, en décembre 1951 à Nervi, près de Genève [(CEAB 10.158, 1953) *Commission des routes, Bruxelles, 12 oct. 1953, doc. (R53) 4, 260*]. Cependant, c'est en 1958, au sein de la CECA, et alors que la CEE se constitue, qu'une prise de conscience semble avoir lieu. Elle a pour origine un article de deux auteurs français, communiqué aux services de la CECA (J. Brun et A. Marin, *La tuberculose pulmonaire des transporteurs routiers : Archives des maladies professionnelles de médecine du travail et de sécurité sociale*). Dès lors, une note du directeur de la division des transports adressée au président de la Haute autorité CECA souligne l'urgence du problème social dans les transports routiers (CEAB 10.341, note 14 févr. 1958). Par la suite, en 1959, il semble que les services de la Commission aient approché divers milieux syndicaux et se soient procuré certains travaux émanant notamment de l'International Transport Federation et du Comité international des transports, rattaché au syndicalisme chrétien (BAC 8/1966.80, 1959-1965, note 15 juill. 1959, 826). En janvier 1961, il est décidé d'une enquête sur les salaires dans les transports, tandis qu'un Mémoire (10 avril 1961) et un programme d'action (23 mai 1962) sur l'orientation à donner à la politique commune des transports comportent quelques éléments en matière sociale. Finalement, c'est en juin-juillet 1962 qu'est proposée l'organisation d'une « table ronde » (BAC 8/1966.38, note 4 juill. 1962, doc. VII/A/1), proposition acceptée par la Commission le 13 décembre 1962. L'organisation de cette table ronde, du 10 au 12 décembre 1963, allait donner lieu à d'amples enquêtes et à de nombreuses discussions entre partenaires sociaux (cf. *infra*).

10. Séance du 17 mars 1967 : JOCE 3 avr. 1967, p. 993.

11. Déc. 13 mai 1965 (65/271/CEE), 3^e consid.

12. Proposition de règlement COM (84)147 final : JOCE n° C 100, 12 avr. 1984, p. 3.

13. Avis du Comité économique et social, 27 févr. 1985 : JOCE n° C 104, 25 avr. 1985, p. 4. - PE, 19 avr. 1985 : JOCE n° C 122, 20 mai 1985, p. 168. Le Parlement européen rappelle au demeurant qu'il « est fermement convaincu qu'une solution communautaire satisfaisante doit avoir pour objectifs principaux l'amélioration des conditions de vie et de travail des conducteurs »... (Résolution clôturant la procédure de consultation, doc. A-29/85 : JOCE n° C 122, 20 mai 1985, p. 169).

14. cf. notamment les 1^{er}, 15^e et 19^e considérants du règlement (CEE) n° 3820/85.

7. Proposition de règlement n° 66/581/CEE : JOCE 17 oct. 1966, p. 3195.

8. Cons. UE, déc. n° 65/271/CEE, 13 mai 1965 : JOCE 24 mai 1965, p. 1500.

9. La Communauté européenne du charbon et de l'acier s'était essentiellement penchée sur les aspects commerciaux et tarifaires des transports. Une commission d'experts des transports avait été constituée le 6 septembre 1952 (CEAB 10.22, 1952-1953), puis une sous-commission Route est mise en place. Dans le cadre d'une réflexion sur des possibles discriminations liées à ses transports, des questionnaires avaient été adressés aux États membres de la CECA, relatifs aux transports routiers par camion. Cependant, les services de la CECA s'étaient

2001 retient que « les progrès réalisés », notamment dans le domaine de l'amélioration des conditions de travail, « doivent être préservés et étendus »¹⁵. La même expression est maintenue dans le premier considérant du règlement (CE) n° 561/2006 du 15 mars 2006, ni le Comité économique et social ni le Parlement européen, aux différents stades de la procédure, n'étant venus discuter ces assertions rituelles¹⁶.

2° L'absence d'amélioration sensible des conditions de travail des conducteurs routiers

14 - L'idée d'un progrès social, leitmotiv affiché des considérants introductifs des différents règlements communautaires, de même que des propositions ayant initié chacune des réformes, paraît avoir un autre sens que celui d'un renforcement du contenu des normes protectrices applicables aux conducteurs. Effectivement, à l'aune d'une réglementation dont l'objectif serait de limiter le temps de mise à disposition de la force de travail des chauffeurs routiers, aucune évolution générale n'apparaît clairement en ce sens lorsqu'il est procédé à la comparaison des trois règlements sur les deux domaines que régit cette législation : les temps de conduite (a) et les temps de repos (b). Si des retouches existent, si des améliorations particulières sont constatées, elles se trouvent contrebalancées par un certain nombre de régressions¹⁷. En l'occurrence, il sera simplement procédé à cette constatation essentielle.

a) Les temps de conduite

15 - La réglementation communautaire encadre trois temps distincts de conduite : une durée de conduite continue, sans pause ni repos mais qui peut être entrecoupée d'autres tâches que la conduite (par exemple, de la manutention) ; des durées quotidiennes de conduite que séparent des repos journaliers ou un repos hebdomadaire ; des durées hebdomadaires ou pluri-hebdomadaires de conduite.

16 - Concernant la durée de conduite continue, l'article 7 du règlement (CEE) n° 543/69 du 25 mars 1969 pose le principe d'une durée maximale de quatre heures, cependant qu'elle est de quatre heures trente minutes, à titre transitoire¹⁸, pour les véhicules les moins lourds (de 3,5 tonnes de poids maximal autorisé jusqu'à 20 tonnes quand le véhicule est affecté au transport de marchandises) et ceux appelés à circuler sur des distances inférieures à 450 kilomètres dans la journée. L'interruption de conduite qui suit doit être d'une heure (ou deux demi-heures), sauf pour les véhicules les moins lourds et ceux effectuant des parcours de moins de 450 kilomètres, pour lesquels la pause n'est que d'une demi-heure (ou deux fois vingt minutes ou trois fois un quart d'heure). Un point complémentaire fondamental est que tout trajet quotidien supérieur à 450 kilomètres doit être effectué en double équipage à moins que le premier conducteur soit relayé par un second à compter de cette distance, pour les véhicules les plus lourds¹⁹.

17 - Cette règle protectrice connaît un infléchissement très net à la lecture du règlement communautaire (CEE) n° 3820/85 du

20 décembre 1985 puisque son article 7 ne retient plus qu'une pause de trois quarts d'heure (ou trois fois un quart d'heure) après quatre heures trente minutes de conduite continue, quel que soit le véhicule et le kilométrage parcouru dans la journée. Le règlement de 1985 opère donc, peu s'en faut, un alignement sur les dispositions les moins protectrices du règlement de 1969, dans son état originel : celles applicables seulement aux véhicules les moins lourds, celles destinées aux véhicules n'effectuant que des trajets de moins de 450 kilomètres ou celles qui, transitoires, étaient en principe appelées à disparaître²⁰. Le règlement communautaire (CE) n° 561/2006 du 15 mars 2006 n'entraîne qu'un changement secondaire puisque, en cas de scission de l'interruption de conduite de trois quarts d'heure, la première est de quinze minutes mais la seconde doit impérativement être de trente minutes (art. 7, 2° al.).

18 - De surcroît, il est primordial de relever la quasi-disparition de toute obligation d'un équipage à deux conducteurs dès 1977 (et l'abandon complet de cette exigence en 1985). L'article 1.2. du règlement (CEE) n° 2827/77 du 12 décembre 1977²¹, modifiant l'article 6 du règlement (CEE) n° 543/69, dispose effectivement qu'il n'est plus nécessaire qu'un chauffeur accompagne l'autre pour des distances supérieures à 450 kilomètres entre deux repos journaliers dès lors que le véhicule est équipé d'un chronotachygraphe. Or, l'application du règlement (CEE) n° 1463/70 aboutissant à la généralisation progressive de cet appareil de contrôle pour les véhicules assujettis, l'obligation va devenir sans objet. Ainsi se trouve rapidement solutionnée l'une des principales critiques faites au règlement de 1969 par les milieux patronaux²².

20. De façon symptomatique, la jurisprudence communautaire ne retient pas non plus l'interprétation la plus stricte des règles sur les interruptions de conduite. Ces règles ont fait l'objet de graves difficultés d'application. En particulier, certains transporteurs les ont interprétées comme permettant l'accomplissement de toutes les coupures en début de journée, puis de n'accomplir virtuellement la dernière coupure de trois quart d'heure qu'à la fin de la seconde période de quatre heures trente minutes, en fin de journée. De la sorte, un conducteur pouvait rouler de suite de nombreuses heures. C'est ainsi qu'un transporteur anglais justifiait ses pratiques d'exploitation. La Cour de justice des Communautés européennes pose à cette occasion le principe qu'un conducteur ne peut rouler plus de quatre heures trente minutes. Cependant, elle ne retient pas l'idée que le décompte reprend dès qu'une coupure a été faite (ce que soutenait le Gouvernement britannique), car cela remettrait en cause l'objectif d'assouplissement que poursuit le règlement (CEE) n° 3820/85. Chaque période de quatre heures trente minutes doit être observée « abstraction faite du temps de conduite et des interruptions précédemment observées », ce qui permet en fait de très longues plages de conduite en cours de journée (CJCE, 15 déc. 1993, aff. C-116/92, Kevin Albert Charlton... : Rec. CJCE 1993, I, p. 675). C'est pour limiter les nombreuses dérives concernant l'application de ces règles que le règlement (CE) n° 561/2006 impose qu'en cas de scission de l'interruption de conduite de trois quarts d'heure, la seconde doit être d'au moins une demi-heure et les deux pauses réparties au cours de la période de quatre heures trente (cf. *infra*).

21. Règl. (CEE) n° 2827/77, 12 déc. 1977 modifiant le règlement (CEE) n° 543/69 : JOCE n° L 334, 24 déc. 1977, p. 22.

22. Très tôt, la Commission a pensé imposer un équipage à deux lorsque les trajets routiers s'avéraient longs. Des dispositions nationales fixaient déjà cette exigence (en France, la convention collective du transport routier l'imposait). Une telle obligation existait à l'article 16 de l'accord AETR du 19 janvier 1962 sur le travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route (cette première convention AETR avait recueilli huit signatures, dont celle de la France, mais n'ayant été ratifiée par aucun de ses signataires, elle n'est jamais entrée en vigueur). Cependant, en 1965, lors des discussions permettant la préparation du futur règlement de 1969, les représentants patronaux ouest allemands jugent cette obligation « anti-économique » et précisent qu'elle n'existe pas dans leur pays (compte rendu des réunions du 3 juillet 1965 et des 2 et 3 septembre 1965 [BAC 6 (1977) 341 ; doc. V/VIII/10.183/65-F et V/11648/65-F]). Pourtant, dans un projet de proposition de règlement établi en décembre 1965 (BAC 6 (1977) 342 ; doc. V/VIII/COM (65) 509 final), la Commission maintient le principe d'une nécessité d'un double équipage, quelle que soit la distance parcourue, assortissant simplement cette exigence d'une période transitoire où l'obligation ne s'appliquerait temporairement que pour les trajets de plus de 300 kilomètres. La justification en est que l'AETR 1962 pose cette même obligation, ainsi que d'assurer la sécurité routière pour le transport des encombrants et des matières dangereuses. Face au maintien de cette disposition, la Fédération des transporteurs internationaux de marchandises allemands et la Fédération allemande des transports pour compte propre vont réagir

15. cf. 1^{er} considérant [COM(2001)0573 : JOCE n° C 051, 26 févr. 2002, p. 234].

16. Le Comité économique et social note que les progrès sociaux accomplis depuis 1985 sont dus aux avancées technologiques sur les véhicules et à de meilleures infrastructures routières mais, par contre, n'utilise aucune formule incitant à l'amélioration future des conditions de travail des chauffeurs routiers grâce à la réglementation en discussion (Avis CES : JOCE n° C 221, 17 sept. 2002, p. 19).

17. Constat effectué par d'autres observateurs, notamment par comparaison entre les règlements de 1969 et 1985 (N. Mac Donald, *Fatigue et sécurité chez les conducteurs routiers : un bilan critique* : GRECO 1989, colloque Professions et réglementations du transport dans la perspective européenne 1993, rapport, p. 302).

18. La durée de conduite continue doit être ramenée à quatre heures à compter d'octobre 1971 (art. 9).

19. L'article 6 du règlement originel impose la conduite en équipage pour les longues distances dès que le véhicule a plus d'une remorque, pour les transports de voyageurs comprenant une remorque de plus de cinq tonnes et pour les transports de marchandises quand la remorque ou la semi-remorque dépasse un poids autorisé en charge de vingt tonnes.

19 - Concernant la durée maximale quotidienne de conduite, le règlement du 23 mars 1969 interdisait de dépasser huit heures (art. 7, § 2), à moins qu'il s'agisse de trajets quotidiens inférieurs à 450 kilomètres ou des véhicules les moins lourds. Dans cette hypothèse, le chauffeur était autorisé à conduire jusqu'à neuf heures, deux fois par semaine (art. 7, § 3). Jusqu'en septembre 1971, l'article 9 du règlement admettait cependant, pour les conducteurs sur courte distance et ceux conduisant les véhicules les moins lourds, qu'ils roulent chaque jour durant neuf heures, sinon dix heures, deux fois par semaine.

20 - L'article 6, paragraphe 1, du règlement du 20 décembre 1985 s'aligne une fois encore sur ces dernières dispositions du règlement de 1969, celles les moins favorables aux conducteurs. L'article 6, paragraphe 1, du règlement du 15 mars 2006, qui traite de la même question n'apporte aucun changement par rapport aux règles en vigueur à partir de 1986 : le temps maximal de conduite journalière reste à neuf heures, avec un dépassement autorisé à dix heures, deux fois par semaine.

21 - Concernant les temps de conduite hebdomadaire, le règlement de 1969 posait deux limites : le conducteur ne devait pas dépasser quarante-huit heures sur une semaine, quatre-vingt-douze heures sur deux semaines consécutives (à compter du 1^{er} octobre 1971). Jusqu'à cette date également, les chauffeurs sur courte distance et ceux conduisant les véhicules les moins lourds pouvaient néanmoins conduire cinquante heures par semaine. Mais le règlement de 1985 ne fixe qu'une limite : quatre-vingt-dix heures sur deux semaines (art. 6, § 2). Indéniablement, un progrès apparaît donc. Il est cependant contrebalancé par la disparition de toute limite explicite sur une semaine isolée. Pour un conducteur travaillant ainsi six jours par semaine, la durée totale de conduite peut atteindre cinquante-six heures, compte tenu des seules règles sur la durée maximale de conduite journalière.

22 - Quant au règlement de 2006, il n'apporte finalement aucune évolution particulière. Sur deux semaines, la durée maximale de conduite reste à quatre-vingt-dix heures (art. 6, § 3). Sur une semaine isolée, le règlement de 2006 fixe également une limite, tout comme le règlement de 1969. Mais le seuil fixé, cinquante-six heures (art. 6, § 2), est celui-là même qui pouvait être déduit des règles en matière de temps de conduite quotidien et de temps de repos hebdomadaire du règlement de 1985²³. Il est aussi nettement moins protecteur des conditions de travail des routiers que le seuil fixé par le règlement de 1969.

b) Les temps de repos

23 - La réglementation communautaire encadre deux temps distincts de repos, si l'on met à l'écart les interruptions de conduite qui ponctuent les temps de conduite continue : des repos journaliers, entre chaque période de conduite journalière, et des repos

hebdomadaires²⁴. Concernant le temps de repos quotidien, le règlement de 1969 (art. 11, § 1) fixe une durée minimale de onze heures consécutives, réductible à neuf heures, deux fois par semaine, quand les conducteurs sont à domicile, et réductible à huit heures, deux fois par semaine, quand les conducteurs sont en déplacement. Mais ces dispositions ne sont applicables qu'aux chauffeurs « marchandises » travaillant « en solo ». Pour le transport par car (art. 11, § 2), le règlement (CEE) n° 543/69 impose un repos quotidien de dix heures, sans réduction possible, ou d'un repos de onze heures consécutives, réductible deux fois à dix heures et deux fois à neuf heures dans la semaine, pourvu que l'horaire de la journée intègre une pause d'au moins quatre heures (ou deux fois deux heures). L'article 11, paragraphe 6, dispose que les repos journaliers réduits doivent faire l'objet de compensations, mais sans en déterminer les modalités.

24 - Quand deux conducteurs travaillent en équipage, le règlement de 1969 fixe des règles toutes aussi intriquées. Au cours d'une période de vingt-sept heures de travail (conduite ou autres tâches), un repos journalier de dix heures consécutives doit être accordé à chaque chauffeur, quand il n'y a pas de couchette « confortable ». Ce repos descend à huit heures au cours d'une période de trente heures de travail quand il existe une couchette confortable. Le véhicule doit être à l'arrêt (art. 11, § 3, 4 et 5).

25 - Le règlement du 20 décembre 1985 ne distingue plus entre transport de marchandises et de voyageurs. Il fixe une durée minimale de repos de onze heures consécutives, réductible à neuf heures, trois fois par semaine. Ces nouvelles règles n'apportent aucune amélioration sur une semaine isolée par rapport aux dispositions de 1969²⁵. Un progrès intervient cependant du fait que toute réduction du repos journalier doit faire l'objet d'une compensation avant la fin de la semaine suivante (art. 8, § 1), ce que ne prévoyait pas précisément la réglementation de 1969. Le règlement de 1985 dispose également qu'un repos puisse être réduit à huit heures consécutives, si le repos quotidien dans son ensemble est porté à douze heures²⁶. Mais il n'y a pas là, à notre sens, de progrès sensibles. L'augmentation globale du temps de repos cache mal une réduction de la durée de la période durant laquelle le conducteur peut notamment dormir (huit heures) et une augmentation de l'amplitude journalière de travail, les quatre heures de repos restantes pouvant être scindées en autant de périodes d'une heure, ce qui facilite d'abord la souplesse d'exploitation au cours de la journée²⁷. Enfin, le règlement de 1985 opère bien une régression dans les conditions de travail des chauffeurs quand ils travaillent par équipage de deux. En effet, le règlement de 1985, qu'il y ait couchette ou non, fixe le repos à huit heures consécutives au moins au cours d'une période de trente heures (art. 8, § 2), là où le règle-

vivement auprès de la Commission (téléx du 4 janvier 1966 ; BAC 6 (1977) 343 ; doc. SA (66)-65-F). Confrontée à ces réactions, la Commission, regrettant que « l'opposition de principe des employeurs » soit apparue tardivement, va proposer une version modifiée de son projet de proposition en janvier 1966 (BAC 6 (1977) 345/1, 055). Cette version ne prévoit plus de double équipage qu'à partir de 300 kilomètres, ce que la proposition initiale de la Commission, en juillet 1966, reprend à son article 7 (66/581/CEE : JOCE 17 oct. 1966, 3195). Cependant, l'équipage à deux continue d'être contesté par d'autres administrations. La DG II (affaires économiques et financières) la critique (note 12 juill. 1966, BAC 144 (1992) doc. II/D/PR-bj/11-7-66). Le Comité économique et social (JOCE 17 mai 1967, p. 805) et le Parlement européen (JOCE 3 avr. 1967, p. 995) ont chacun proposé de remonter le seuil à 450 kilomètres, laissant supposer la persistance d'une réelle résistance à cette règle.

23. Le règlement de 2006 apporte néanmoins une amélioration sur un point par rapport au règlement de 1985. En effet, le règlement (CEE) n° 3820/85 autorisait les conducteurs de cars internationaux de grand tourisme à reporter le repos hebdomadaire à la fin de la douzième période quotidienne de conduite. Les États pouvaient étendre cette exception aux transports intérieurs non réguliers (Règl. de 1985, art. 6, 4^e et 5^e al. et art. 8, § 5). Sur une semaine isolée, le temps de conduite de ces chauffeurs pouvait donc être supérieur à cinquante-six heures. Le règlement de 2006 ne comporte plus cette possibilité.

24. Les interruptions de conduite (couramment dénommées « coupures », mais également « pauses », comme y procède le règlement de 2006) sont soit rattachées aux temps de conduite (règlement de 1969), soit rattachées aux périodes de relâche (règlement de 1985), soit présentées dans une partie commune aux temps de conduite et de repos (règlement de 2006).

25. Pour un chauffeur « marchandises », sur la base de six repos journaliers et en prenant en compte deux repos quotidiens réduits à huit heures (règlement de 1969), ou trois repos quotidiens réduits à neuf heures (règlement de 1985), on atteint à chaque fois soixante heures de repos. Le constat est identique pour un conducteur « voyageurs ».

26. Cette règle nouvelle explique notamment que le règlement de 1985 définit le repos comme une période d'inactivité d'au moins une heure (art. 1, § 5), ce que ne faisait pas le règlement de 1969.

27. L'amplitude journalière de travail est la période qui s'écoule entre le moment où un travailleur commence sa journée de travail et le moment où il la termine, pauses comprises. En pratique, dans le cadre du règlement de 1985, on peut estimer que cette journée débute après une période de repos d'au moins huit heures. Mais rien n'empêche de faire débiter une « période de vingt-quatre heures » (art. 8, § 1) après un repos réduit, ce qui peut aboutir, sur deux jours, à de très importants temps de conduite et de travail.

ment de 1969 ne retenait cette norme minimale qu'en présence d'une couchette²⁸.

26 - Or, force est de constater que le règlement du 15 mars 2006 entraîne globalement une nouvelle détérioration des conditions de travail, même si, dans le détail, certaines améliorations existent. Constatons d'abord que les règles de base restent les mêmes. Le repos journalier normal est d'au moins onze heures consécutives. Le repos journalier réduit est de neuf heures. Un progrès intervient en cas de scission du repos journalier. Le repos non compressible passe à neuf heures (huit heures dans le règlement de 1985). La totalité des repos sur la journée reste alors à douze heures, mais les trois heures subséquentes doivent être prises en une seule fois (art. 4, g). Une seconde amélioration spécifique est mise en œuvre en présence d'un équipage : le repos passe à neuf heures consécutives au moins au cours d'une période de trente heures (huit heures dans le règlement de 1985). Mais ces quelques progrès sont contrebalancés par la disparition d'une règle importante : il n'existe plus de compensation aux temps de repos journaliers réduits, comme l'indiquait le règlement de 1985. De plus, la norme apparaît également plus sévère que celle du règlement de 1969. Rappelons que, pour le transport de marchandises, ce texte autorisait, avec des compensations imprécises, deux repos réduits par semaine quand le règlement de 2006 en autorise trois sans compensation (art. 8, § 4)²⁹.

27 - Concernant les temps de repos hebdomadaires, l'article 12 du règlement (CEE) n° 43/69 du 25 mars 1969 posait une règle simple : un repos d'au moins vingt-quatre heures consécutives doit être accordé, qui est accolé à un repos journalier³⁰. Le règlement du 20 décembre 1985 apporte ici une véritable amélioration puisqu'il fixe le repos hebdomadaire normal à quarante-cinq heures consécutives. Il autorise cependant des repos hebdomadaires réduits, de trente-six heures quand ils sont pris au point d'attache habituel du véhicule ou du conducteur, de vingt-quatre heures quand ils sont pris sur route (art. 8, § 3). Ces repos réduits font l'objet de compensations à prendre avant la fin de la troisième semaine suivant celle où ces repos ont été pris. Ces repos hebdomadaires intègrent le repos quotidien, qui n'a pas à être accolé. Les repos réduits à vingt-quatre heures entraînent donc une régression des conditions de travail quoiqu'ils emportent une compensation ultérieure. Par ailleurs, les quatrième et cinquième alinéas de l'article 6 du règlement de 1985 autorisent le report du repos hebdomadaire à la fin du douzième jour, sous certaines conditions, pour les conducteurs de car de grand tourisme.

28 - Le règlement du 15 mars 2006 ne modifie pas fondamentalement cet équilibre. Le temps de repos hebdomadaire normal reste à quarante-cinq heures (art. 4, h). Un repos réduit est maintenu à vingt-quatre heures. Des temps de repos compensatoires sont ici conservés. Une détérioration des conditions de travail apparaît puisque le repos réduit à trente-six heures n'existe plus. Mais cette dégradation est compensée par le fait qu'un repos inférieur à quarante-cinq heures n'est autorisé qu'une semaine sur deux (art. 8, § 6). Il n'existe plus de dérogations possibles aux repos hebdomadaires pour les transports de voyageurs « grand tourisme ».

28. Symptomatique également d'une préoccupation sociale minimale : là où le règlement de 1969 exigeait une couchette « confortable », le règlement de 1985 vise simplement l'existence d'une « couchette ».

29. Mais en 1969, ces repos journaliers réduits n'étaient que de huit heures, au lieu de neuf heures, quand ils étaient pris sur route (cf. *supra*). Pour les transports par car, rappelons que des réductions étaient possibles quatre fois par semaine jusqu'à neuf heures d'un seul tenant. Cependant, dans ce cas, des compensations immédiates existaient déjà puisque quatre heures de repos supplémentaires devaient exister dans la journée, portant les repos quotidiens à treize heures.

30. Ce qui entraîne l'existence de repos de trente-deux heures consécutives au moins dans le transport routier de marchandises (24 heures et 8 heures de repos journalier réduits).

29 - Finalement, en matière de repos, si le règlement (CE) n° 561/2006 du 15 mars 2006 entraîne un véritable progrès par rapport au règlement de 1985, c'est par le fait d'une norme totalement nouvelle : en effet, ce nouveau texte rattache tout un ensemble de trajets concomitants au travail du conducteur dans la catégorie des « autres tâches ». Ces trajets concomitants ne peuvent donc pas être décomptés sur les temps de repos. Il s'agit des temps de conduite sur des véhicules utilisés à des opérations commerciales n'entrant pas dans le champ d'application du règlement (art. 6, § 5)³¹. Il s'agit encore des trajets d'approche ou de retour pour rejoindre le véhicule, lorsque celui-ci ne se trouve ni à l'établissement de l'employeur ni au lieu de résidence du conducteur, à moins que le trajet, s'effectuant sur un ferry ou par train, le chauffeur bénéficie alors d'une couchette (art. 9, § 2 et 3)³².

B. - L'indéfectible association du marché unique et de la sécurité routière

30 - Le constat est donc posé. Malgré l'affirmation rituelle, au sein des documents préparatoires et des considérants introductifs, de la nécessité d'un progrès social, la comparaison des dispositions de base des différents règlements en matière de temps de conduite et de repos fait apparaître, au mieux, la reconduction globale des principes posés dès 1969, au pire, une certaine détérioration des conditions de travail des conducteurs routiers. Mis à part les repos hebdomadaires, où des progrès réguliers sont discernables d'un règlement à l'autre, les règles protectrices sur les temps de repos journaliers, sur les temps quotidiens et hebdomadaires de conduite, sur les temps de conduite continue ne sont pas à l'avantage du règlement du 15 mars 2006, surtout si on le met directement en parallèle avec le règlement de 1969. Mais, par-delà le besoin de légitimer une réglementation en mettant artificiellement en avant des objectifs sociaux³³, pourquoi y-a-t-il un tel décalage entre ce but persistant et le contenu des législations successives ?

31 - Une réponse sera proposée en deux temps. D'abord, d'un point de vue historique, il s'avère que la réglementation sur les temps de conduite et de repos s'est construite à partir d'un socle législatif très général dont toute préoccupation sociale n'était pas absente. Mais cette préoccupation va rapidement être mise à l'écart (1°). Aussi, une étroite visée allait être recherchée au travers de cette réglementation : légitimer l'instauration d'un libre marché par l'instauration de règles en matière de conditions de travail qui empêchent la concurrence entre entreprises d'affecter la sécurité des usagers de la route ; faciliter également l'instauration d'un marché unique dans les transports routiers par l'harmonisation de la concurrence entre entreprises à l'aide des mêmes règles uniformes. Ces règles « sociales » ne sont donc que des règles de sécurité routière permettant l'existence de ce marché (2°).

31. Par exemple, quand le chauffeur conduit également des véhicules utilitaires légers, n'entrant pas dans le champ d'application de la réglementation européenne sur les temps de conduite et de repos.

32. Concrètement, il peut s'agir d'un conducteur voyageant dans un train de nuit pour prendre en charge un véhicule laissé en attente sur un parking ou chez un client. Cette règle nouvelle doit être distinguée des cas où le chauffeur accompagne son véhicule à bord d'un navire ou d'un train (ferroviaire). Le règlement de 1969 ne disposait d'aucune règle sur cette question. Le règlement de 1985 inaugure au contraire des dispositions en ce domaine. L'article 7, paragraphe 4, du règlement (CEE) n° 3820/85 dispose que les interruptions de conduite dans un véhicule en marche (double équipage), dans un ferry ou un train ne peuvent pas être considérées comme entrant dans la catégorie des « autres tâches ». Réputés être un temps de repos quotidien, ces temps passés dans un train ou un ferry peuvent être interrompus une fois, pendant une heure, dans des conditions précises (art. 9). Cette interruption entraîne une augmentation de deux heures dudit repos. Mais le règlement de 2006 autorise deux interruptions, le tout ne devant pas dépasser une heure (art. 9, § 1). Ces interruptions n'entraînent aucune majoration des repos. Il y a, là encore, une flexibilité accrue des temps de travail et une régression sociale.

33. Juridiquement, l'affirmation d'un progrès social existe dans le traité de Rome, à l'article 117. Mais cette disposition n'est pas visée par les différents règlements sur les temps de conduite et de repos.

1° Le rapide élagage d'une ambition originelle foisonnante

32 - La réglementation sur les temps de conduite et de repos des conducteurs routiers comporte les résidus d'une ambition plus ample. Ces reliquats ne sont plus très visibles dans les règlements de 1985 et de 2006, au-delà de l'intitulé de cette réglementation et des considérants rappelant rituellement la nécessité d'un progrès social. Mais ils sont néanmoins présents dans le règlement de 1969 et plus encore à l'occasion de l'élaboration de celui-ci. Car, dès la finalisation du règlement (CEE) n° 543/69, les jeux sont faits.

33 - Outre, l'article 75 du traité de Rome, décrivant la réalisation d'une politique commune des transports, la réglementation sur les temps de conduite et de repos trouve en effet sa base législative sur une décision du Conseil du 13 mai 1965 relative à l'harmonisation de certaines dispositions ayant une incidence sur la concurrence dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable³⁴. Cette décision tend à définir plus précisément cette politique des transports par l'annonce d'un certain nombre d'actions en trois domaines : la fiscalité, l'intervention des États (obligations de service public, prix imposés, subventions) et des dispositions en matière sociale.

34 - Sur cette dernière question, la décision du Conseil du 13 mai 1965 établit un programme relativement vaste visant « au rapprochement dans le progrès des dispositions législatives, réglementaires et administratives spécifiques relatives aux conditions de travail applicables dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable » (art. 10, § 1). Ce rapprochement entre les législations propres à chaque mode de transport est complété par un rapprochement entre modes (art. 10, § 2) pour assurer une harmonisation de la concurrence intermodale. La notion de « conditions de travail » est fort large car elle n'exclut que les rémunérations (art. 10, § 3). De fait, les ambitions sociales portées par la Commission étaient à l'origine primordiales. Celle-ci avait organisé du 10 au 12 décembre 1963 une table ronde sur la politique sociale dans les transports terrestres. Or, l'objectif des services de la Commission est bien, au travers de cette table ronde, de promouvoir les conditions de vie et de travail dans les transports : c'est « l'objectif majeur » d'une réflexion sur l'harmonisation, selon ses organisateurs³⁵.

34. Cons., déc. n° 65/271/CEE, 13 mai 1965 : JOCE 24 mai 1965, p. 1500.

35. Note Schaus, 8 juin 1962, Communication 4 juill. 1962 (doc. VII/A/1), BAC 8 (1966) 38. Comme nous l'avons déjà indiqué, l'organisation de la table ronde de décembre 1963 est le creuset à partir duquel va concrètement s'élaborer et se décider la réglementation sur les temps de conduite et de repos. Il s'agit d'apporter des réponses aux questions posées dans le Mémoire du 10 avril 1961 et dans le Programme d'action du 23 mai 1962, ainsi que de fixer un calendrier des actions à mener dans le secteur routier, fluvial et ferroviaire (Note d'information, 13 mars 1963, BAC 8 (1966) 38 ; doc. V/VII/S/0737/63. - cf. également doc. V/VII/7836/63-F, 25 juill. 1963). Trois rapports préparatoires sont prévus : le premier sur l'harmonisation des conditions de travail, le second sur la formation professionnelle, le troisième sur l'hygiène, la sécurité et les services sociaux. Des groupes de travail sont formés, composés de représentants des milieux syndicaux (ITF et CIT), de représentants patronaux (notamment des représentants de l'IRU et de l'UNICE), à titre de participants. Les représentants des instances européennes (CECA, DG V et VII, CES, Parlement), des États, des universitaires sont présents à titre d'observateurs (Note Schaus et Levi, 14 nov. 1962, BAC 8 (1966) 38 ; doc. V/VII/COM (62)). Le professeur A. Devreker (université de Gand) est chargé d'un rapport de synthèse. Surtout, concernant notamment les transports routiers, la préparation de cette table ronde est l'occasion d'une enquête approfondie des règles sociales nationales applicables dans les pays membres, présentée in fine dans une suite de tableaux détaillés (Projet d'aperçu des conditions de travail dans les transports routiers des pays de la Communauté, BAC 8 (1966) 41, doc. 15 sept. 1962, 4674/62). Est également mobilisé l'accord AETR du 19 janvier 1962, à la demande des représentants des salariés (1963, BAC 8 (1966) 41, doc. V/VII/10343/63-F), mais aussi des représentants des États (compte rendu réunion des experts gouvernementaux, 17 oct. 1962, BAC 8 (1966) 80, doc. V/VII/10424/62-F). Mais c'est surtout à partir de 1964 que l'accord AETR de 1962 servira de base de discussion. Il est notamment à la source de la terminologie des futurs règlements communautaires, les services de la Commission étant réticents à la transposition de son contenu dans une réglementation européenne (note 11 févr. 1964, BAC 8 (1966) 80, doc. V/A/1). Le projet d'aperçu de 1962 forme plutôt

35 - La décision du 13 mai 1965 fixe un calendrier précis (avant le 31 décembre 1968) pour qu'une harmonisation soit réalisée concernant les « temps de travail » et les temps de repos, notamment « les régimes des heures supplémentaires » (art. 12)³⁶. Il va sans dire que ni ce calendrier ni ces objectifs ne seront tenus. Par exemple, il faut attendre une directive n° 2000/34/CE du 22 juin 2000 pour que le temps de travail fasse l'objet d'une réglementation communautaire dans le secteur des transports³⁷. Mais, ce faisant, le règlement du 25 mars 1969 est la seule concrétisation tangible, en matière sociale, de cette politique. Il se trouve donc encore tiré par ce dessein alors que déjà il s'en éloigne. De fait, en 1966, dès la proposition de règlement faite par la Commission, si les considérants indiquent que les dispositions en matière de temps de travail ou d'heures supplémentaires « présentent un caractère d'urgence particulière dans les transports par route (...), il s'impose de prendre par priorité les mesures nécessaires concernant la composition des équipages, les temps de conduite, le repos journalier et le contrôle »³⁸.

le soubassement des discussions de fond entre partenaires sociaux. Ces deux instruments sont donc les principales sources intellectuelles de la réglementation sociale en devenir. À l'inverse, la convention AETR du 1^{er} juillet 1970 apparaît comme une conséquence de l'instauration en 1969 de la réglementation communautaire sur les temps de conduite et de repos, par la similitude des règles qu'elle pose, pour les transports internationaux en provenance ou à destination des pays tiers à la Communauté économique européenne. Cette convention est par la suite formellement reconnue par le droit communautaire (Règl. n° 2829/77/CE, 12 déc. 1977 : JOCE n° L 334, 24 déc. 1977).

36. La proposition de décision du Conseil, en 1963 (doc. VII/COM. (63) 167. - cf. aussi JOCE 27 oct. 1964, 2634/64), fixait des objectifs encore plus ambitieux, n'excluant pas explicitement les rémunérations, visant le « taux » des heures supplémentaires et « l'harmonisation générale des régimes de sécurité sociale ».

37. Dir. n° 2000/34/CE, 22 juin 2000 modifiant la directive n° 93/104/CE du Conseil concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail afin de couvrir les secteurs et activités exclus de ladite directive : JOCE n° L 195, 1^{er} août 2000, p. 41.

La question des temps de travail est de celles qui ont été rapidement mises à l'écart par les instances communautaires, mais d'un simple point de vue tactique. Il apparaît également que ce choix fut une erreur pour les tenants d'une réglementation à ce sujet puisqu'en définitive, rien n'allait être fait, sinon des décennies plus tard dans le cadre de processus législatifs nettement distincts de ceux ayant été menés pour réglementer les temps de conduite et de repos des conducteurs routiers.

Lors des réunions préparatoires à la table ronde, les thèmes relatifs aux temps de conduite (conduite ininterrompue, conduite journalière maximale) étaient abordés au même titre que ceux relatifs aux temps de travail (durée maximale du travail effectif, durée maximale de présence). Cependant, il s'avère déjà nécessaire de rendre prioritaires certains thèmes sur d'autres et c'est ainsi qu'à l'été 1965, dans le cadre des discussions préparatoires au futur règlement de 1969, les représentants gouvernementaux proposent, « au titre de l'étalement des mesures d'harmonisation », d'exclure des pourparlers « les temps de travail et les temps de repos, en englobant cependant les temps de repos directement liés aux temps de conduite ainsi que la durée du repos journalier » (compte rendu réunion représentants des pays membres, BAC 6 (1977) 341, doc. V/VII/10182/65-F). Puis, en décembre 1965, lorsque paraît le projet de proposition de règlement (BAC 6 (1977) 342, doc. V/VII/COM (65) 509 final), il est indiqué que « les experts gouvernementaux et les représentants des partenaires sociaux se sont prononcés unanimement en faveur (...) d'une limitation aux domaines » des temps de conduite et de repos, cependant que les autres questions devront être abordées ultérieurement, en conformité avec les prescriptions de l'article 12 de la décision du Conseil du 13 mai 1965, dont l'application est ainsi sauvegardée. De fait, le 25 octobre 1966, la DG V présente les « thèmes de la proposition d'un deuxième règlement du conseil relatif à l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par route » (BAC 6 (1977) 347/1, doc. 13682/VI/66-F). Ce document décrit les temps qui devraient être compris dans la durée du travail (§ 1), une durée maximale journalière du travail de dix heures et hebdomadaire de cinquante-quatre heures et de cent sur deux semaines (§.3, 2 a), un repos hebdomadaire de trente-six heures consécutives, donné un dimanche au moins neuf fois par trimestre (§ 5), des congés payés d'au moins vingt-huit jours ouvrables (§.6), l'interdiction de tout transport de marchandises le dimanche et certains jours fériés (§ 7), une rémunération comme heures supplémentaires de toute heure de travail dépassant huit ou neuf heures par jour et quarante-cinq heures par semaine (§ 11). Il ne sera pas donné suite à un tel projet.

38. Premier, deuxième et troisième considérants. Prop. règl. n° 66/581/CEE du Conseil, présentée par la Commission le 27 juill. 1966 (66/581/CEE) : JOCE, 17 oct. 1966.

36 - Tirailée entre ces deux logiques, mais rendant prioritaire la seconde sur la première, la proposition de règlement garde quelques rudiments d'une politique originelle qui prématurément s'estompe. De la sorte, est toujours affirmée la nécessité d'un rapprochement intermodal, d'une formation professionnelle spécifique aux conducteurs « marchandises » et « voyageurs », et même l'obligation pour les États d'assurer « la stabilité de revenu aux conducteurs déclarés inaptes, notamment par des moyens de réemploi et de réadaptation » (10^e consid.). Mais ce type de considérations va rapidement disparaître à son tour. Le règlement (CEE) n° 543/69 ne garde finalement que la nécessité d'harmoniser la concurrence intermodale (1^{er} consid.) et l'exigence partielle d'une formation ou d'une expérience professionnelle, par-delà l'obtention d'un permis de conduire (art. 5). Le règlement du 20 décembre 1985 ne mentionne plus l'ambition d'harmoniser la concurrence intermodale. Ne subsiste que l'indication d'une formation professionnelle spécifique dans le cadre des dispositions sur l'âge minimal des conducteurs (art. 5).

37 - Cependant, en réalité, les dispositions concernant la formation professionnelle vont être le fait d'autres instruments législatifs. Ainsi, c'est une directive du Conseil du 16 décembre 1976 concernant le niveau minimal de la formation de certains conducteurs de véhicules de transport par route qui concrétise une première fois ce qu'annonce le règlement de 1969³⁹. Et finalement, cette législation va prendre son autonomie et toute sa consistance en dehors de la réglementation sur les temps de conduite et de repos. De la sorte, aucune disposition du règlement de 2006 n'expose cette question, l'âge minimal des conducteurs n'étant également plus abordé.

38 - Au bout du compte, la législation sociale applicable aux chauffeurs routiers se développe par arborescence. Ce sont des instruments législatifs spécifiques qui vont s'emparer notamment de la question du temps de travail et de la formation professionnelle⁴⁰. Mais le rapide abandon par la réglementation sur les temps de conduite des thèmes sociaux qui s'y trouvaient à l'origine dénote la simple prise en compte de la sécurité routière comme moyen d'atteindre l'harmonisation des conditions de la concurrence pour le seul transport routier⁴¹.

2^e La sécurité routière au service d'un marché unique des transports routiers

39 - Des normes juridiques de caractéristiques diverses composent les trois règlements successifs. Certaines règles visent à interdire ou à imposer un comportement donné aux chauffeurs et, le cas échéant, à leur employeur (cf. *supra*). D'autres règles fixent le champ d'application de la réglementation à l'aide de définitions et de dérogations. Enfin, certaines dispositions ont vocation à favoriser la mise en œuvre des normes de comportement décrites dans le champ d'application ainsi délimité par des procédures de contrôle et les conditions de mise en cause de ceux qui enfreignent

les normes prescrites. À cet effet, ces trois règlements sont chacun flanqués d'un règlement communautaire connexe fixant les modalités techniques par lesquelles les conducteurs doivent rapporter les différentes périodes composant leur activité professionnelle⁴². De même, des directives et règlements communautaires viennent préciser les obligations des États membres quant à la teneur des contrôles auxquels ils doivent procéder pour vérifier la bonne application des règlements⁴³.

40 - Ces trois types de règles se distinguent donc par leur fonction respective. Cependant, ils permettent aussi de mieux cerner les objectifs réels de cette réglementation. Le champ d'application permet notamment de saisir quel groupe social est concerné par la législation. Les règles de fond, celles qui interdisent ou prescrivent des comportements, par leur effet d'imposition, permettent de discerner la nature de l'activité sociale qui est saisie par la réglementation. Force est alors de constater que le champ d'application des règles et les comportements prescrits renvoient à une réglementation de sécurité routière et non à une réglementation sociale (a). Mais ce contenu ne trouve pas son fondement en lui-même. Manifestement, par-delà la sécurité routière, c'est l'instauration d'un marché qui détermine l'objectif ultime de cette législation (b).

a) La sécurité routière comme contenu

41 - Une législation de nature sociale vise en principe à protéger la partie supposée la plus faible dans une relation donnée. Dans le cadre d'un rapport de travail, ce sont les relations fondées sur le contrat de travail qui entraînent l'apparition d'un assujettissement. Par ailleurs, le lien qui s'instaure entre le salarié et l'employeur est généralement défavorable au premier lorsque la fonction qui est proposée ou tenue peut être aisément exercée par d'autres. Le droit du travail est ainsi la législation sociale qui encadre la subordination juridique du salarié à l'employeur. Or, bien que la réglementation communautaire sur les temps de conduite s'applique à un travailleur d'exécution, le chauffeur routier, elle n'a pas les caractéristiques d'une législation du travail⁴⁴.

42 - D'une part, le critère d'application de cette réglementation n'est pas l'existence d'un rapport salarial entre le conducteur et son employeur. Dès l'origine, il est acquis que ce critère sera technique et matériel. Les différents règlements s'appliquent d'abord « aux transports par route » pour les parcours effectués à l'intérieur de la Communauté, à l'aide de « véhicules » lourds. Ils visent les « conducteurs », les « membres d'équipage », accessoirement les « convoyeurs » ou les « receveurs »⁴⁵. Aussi, le paradigme n'est pas l'existence d'un lien salarial. Les conducteurs assujettis peuvent être des travailleurs indépendants ayant le statut de commerçant, pourvu qu'ils soient au volant du véhicule idoine. À rebours, les

42. De la sorte, un règlement (CEE) n° 1463/70 du Conseil du 20 juillet 1970 concernant l'introduction d'un appareil de contrôle dans le domaine des transports par route (JOCE n° L 164, 27 juill. 1970, p. 1) est associé au règlement (CEE) n° 543/69 du 25 mars 1969. Le règlement communautaire (CEE) n° 3821/85 du 20 décembre 1985, déjà cité, est joint au règlement (CEE) n° 3820/85 du même jour. Quant au règlement (CE) n° 561/2006 du 15 mars 2006, il prend, en quelque sorte, les devants en modifiant d'emblée le règlement (CEE) n° 3821/85, qui donc subsiste.

43. Nonobstant une recommandation de 1985 (cf. *supra*), cette fonction a d'abord été assurée par la directive communautaire n° 88/599/CEE du Conseil du 23 novembre 1988 sur les procédures uniformes concernant l'application du règlement (CEE) n° 3820/85 et du règlement (CEE) n° 3821/85 (JOCE n° L 325, 29 nov. 1988, p. 55). Cette directive a été modifiée par le règlement communautaire (CE) n° 2135/98 du Conseil du 24 septembre 1998 (JOCE 9 oct. 1998, p. 1). Ce règlement de 1998 modifiait également des dispositions du règlement (CEE) n° 3821/85. Les dispositions du règlement de 1998 ont elles-mêmes fait l'objet de modifications par l'entremise du règlement (CE) n° 561/2006 du 15 mars 2006.

44. Sur cette question, cf. S. Carré, *Le rôle de la sécurité routière dans l'émergence d'une réglementation sociale internationale relative aux chauffeurs routiers* : D.O mars 2001, p. 89.

45. cf. la proposition de règlement présentée par la Commission au Conseil, le 27 juillet 1966, notamment les articles 1^{er}, 2 et 4 puis les mêmes articles des règlements (CEE) n° 543/69 et (CEE) n° 3820/85, enfin les articles 2, 3 et 4 du règlement (CE) n° 561/2006.

39. Dir. n° 76/914/CEE, 16 déc. 1976 : JOCE n° L 357, 29 déc. 1976, p. 36.

40. À la suite de la directive n° 2000/34/CE du 22 juin 2000, c'est la directive n° 2003/88 du 4 novembre 2003 (JOCE n° L 299, 18 nov. 2003) et surtout la directive n° 2002/15 du 11 mars 2002 (JOCE n° L 080, 23 mars 2002) qui finalement posent les règles en matière de temps de travail dans les transports routiers. Sur ce sujet, cf. S. Carré, *Influence communautaire et ratifications nationales dans l'évolution du droit social applicable au secteur du transport routier de marchandises* : D.O sept. 2006, p. 417.

41. Le comité économique et social avait clairement perçu, lors de l'élaboration du règlement (CEE) n° 543/69 que l'objectif essentiel du dispositif en question était la mise en place d'un marché unique dans le secteur des transports et non pas l'amélioration des conditions de travail quoique ces questions et celles de sécurité routière ne puissent être occultées : « Considérant que, si la suppression des distorsions de concurrence, parce qu'elle constitue l'objectif de ce règlement dont la base juridique est la décision du Conseil du 13 mai 1965, et les effets qui en découlent sur le plan économique apparaissent comme prioritaires, les problèmes sociaux et les questions de sécurité de circulation présentent néanmoins un lien à ce point étroit avec le règlement qu'ils ne peuvent être négligés » (Avis CES (67/308/CEE), 22 févr. 1967 : JOCE n° 92, 17 mai 1967, p. 1802).

conducteurs salariés conduisant des véhicules légers ne bénéficient pas des dispositions de ces règlements communautaires.

43 - D'autre part, la législation finalement mise en place est construite autour d'une dualité conduite/repos et non sur le fondement d'une distinction entre le temps de travail et le temps de repos : les repos n'ont donc pas pour objectif de limiter le temps de travail des chauffeurs routiers, même s'ils dessinent en creux une ligne par-delà laquelle le chauffeur ne saurait continuer son activité professionnelle. Précisément, cette réglementation ne fixe aucune restriction directe au temps de travail. En réalité, les repos journaliers visent à assurer une conduite sûre : ils doivent être pris dans la période « précédant tout moment » où le conducteur commence son activité professionnelle⁴⁶. Si les différents règlements exigent certes que les temps de travail autres que ceux de la conduite soient enregistrés, c'est pour un usage indirect : s'assurer de l'effective présence des repos prescrits⁴⁷. Finalement, seul le deuxième considérant introductif du règlement (CE) n° 561/2006 mentionne, de façon sibylline, que la directive n° 2002/15/CE du 11 mars 2002 impose aux États membres de limiter la durée maximale hebdomadaire du travail des travailleurs mobiles du secteur routier, comme si cette question n'avait qu'un rapport incertain avec l'objet de la présente réglementation⁴⁸. À l'inverse, l'activité professionnelle du chauffeur est essentiellement encadrée au travers de la conduite dont on fixe des durées maximales continues, journalières et hebdomadaires.

44 - Au surplus, les « interruptions de conduite » qui suivent les temps de conduite continue apparaissent comme une obligation professionnelle dont le respect favorise la sécurité routière : prises en cours de déplacement professionnel, allongeant en réalité l'amplitude journalière de travail, ces coupures ne sont pas des repos envisagés dans une optique sociale. Elles sont présentées dans le règlement de 1969 au sein des dispositions sur les temps de conduite. Abordées, à compter du règlement de 1985, dans la section du texte consacrée aux repos, elles s'en démarquent par leur appellation (« interruption » en 1985, « pause » en 2006) et leur définition. Car les repos doivent laisser les conducteurs libres de disposer de leur temps⁴⁹, quand les interruptions du règlement de 1985 sont trop courtes pour des repos (elles durent moins d'une heure alors que le repos est réglementairement d'une heure au moins) et quand les pauses du règlement de 2006 obligent à l'inaction plus qu'elles ne permettent le loisir⁵⁰.

45 - Enfin, de façon générale, il faut encore constater que la réglementation communautaire n'a, jusqu'au règlement (CE) n° 561/2006, jamais imputé la responsabilité du non respect des règles posées à l'adresse des seuls employeurs et donneurs d'ordres des conducteurs. Quoiqu'une responsabilité du commettant s'affirme

progressivement (cf. *infra*), le chauffeur peut donc, en fonction des règles nationales applicables, être directement et personnellement responsable de l'irrespect d'un temps de conduite et d'un temps de repos réglementaire, ce qui n'a de sens que dans l'optique d'assurer la sécurité routière et non pas d'établir une protection légale au profit de celle des parties qui serait contractuellement et socialement dominée.

b) L'instauration d'un marché comme objectif

46 - La sécurité routière constitue cependant plus un moyen qu'une fin. Si nous sommes donc en face d'une réglementation de sécurité routière, quant au contenu de cette législation, c'est afin d'atteindre un objectif qui n'apparaît qu'en filigrane ou en marge, à la lecture des règlements communautaires.

47 - D'abord, ainsi que nous l'avons déjà souligné, il est notable que les trois objectifs qui apparaissent avec régularité dans les considérants introductifs des différents règlements ne sont pas tous placés à égalité. La mise en place d'un marché des transports par l'harmonisation des règles applicables aux entreprises qui y entrent est l'objectif ultime de cette réglementation. À l'aune de ce dessein, le progrès social reste simplement souhaitable, tandis que la sécurité routière devient l'instrument privilégié.

48 - Les visas placés en exergue de chaque règlement sont évidemment instructifs. Une disposition du traité de Rome est à chaque fois mentionnée. Il s'agit de l'article 75, devenu aujourd'hui l'article 71, fixant les modalités de mise en œuvre d'une politique commune des transports affirmée successivement aux articles 74 et 70 du traité de Rome. Différents objectifs sont inscrits à l'article 75 ou 71, dont celui d'établir des règles communes et d'améliorer la sécurité dans les transports.

49 - Cependant, le règlement de 1969 et celui de 1985 visent également la décision du Conseil n° 65/271/CEE du 13 mai 1965 qui, la première, concrétise cette politique commune des transports. Il en ressort que l'exact objet de cette décision, de même que celui des trois règlements successifs sur les temps de conduite et de repos, est « l'harmonisation » des règles en vue de construire un marché unique des transports⁵¹. La décision du Conseil du 13 mai 1965 indique que « l'un des objectifs de la politique commune des transports doit être l'élimination des disparités qui sont de nature à fausser substantiellement les conditions de concurrence dans les transports, qu'il est nécessaire en conséquence de prendre des mesures d'harmonisation ou de rapprochement » (1^{er} consid.). Puis les règlements de 1969, 1985 et 2006 vont utiliser, comme ligne de partage du champ d'application des dispositions qu'ils posent, l'existence ou non d'une incidence sur les conditions de concurrence.

50 - Pourtant ni le règlement (CEE) n° 543/69, ni le règlement (CEE) n° 3820/85 n'indiquent ouvertement que cette ligne de partage est la présence d'une incidence sur la concurrence. Par exemple, il est simplement écrit que « certains transports peuvent être exclus du champ d'application du présent règlement »⁵². Seul le vingt-troisième considérant du règlement (CE) n° 561/2006 mentionne que « les dérogations nationales devraient (...) être limitées aux éléments qui ne sont actuellement pas soumis à la concu-

46. La proposition de règlement présentée par la Commission au Conseil en 1966 n'aborde pas la question d'un repos hebdomadaire, peut-être parce que celui-ci n'améliore pas de façon aussi évidente la sécurité routière qu'un repos journalier utilisé pour une grande part au sommeil. Au demeurant, rappelons qu'à l'heure des choix, en 1965 et 1966, la Commission avait décidé de se focaliser sur les temps de conduite (cf. *supra*). Mais le règlement de 1969 va néanmoins prévoir l'existence d'un repos hebdomadaire.

47. La jurisprudence communautaire (CJCE, 9 juin 1994, aff. C-394/92, *Michielsen et GTS* : Rec. CJCE 1994, I, p. 2497) précisa que si les périodes de disponibilité, les interruptions de conduite et les périodes de repos ne relèvent pas du temps de travail, elles entrent néanmoins dans la « période de travail journalière » (Règl. (CEE) n° 3821/85, art. 15, § 2), notamment pour les temps de repos s'ils ne dépassent pas une heure.

48. À l'inverse, la directive n° 2002/15 du 11 mars 2002 fait un grand cas de la réglementation sur les temps de conduite. Mais les tentatives avortées de prendre en compte les temps de travail dans cette réglementation, pour en limiter directement le poids, sont symptomatiques d'une réglementation dont l'objet doit se limiter à la sécurité routière dans l'objectif ultime d'assurer l'existence d'un marché.

49. Article 1^{er}, 5 des règlements de 1969 et de 1958 et article 4, f du règlement de 2006

50. Article 4, d du règlement de 2006 : « pause : toute période pendant laquelle un conducteur n'a pas le droit de conduire ou d'effectuer d'autres tâches, et doit uniquement lui permettre de se reposer », ce qui signifie clairement qu'il ne peut librement disposer de son temps.

51. Le terme « harmonisation » est systématiquement placé en tête des intitulés des différents instruments.

52. Cinquième considérant introductif du règlement de 1969. Le onzième considérant du règlement de 1985 est identique. Néanmoins le règlement de 1969 rappelle que la décision de 1965, à laquelle il se réfère, vise l'harmonisation de la concurrence. Le règlement de 1985 affirme la même chose du règlement de 1969 (« dans le domaine des transports par route, les dispositions communautaires en matière sociale sont fixées par le règlement n° 543/69... ; que ces dispositions visent l'harmonisation des conditions de concurrence ») et le règlement de 2006 pareillement du règlement de 1985. Mais les actes préparatoires peuvent être plus explicites, sans pour autant mentionner le critère d'un encadrement de la concurrence. Par exemple, la proposition de règlement faite par la Commission en 1984 justifie l'exemption de certains transports par leur « importance économique ou sociale relativement mineure » (10^e consid.).

rence ». Mais la proposition de règlement du 27 juillet 1966 était plus explicite, qui indiquait que l'harmonisation des dispositions « ayant une incidence sur la concurrence à l'intérieur d'un même mode de transport » devait également prendre en compte les nécessités d'un rapprochement entre modes, qui affirmait aussi qu'une application uniforme des dispositions devait être obtenue « pour éviter des distorsions de la concurrence » et qui ajoutait que certains transports peuvent être exclus du champ d'application « parce qu'ils n'exercent aucune influence sur la concurrence ou que cette influence n'est pas de nature à justifier une mesure communautaire »⁵³.

51 - C'est donc en vertu de ce critère qu'il est possible de comprendre les limites, sinon les apparentes insuffisances de la réglementation communautaire sur les temps de conduite et de repos. De la sorte, si la sécurité routière avait été l'unique objectif de cette réglementation, il devenait critiquable de limiter cette réglementation aux seuls véhicules lourds ou de transport en commun parce que, bien que ces véhicules soient potentiellement les plus dangereux, il est évidemment délicat de transiger sur une telle question : les véhicules les plus légers sont aussi les plus rapides⁵⁴. De même, asseoir l'amélioration de la sécurité routière sur les seuls temps de conduite quand le travail d'un conducteur peut également comporter d'autres tâches fatigantes (par exemple la manutention) ne peut guère s'expliquer que par des considérations externes à ladite sécurité.

52 - Le critère de la mise en place d'un marché des transports s'avère au contraire décisif pour comprendre les limites du champ d'application de cette réglementation. La sécurité routière permet l'harmonisation de la concurrence sur le segment stratégique du transport routier : les transports interurbains et internationaux effectués par des véhicules industriels, qui forment l'essentiel des transports routiers à l'échelle de l'Union européenne. C'est d'ailleurs l'entrée de quelques secteurs d'activité dans une économie de marché qui justifie, dans le règlement de 2006, les restrictions aux dérogations ou aux exclusions dont bénéficiaient certains transports dans le cadre du règlement (CEE) n° 3820/85. De la sorte, l'exposé des motifs précédant la proposition initiale de règlement, présentée par la Commission en octobre 2001 en vue de réformer le règlement de 1985, indique vouloir élargir le champ d'application de cette réglementation dès lors que certains services sont dorénavant assurés par le secteur privé⁵⁵. Ainsi que nous l'avons déjà souligné, l'un des considérants introductifs du règlement n° 561/2006 reprendra cette argumentation. Le nouveau règlement élargit effectivement son champ d'application, notamment en restreignant les catégories de transports exemptés et en faisant

basculer certaines exemptions générales vers de possibles dérogations purement nationales⁵⁶.

53 - Mais le critère de l'instauration d'un marché doit être encore affiné. Par exemple, l'harmonisation des règles pour égaliser les conditions de concurrence explique mal l'intégration des transports pour compte propre. Les entreprises effectuant de tels transports sont en effet en concurrence avec d'autres établissements du même secteur d'activité et non pas avec les entreprises de transport public. Avec ces dernières, elles sont dans des liens de complémentarité, d'autant qu'elles ne sont pas en droit de transporter pour autrui⁵⁷. Cependant, l'existence d'un marché concurrentiel menace la sécurité routière quel que soit le secteur d'activité (agriculture, métallurgie...) : les transports intégrés ou exclus du champ de la législation sont donc ceux pour lesquels existe ou non la possibilité d'une concurrence. Il ne s'agit alors pas tant d'harmoniser la concurrence que de la rendre possible en faisant en sorte que celle-ci n'entraîne pas une trop grave dégradation de la sécurité routière⁵⁸.

54 - Ce motif est susceptible d'expliquer l'intégration des transports pour compte propre au champ de la réglementation communautaire. Il est manifestement présent quand les instances communautaires élargissent le champ d'application de la réglementation parce que le « secteur privé » intervient dorénavant dans tel ou tel domaine qui n'est pas forcément celui du transport public (par exemple, la distribution d'électricité). N'est-il pas clairement au cœur des préoccupations des institutions européennes quand elles s'interrogent sur l'application de cette réglementation au secteur encore exclu du transport public urbain ?⁵⁹ ■

Mots-Clés : Droit social - Chauffeurs routiers - Durée du travail - Réglementation européenne

Transport routier - Durée du travail des chauffeurs routiers - Réglementation européenne

Europe - Chauffeurs routiers - Réglementation sociale

Textes : Règl. (CEE) n° 543/69, 25 mars 1969 ; Règl. (CE) n° 2135/98, 24 sept. 1998 ; Règl. (CEE) n° 3821/85, 20 déc. 1985 ; Règl. (CE) n° 561/2006, 15 mars 2006 ; Cons., déc. n° 65/271/CEE, 13 mai 1965

JurisClasseur : Transport, Fasc. 792

53. quatrième, cinquième et sixième considérants.

54. Lors de l'élaboration du règlement (CE) n° 561/2006, un amendement du Parlement européen prévoyait la suppression de l'exemption à l'application de la réglementation communautaire sur les temps de conduite et de repos, à destination des véhicules légers, au motif que ces transports étaient la cause de beaucoup d'accidents (am. n° 14, PE, première lecture, A5-0388/2002, 5 nov. 2002). L'avis du comité économique et social (COM(2001)573 final, 2001/0241 COD, 29 mai 2002 ; JOCE n° C 221, 17 sept. 2002, p. 19) retenait également une proposition similaire (fixation du seuil d'application aux véhicules de plus de 2 tonnes au lieu de 3,5 tonnes). La Commission soutint l'amendement du Parlement européen, en proposant notamment une application de la réglementation aux véhicules de plus de 2,8 tonnes effectuant des livraisons de point à point (Commission, prop. législative modifiée, COM2003/0490 (C5-0394/2003, 11 août 2003)). Mais cette initiative allait être abandonnée lors des procédures ultérieures, le Conseil ne souhaitant pas cet élargissement du champ d'application (Cons., position commune 9 déc. 2004, 11337/2/2004 ; JOUE n° C 063, 15 mars 2005, p. 11) et malgré une seconde tentative du Parlement européen, lors du dépôt du rapport législatif, pour introduire un tel amendement (am. n° 11, PE, 2^e lecture, A6-0076/2005, 23 mars 2005).

55. § 26, 27 et 40, Prop. de règlement PE et Conseil (COM/2001/0573 final - COD 2001/0241) ; JOCE 26 févr. 2002, p. 234.

56. Un exemple curieux de restriction de l'exemption concerne les transports effectués à l'aide de véhicules des services de l'armée, des services de la protection civile, des pompiers... quand ils font en réalité l'objet d'une location avec chauffeur (comparer l'article 4, paragraphe 5, du règlement de 1985 avec l'article 3 c du règlement de 2006). Un cas fort important de basculement vers une possible dérogation nationale concerne les transports réalisés à l'aide de véhicules affectés aux services des égouts, des eaux, de l'électricité, du gaz... (comparer l'article 4, paragraphe 6, du règlement de 1985 avec l'article 13 h du règlement de 2006).

57. Constatons néanmoins que l'existence de la location de véhicule avec chauffeur brouille ici la distinction. Effectivement, ces entreprises de locations se font directement concurrence et les conditions dans lesquelles elles offrent les prestations de conduite sont susceptibles de remettre en cause la sécurité routière. Pour autant leur clientèle est souvent formée d'entreprises transportant pour compte propre.

58. L'exemption dont bénéficient les transports de matériel de cirque et de fêtes foraines est ainsi justifiée par le fait qu'ils sont lents et qu'ils « ne sont normalement pas soumis à la pression de la concurrence et ne présentent pas de danger pour la sécurité routière » (exposé des motifs, § 27 ; JOCE 26 févr. 2002).

59. La Commission, parce qu'il s'agit de transports locaux, admet qu'ils relèvent de l'application du principe de subsidiarité. « Mais elle n'ignore pas non plus que dans plusieurs États membres ce secteur a été déréglementé et qu'il y a donc un risque que la recherche du profit compromette la poursuite des objectifs relatifs à la sécurité routière et aux conditions de travail ». La Commission impose donc aux États membres de prévoir des règles « convenables » pour les durées de conduite, les pauses et les repos (§ 42). L'article 15 du règlement (CE) n° 561/2006 impose donc désormais aux États membres que des règles nationales « appropriées » soient fixées à destination des conducteurs de bus en ces matières.

14 Généalogie d'une réglementation : la législation communautaire sur les temps de conduite et de repos applicable aux transports routiers

2^e partie

Stéphane CARRÉ,

maître de conférences à l'université de Nantes, IUT de Saint-Nazaire,
UMR CNRS 3128 « Droit et changement social »

L'absence d'amélioration sensible des conditions de travail des conducteurs routiers au travers des différents règlements communautaires sur les temps de conduite et de repos, alors même que cette législation en proclame continûment l'urgence (cf. 1^{re} partie) laisse sans réponse immédiate le sens des réformes de 1985 et 2006. Il s'avère cependant que les instances communautaires ont rapidement pris conscience des difficultés d'application que cette législation rencontrait. Les différentes réformes ont donc principalement visé à consolider l'acquis par le renforcement des moyens de contrôle et par des adaptations limitées ne remettant pas en cause l'économie de cette réglementation, afin d'en favoriser l'acceptation par la profession.

2. Immobilisme et réformes : l'apparent paradoxe

1 - Dans la première partie de cette étude (*Rev. dr. transp.* 2008, étude 13), nous constatons que la réglementation communautaire sur les temps de conduite et de repos applicable aux conducteurs routiers se donne apparemment trois objectifs complémentaires : favoriser l'amélioration des conditions de travail des chauffeurs routiers, accroître la sécurité routière et supprimer les distorsions de concurrence dans le transport par route. Cependant, ces objectifs ne peuvent être placés sur le même plan : concurrents ou subordonnés les uns par rapport aux autres, ils masquent pour le moins une hiérarchisation entre les différents desseins affichés dans les considérants introductifs aux trois principaux règlements communautaires qui se sont succédés depuis 1969¹.

2 - En réalité, la dimension sociale de cette réglementation, quoique mise en avant par l'intitulé même des différents règlements communautaires, apparaît tel un trompe-l'œil. Effectivement, si les dispositions limitant les temps de conduite et obligeant aux repos déterminent les conditions de travail des conducteurs routiers, il s'avère qu'aucun progrès notable n'est intervenu depuis 1969 sur ce plan. De plus, ces dispositions ne protègent pas tous les chauffeurs routiers salariés alors qu'elles sont à l'inverse applicables à certaines catégories de conducteurs, travailleurs indépendants.

3 - Ces dernières caractéristiques montrent au demeurant que le contenu de cette réglementation est celui d'une législation de sécurité routière, ce qui ne signifie pas pourtant que le principal objectif de ces règlements communautaires soit précisément celui-ci. De la sorte, le champ d'application des trois textes successifs, notamment déterminé par l'existence ou non d'un secteur soumis à la concurrence, et la volonté manifeste d'harmoniser les conditions de travail plus que de les améliorer, semble accréditer l'hypothèse que la sécurité routière n'est que l'instrument de la mise en place

et de la sauvegarde d'un marché unique dans le secteur des transports par route.

4 - Mais l'absence de toute évolution particulière dans les conditions de service des chauffeurs routiers laisse ouverte la question des raisons ayant motivé chaque réforme. L'observation de cette réglementation à différentes étapes montre alors que, face à la constatation récurrente de graves difficultés d'application (A), les instances européennes ont développé une stratégie défensive. Les réformes et, plus globalement l'évolution du contenu des règles, sont dictées par le souci d'en améliorer l'observance. D'où l'incoercible montée d'un thème, la coercition (B), et la volonté primordiale d'obtenir l'adhésion des professionnels du secteur routier. Ce but implique la permanente recherche de règles plus facilement acceptables, dans le cadre d'un *statu quo* garant d'un fragile consensus, mais qui empêche toute évolution notable de la réglementation (C).

A. - La constatation récurrente de difficultés d'application

5 - Les considérants introductifs des règlements n° 3820/85 du 20 décembre 1985 et n° 561/2006 du 15 mars 2006 ne sont pas également discrets sur l'existence d'importantes difficultés d'application. À ne parcourir que les considérants du règlement communautaire de 1985, la présence de tels problèmes dans la mise en œuvre du règlement n° 543/69 du 25 mars 1969 n'est pas l'incitation première de la réforme. Le Conseil souligne seulement « l'importance et la nécessité du respect du présent règlement par les employeurs et les conducteurs » (27^e consid.). Par contre, les paragraphes introductifs du règlement de mars 2006 sont explicites. Le troisième paragraphe indique que « des difficultés ont été rencontrées en ce qui concerne l'uniformité de l'interprétation, de l'application, de l'exécution et du contrôle, dans tous les États membres, de certaines dispositions du règlement (CEE) n° 3820/85 ». Insistant sur ce point, le quatrième paragraphe affirme que les dispositions législatives doivent être « appliquées de façon efficace et uniforme si l'on veut (...) que l'application des règles ne soient pas discréditées ». Puis, certains paragraphes subséquents revien-

1. Règl. (CEE) n° 543/69, 25 mars 1969 : JOCE n° L 77, 29 mars 1969, p. 49. - Règl. (CEE) n° 3820/85, 20 déc. 1985 : JOCE n° L 370, 31 déc. 1985. - Règl. (CE) n° 561/2006, 15 mars 2006 : JOUE n° L 102, 11 avr. 2006, p. 1.

nent sur ces difficultés pour justifier certaines dispositions : il s'agit de garantir « l'efficacité de l'exécution » de certains contrôles (§ 14), d'éviter des « abus » (§ 16), de « permettre un meilleur déroulement des contrôles » (§ 19) ²...

6 - Pourtant, ces difficultés d'application sont anciennes. Très tôt, alors même que le règlement de 1969 n'est qu'en préparation, l'obstacle est subodoré ³. De la sorte, un courrier du 6 janvier 1966 émanant de l'International Road Union (IRU) aux services de la Commission fait déjà état du risque d'une mauvaise application du futur règlement du fait d'un « bouleversement des mentalités » ⁴. De même, le Parlement européen s'inquiète, dès 1967, de probables difficultés d'application ⁵. Ces inquiétudes sont fondées. Les règlements de 1985 sont principalement dictés par la résistance et les objections que suscitent la précédente réglementation, même si les considérants introductifs ne les mentionnent pas clairement. Les actes préparatoires en font foi. Ainsi, le Comité économique et social des Communautés européennes, rendant un avis en février 1985 sur la proposition de la Commission tendant à modifier le règlement de 1969, affirme « que le nombre d'infractions est (...) resté relativement élevé et n'a jamais eu tendance à diminuer (...) que les règlements sociaux concernés n'ont jamais cessé de poser des problèmes sur le plan de leur acceptation par les partenaires sociaux et de leur mise en œuvre par les autorités nationales » ⁶.

7 - Ces difficultés ont été relevées par différents observateurs. « Pour la France (et d'après les dernières investigations, les pratiques seraient peu différentes dans les autres pays européens), jusqu'en 1984, il semble qu'il ait été plus avantageux de ne pas respecter la règle », indique P. Hamelin, s'exprimant en 1988 sur la réglementation communautaire en matière de temps de conduite et de repos ⁷. En Italie, il semble ainsi que cette réglementation ait

été très mal appliquée ⁸. Précisons néanmoins que ces commentaires ne signifient pas forcément que le règlement de 1969 ait été majoritairement non respecté, mais que les chauffeurs et les transporteurs ne l'ont respecté que lorsqu'il n'était pas une entrave à l'exploitation de l'entreprise et au déroulement spontané d'un trajet ⁹.

8 - Mais la relative inobservation des règlements (CEE) n° 3820/85 et n° 3821/85 du 20 décembre 1985 va mettre en exergue la permanence du problème. Cette constatation va d'ailleurs pousser les instances communautaires à engager certaines réformes bien avant 2006, comme l'atteste l'introduction du règlement (CEE) n° 2135/98 du 24 septembre 1998 ¹⁰. Les actes préparatoires tout comme les considérants introductifs de cet instrument communautaire sont explicites. De la sorte, la proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 3821/85 et la directive n° 88/599/CEE, présentée par la Commission le 22 juillet 1994, affirme que « les pressions économiques subies par les entreprises de transport, et donc les conducteurs, ne favorisent pas le respect des dispositions régissant les temps de conduite et de repos et des limitations de vitesse et que, dans l'état actuel des choses, l'action coercitive est insuffisante pour enrayer la fraude caractérisée ». Un considérant similaire se retrouve en introduction du règlement (CEE) n° 2135/98 ¹¹.

9 - Ce constat d'une application toute relative des règlements communautaires du 20 décembre 1985 s'appuie évidemment sur un certain nombre d'enquêtes. Les instances communautaires connaissent cette situation. Le livre blanc de la Commission, « La politique européenne des transports à l'horizon 2010, l'heure des choix » [COM(2001)370] insiste sur ces difficultés de mise en œuvre de la réglementation. À dater d'une décision de 1993, des rapports périodiques sur l'application des règlements de 1985 sont produits à l'appui de formulaires types communiqués aux États

2. Il faut toutefois considérer que le règlement de 2006 n'a pas pour seule fonction de réformer les dispositions du règlement (CEE) n° 3820/85 du 20 décembre 1985 sur les temps de conduite et de repos, mais également celles des règlements (CEE) n° 3821/85 et n° 2135/98, dont l'objectif était justement d'encadrer les contrôles et les sanctions pour l'application du règlement (CEE) n° 3820/85. Or, si les considérants du règlement (CEE) n° 3821/85 ou de la directive n° 88/599 du 23 janvier 1988 sur les procédures uniformes concernant l'application du règlement (CEE) n° 3820/85 sont, eux aussi, peu prolixes sur les difficultés d'application de la précédente réglementation, il n'en est pas de même du règlement (CEE) n° 2135/98 du 24 septembre 1998 qui vient également préciser la teneur des contrôles que doivent exercer les États membres sur la réglementation communautaire. Son deuxième considérant note que les pressions économiques ont amené certains conducteurs à ne pas respecter les dispositions du règlement (CEE) n° 3820/85. Son troisième considérant souligne que les infractions et les fraudes caractérisées mettent en péril la sécurité routière. Ses cinquième et sixième considérants indiquent certaines difficultés à contrôler et la nécessité de mettre fin « aux abus les plus fréquents ».
3. Certains choix législatifs effectués dès cette époque s'expliquent notamment par l'appréhension de probables difficultés d'application. Ainsi en est-il de la décision de limiter le champ de la réglementation au temps de conduite et non pas au temps de travail (cf. *infra*).
4. Courrier IRU, 6 janv. 1966, BAC 6 (1977) 343.
5. Résolution portant avis du Parlement européen sur la proposition de la Commission de la CEE au Conseil concernant un règlement relatif à l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par route, 17 mars 1967 : JOCE 3 avr. 1967, p. 994.
6. Avis du CES, 27 févr. 1985 : JOCE n° C 104, 25 avr. 1985. Le Parlement européen, dans une résolution du 19 avril 1985, s'étend aussi longuement sur ces difficultés d'application. Le Parlement indique que cette réglementation doit faire l'objet d'une « application beaucoup plus rigoureuse », qu'elle doit être « respectée de façon efficace et plus uniforme ». Le Parlement se dit également « vivement préoccupé par les nombreuses infractions à la réglementation sur les temps de conduite et de repos (et) les fraudes relatives au tachygraphe » (résolution du Parlement européen, 19 avr. 1985, doc. A 2-9/85 : JOCE n° C 122, 20 mai 1985).
7. P. Hamelin, *Conducteurs de poids lourds : Fatigue, risque d'implication dans les accidents de la circulation, ronéotype, Journée « poids lourds et sécurité routière »* : INRETS, Lyon-Bron, 8 déc. 1988. Les enquêtes menées en France par le même auteur montrent clairement que l'inobservation du règlement communautaire de 1969 est la norme. Ce règlement n'est pas même un modèle pour l'action, même si, de façon secondaire, il peut être pris en compte. À partir d'une enquête menée en 1975 et qu'il détaille, l'auteur souligne que « la réglementation ne constitue pas la référence autour de laquelle se règlent les comportements », cette réglementation étant celle posée par l'État français sur

le temps de travail, ainsi que la réglementation communautaire (P. Hamelin, *Les conditions temporelles de travail des conducteurs routiers et la sécurité routière* : Le Travail Humain, vol. 44, n° 1/1981, p. 7. - V. également M.-G. Gutman, *Conditions de travail des conducteurs professionnels : effets sur la productivité et la sécurité routière* : CEMT, Paris, 1981).

8. S. Bologna, *Transformations de l'entreprise et réglementations du travail dans les secteurs coopératif et artisanal italien* : Colloque Professions et réglementations des transports dans la perspective européenne 1993 ; GRECO 89, 1989, p. 383. - Sur une enquête menée aux Pays-Bas et démontrant l'existence d'une connaissance très partielle du règlement communautaire de 1969 de la part des chauffeurs interrogés, V. F. Van Ooverkerk et S. Vewo, *La durée du travail des conducteurs routiers à longue distance : une question toujours d'actualité* : GRECO 89, op. cit. p. 130.
9. P. Hamelin (*Les conditions temporelles de travail des conducteurs routiers et la sécurité routière*, op. cit. p. 11) note ainsi que 37 % des conducteurs longue distance rentrant au moins à leur domicile une à trois fois par semaine conduisaient plus de huit heures par jour, tandis que 38 % prenaient un « sommeil » inférieur à huit heures. Pour l'ensemble des groupes, 32 % des chauffeurs conduisaient plus de huit heures par jour et 31 % prenaient un sommeil inférieur à six heures (rappel : article 7, paragraphe 2, du règlement de 1969 : principe général d'une durée de conduite de huit heures par jour, dépassable deux fois par semaine à neuf heures ; article 11, paragraphe 1 : principe général d'un repos de onze heures, réductible deux fois par semaine à neuf ou huit heures). Les infractions sont donc très nombreuses mais la réglementation communautaire reste majoritairement respectée.
10. Ce règlement modifie la directive n° 88/599/CEE du Conseil du 23 novembre 1988 sur des procédures uniformes concernant l'application du règlement (CEE) n° 3820/85 ainsi que le règlement (CEE) n° 3821/85. Quant à cette directive n° 88/599/CEE, elle se rattache directement aux réformes de 1985 (Règl. (CEE) n° 3820/85 et n° 3821/85). Par exemple, dès la préparation du règlement (CEE) n° 3820/85 du 20 décembre 1985, le Parlement européen, dans sa résolution du 19 avril 1985 (cf. *supra*), appelle à un renforcement et à l'uniformisation des contrôles par les États membres, même s'il n'était question à l'époque que d'une recommandation en ce sens (paragraphe 15 et suivants de la résolution). La directive de 1988 vise par ailleurs une résolution du Conseil qui l'annonce, datant du jour même des règlements de 1985 (résolution du Conseil, 20 déc. 1985 : JOCE n° C 348/1, 31 déc. 1985).
11. Proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 3821/85 et la directive n° 88/599/CEE du 22 juillet 1994, 2^e consid., COM(94)0323 final : JOCE n° C 243, 31 août 1994, p. 8. - Cons., régl. (CE) n° 2135/98, 24 sept. 1998 modifiant le règlement (CEE) n° 3821/85 et la directive n° 88/599/CEE, 2^e consid. : JOCE n° L 274, 9 oct. 1998, p. 1.

membres¹². Par exemple, le rapport de la Commission concernant la mise en œuvre en 1999-2000 du règlement (CEE) n° 3820/85 fait état de 1 773 122 infractions relevées dans les différents États membres¹³. Parallèlement, différents travaux universitaires ont permis d'approcher quel était le niveau réel d'application du règlement de 1985 ainsi que les raisons expliquant le non-respect de certaines de ses dispositions, causes qui rendent compte d'ailleurs des mêmes résistances à l'application d'autres réglementations routières (durée du travail, poids limites à l'essieu, vitesses maximales...).

10 - Concernant la situation en France, ces travaux laissent souvent à penser qu'il existe une sous-estimation du nombre d'infractions constatées et une relative impunité vis-à-vis de ces infractions du fait des politiques administratives, policières et judiciaires mises en œuvre à l'occasion. Ces enquêtes soulignent également que la relative inapplication des règlements communautaires doit être replacée dans le contexte plus global d'un rapport distancié à la loi. Elles constatent aussi que les règles communautaires sur les temps de conduite sont néanmoins devenues progressivement un étalon, un modèle qu'exploitants et conducteurs tendent à approcher. Mais les mêmes études remarquent enfin que la place centrale accordée à la réglementation communautaire s'est faite aux dépens de l'application de la réglementation nationale sur la durée du travail¹⁴.

B. - L'incoercible montée d'un thème : la coercition

11 - De 1969 à aujourd'hui, l'évolution majeure de la réglementation tient à l'attention croissante accordée aux moyens d'en obtenir l'application par la contrainte. C'est par l'amélioration des contrôles que les instances européennes ont tenté d'abord d'alourdir cet assujettissement (1°). Mais elles ont également cherché à sanctionner de façon plus précise quand la réglementation n'était pas respectée (2°). La part grandissante de la coercition dans cette

réglementation se mesure aisément au travers de l'importance des dispositions qui lui sont directement consacrées¹⁵.

1° Accroître les contrôles

12 - Pour permettre une meilleure application de la législation sur les temps de conduite et de repos, les autorités communautaires ont progressivement renforcé les moyens de contrôle de l'application des divers règlements. Certaines initiatives, plutôt que de viser l'application contrainte du droit, ont surtout permis une mesure de l'effectivité générale de la réglementation¹⁶. Mais d'autres initiatives, essentielles, vont permettre le contrôle effectif des conducteurs et des employeurs. À cet égard, deux aspects retiennent l'attention, le choix d'un outil de contrôle (a) et l'intensité des contrôles (b).

a) L'outil de contrôle

13 - Sur cette question, la préoccupation a été permanente et l'intervention communautaire particulièrement importante car la difficulté était évidente : comment contrôler en permanence l'activité de chauffeurs, isolés chacun en cabine et répartis à tout moment sur l'ensemble des routes d'Europe ?

14 - La solution de départ, celle mise en place par le règlement (CEE) n° 543/69 du 25 mars 1969, ne fut d'emblée qu'une solution

12. Décision de la Commission du 22 février 1993 : JOCE n° L 72, 25 mars 1993. Mais le règlement de 1969 disposait déjà d'un rapport d'application annuel (cf. *infra*).

13. Rapport de la Commission concernant la mise en œuvre en 1999-2000 du règlement (CEE) n° 3820/85 (21^e rapport de la Commission concernant l'application de la réglementation sociale dans le domaine des transports par route) : Bruxelles, 30 avr. 2004, COM(2004)360 final.

14. Pour la France, entre le milieu des années quatre-vingt et jusqu'en 2006, outre les enquêtes périodiques de P. Hamelin, ainsi que diverses analyses du même auteur (par ex. *Réglementations du travail et pratiques : interrogations à propos d'un certain écart* in *Transport 93, Professions en devenir* : PENPC, Paris, 1992, p. 105), rappelons les contributions de B. Lefebvre (V. notamment *Usages des réglementations dans le transport routier* in *Transport 93, Professions en devenir*, op. cit. p. 167), celle, plus récente, d'H. Desfontaines (*Le travail des chauffeurs routiers de marchandises : Travail et Emploi 2005*, n° 104, p. 29) ainsi que les recherches menées par F. Ocquet (et al.) - C. Thoenig sur l'action publique dans le secteur du TRM (*Mouvements sociaux et action publique : le transport routier de marchandises : Sociologie du travail 1997*, p. 397. - V. également F. Ocquet, *Sécurité dans le transport routier de marchandises : contexte économique et régulations locales : rapport pour l'ENM et la DISR*, 1997). Parallèlement, certains rapports administratifs ont mis en exergue l'application très relative de la réglementation communautaire, notamment l'absence d'une correcte manipulation du tachygraphe, et plus généralement de toute la réglementation routière (*Rapport du groupe de travail sur le Contrôle de la réglementation dans les transports routiers, CNT, doc. CSS 37 bis*, 1990. - C. Tobias, *La situation économique et sociale du transport routier de marchandises : Commissariat Général du Plan*, 1993, p. 7 et 28. - Y. Merlet, *Sécurité et prévention des accidents du travail dans le transport routier de marchandises : Conseil Général des Ponts et Chaussées*, 1995, p. 20 et s. - doc. de formation, *La fraude à la réglementation des temps de conduite et de repos dans les transports routiers : Min. Équipement*, mars 1998, CIFP Clermont-Ferrand).

Soulignons également certains constats portant sur le contrôle des poids lourds, dans le cadre d'enquêtes plus générales sur la mise en œuvre des politiques de sécurité routière ou la pratique des contrôles de police sur route (D. Boullier et S. Chevrier, *Construire une cause nationale* : CSI n° 25, 1996, p. 68. - C. Pérez-Díaz, *Les régulations rationnelles du contrôle des contraventions* : CSI n° 25, 1996, p. 102 [*transaction avec le Trésor public lors du recouvrement des amendes*]. - C. Pérez-Díaz, *Jeux avec des règles pénales : le cas des contraventions routières* : Paris, L'Harmattan, 1998, p. 106, 112, 189 et 243 et s.).

15. En 1969, le règlement (CEE) n° 543/69 comporte cinq articles sur les contrôles et les sanctions (soit approximativement une page et demie des sept pages du Journal officiel des Communautés européennes présentant ce règlement en français). Il est à noter que ce règlement se suffit à lui-même. Mais, rapidement, apparaît le règlement (CEE) n° 1463/70 concernant l'introduction d'un appareil de contrôle (soit approximativement cinq pages du Journal officiel des Communautés européennes, auxquelles il faut adjoindre dix pages d'annexes). En 1985, la partie consacrée aux contrôles et aux sanctions dans le règlement (CEE) n° 3820/85 ne progresse pas sensiblement. Cependant certaines questions, comme le relevé des signes représentant les différentes périodes de travail et de repos (« lit », « volant »...), sont renvoyées vers le règlement (CEE) n° 3821/85 concernant l'appareil de contrôle, qui prend de l'ampleur par rapport au règlement (CEE) n° 1463/70 et est immédiatement adjoint au règlement (CEE) n° 3820/85 du 20 décembre 1985. De plus, une résolution du même jour décrit pour la première fois avec minutie ce que devraient être les contrôles et les poursuites engagées en cas d'inobservation de la réglementation communautaire (JOCE n° C 348, 31 déc. 1985). Ces mesures prendront un caractère plus impératif et plus précis lorsque la directive n° 88/599/CEE du 23 novembre 1988 viendra fixer des procédures uniformes de contrôle à la charge des États membres, caractère impératif qui se trouve de nouveau renforcé quand intervient le règlement communautaire (CEE) n° 2135/98 du 24 septembre 1998 modifiant et renforçant le règlement (CEE) n° 3821/85 et la directive n° 88/599/CEE. En 2006, le règlement (CE) n° 561/2006 du 15 mars 2006 modifie ou abroge d'emblée l'ensemble des textes existants, dont les deux instruments qui permettaient la mise en œuvre du règlement (CEE) n° 3820/85, soit le règlement (CEE) n° 3821/85 et la directive n° 2135/98. De plus, une directive n° 2006/22 du 15 mars 2006 fixe de nouvelles conditions minimales à respecter pour la mise en œuvre des règlements sur les temps de conduite et de repos et abroge la directive n° 88/599/CEE. Cette évolution globale est donc caractérisée par l'accroissement régulier du nombre de dispositions consacrées à l'application des règles de fond, l'autonomisation croissante de ces règles d'application dans des instruments distincts, leur impérativité accrue (une résolution, puis une directive, enfin un règlement), finalement, leur concomitance grandissante avec les règles de fond, grâce à des réformes menées parallèlement (1985), sinon de façon intriquée (2006).

16. De la sorte, l'article 17 du règlement du 25 mars 1969 dispose que la Commission informe chaque année le Conseil de l'application du règlement par les États membres sur la base d'un compte rendu établi par ces États auprès des services de la Commission. Les règlements du 20 décembre 1985 (art. 16) et du 15 mars 2006 (art. 17) prévoient également un tel rapport, mais tous les deux ans seulement, tandis que les conditions de communication du rapport et des comptes rendus sont rendues plus sévères et les informations à fournir plus nombreuses. Par ailleurs, si le règlement (CEE) n° 1463/70, n'envisage, pour la mesure de son application, aucun rapport périodique, un règlement modificatif (Règl. (CEE) n° 2828, 12 déc. 1977 : JOCE n° L 334, 24 déc. 1977) introduit la mise en place d'un comité de suivi pour permettre l'éventuelle adaptation de ce règlement. Ce comité est maintenu en 1985 (Règl. (CEE) n° 3821/85, art. 18). À compter de 2006, ce comité seconde la Commission, pour toutes les questions d'interprétation concernant le règlement du 15 mars 2006. De plus, les rapports périodiques concernent également le règlement (CEE) n° 3821/85. Il y a donc une mutualisation des moyens (rapports d'application et comité de suivi) à compter de cette date pour le suivi de l'ensemble de la réglementation (Règl. 15 mars 2006, art. 17, 22 et 24).

provisoire : ce fut l'instauration d'un « livret individuel de contrôle » que devaient remplir au fur et à mesure de leur mission les conducteurs routiers (art. 14)¹⁷. La présence en cabine d'un horaire et d'un registre de service (art. 15) fut retenue pour ceux effectuant des services réguliers (par exemple, une ligne régulière de car)¹⁸. Mais ce procédé reposant seulement sur les déclarations volontaires du travailleur ne pouvait permettre un contrôle fiable de son activité. C'est pourquoi, l'article 16 du règlement prévoit, « dans la mesure du possible », son remplacement rapide par « un appareil mécanique de contrôle », le chronotachygraphe.

15 - L'utilisation d'un tel appareil apparaît très tôt comme étant la seule solution permettant un contrôle correct de l'activité du conducteur parce qu'il est couplé aux organes mécaniques du véhicule et qu'il permet donc l'enregistrement automatique des périodes de circulation et de repos de celui-ci. Lors de la préparation de la table ronde de décembre 1963¹⁹, les partenaires sociaux, invités à s'exprimer sur les mesures qu'il conviendrait de prendre, avaient ainsi fait connaître leur acceptation pour un moyen technique de contrôle²⁰. Car l'existence du tachygraphe est déjà connue. Ainsi, l'une des sources intellectuelles de la réglementation communautaire, l'accord AETR du 19 janvier 1962, fait état dans ses annexes d'une possible négociation sur la mise en place d'un tel procédé²¹.

16 - C'est donc dans la foulée du règlement de 1969, par le règlement (CEE) n° 1463/70 du 20 juillet 1970, qu'un procédé mécanique de contrôle est institué. Sa mise en place est très progressive²². Cependant, les caractéristiques constitutives de cet appareil

vont peu évoluer jusqu'en 2006²³. C'est en effet seulement à cette date qu'entrent en vigueur les dispositions du règlement (CEE) n° 2135/98 du Conseil du 24 septembre 1998 modifiant le règlement (CEE) n° 3821/85 et la directive n° 88/599/CEE. Ce règlement prévoit la mise en place d'un appareil de contrôle d'un nouveau type, le chronotachygraphe numérique, en remplacement du tachygraphe mécanique. Ainsi que nous l'avons signalé, ce sont clairement les difficultés d'application du règlement (CEE) n° 3820/85 qui sont à l'origine de cette réforme²⁴, les instances communautaires constatant notamment un usage frauduleux de l'appareil de contrôle mécanique, tendant à gommer l'enregistrement des infractions aux temps de conduite et de repos, tandis que le décalage entre les capacités d'enregistrement des disques (24 heures) et l'obligation d'en faire une présentation sur huit jours, en cas de vérification sur route, ne permettait pas le bon contrôle de tous les seuils réglementaires, certains se calculant sur quinze jours²⁵.

17 - Il fallait donc un appareil de nouvelle technologie, plus difficilement falsifiable, et enregistrant des données plus nombreuses sur une plus longue période. De la sorte, le nouvel appareil est conçu pour enregistrer jusqu'à une année de données²⁶, et la carte à mémoire du conducteur doit pouvoir cumuler l'enregistrement de certaines informations (temps de conduite, travail, interruptions...) sur vingt-huit jours²⁷. Les informations enregistrées sont rendues plus nombreuses et plus précises²⁸. L'appareil est susceptible d'être couplé avec des dispositifs d'alerte et des dispositifs de suivi (notamment par GPS)²⁹. De plus, nombre de dispositions du règlement (CEE) n° 2135/98, modifiant le règlement (CEE) n° 3821/

17. L'idée d'un livret individuel de contrôle, les modalités et le contenu même de ce livret sont étroitement inspirés de l'accord AETR du 19 janvier 1962 (Annexes de cet accord). En 1963, lorsque paraît la proposition de décision du Conseil relative à l'harmonisation de certaines dispositions ayant une incidence sur la concurrence dans les transports (future décision du Conseil du 13 mai 1965), il est déjà fait référence à ce livret pour vérifier les temps de travail des roulants et des navigants du transport par route et par voie fluviale (art. 15). Cette disposition est reprise dans la décision du 13 mai 1965 (art. 15). Néanmoins, le Parlement européen demande l'instauration d'un système de contrôle « efficace » (JOCE 27 mai 1964, p. 1282) tandis que le Comité économique et social doute déjà de la fiabilité du livret de contrôle et ne l'admet qu'à titre provisoire (avis du CES (64/590/CEE) : JOCE 27 oct. 1964, p. 2642). En effet, dès cette époque, les discussions qui entourent déjà la préparation du futur règlement n° 543/69 font aussi état d'un système mécanique de contrôle (V. *infra*).

18. L'utilisation d'un registre de service pour les services réguliers de voyageurs, maintenu après 1985 (Règl. (CEE) n° 3820/85, art. 14), ne va disparaître au profit du tachygraphe numérique qu'à compter de la réforme de 2006 (V. Règl. (CE) n° 561/2006, 25^e consid.).

19. Sur le rôle essentiel de l'organisation de cette table ronde dans la genèse de la réglementation communautaire, cf. *supra*, 1^{re} partie.

20. Au départ, le chronotachygraphe est perçu comme un moyen de contrôle complémentaire au livret, parce qu'il ne permet pas un contrôle des temps de travail, à une époque où la limitation des temps de conduite n'est pas le seul point en discussion. Précisément, les représentants des salariés percevaient ce moyen technique comme un complément du carnet individuel de contrôle. Les représentants patronaux considéraient qu'il fallait faire un choix entre le livret et le moyen mécanique (communication Schaus et Levi, 14 nov. 1962 (V/VII/COM (62)), BAC 8 (1966) 38. - V. également Note Commission, 23 avr. 1963, p. 6/7 (V/VII/9858/63-F), BAC 8 (1966) 46).

Quelques années après, lors des discussions préalables à une première proposition de la Commission en matière d'harmonisation des temps de conduité et de repos, les partenaires sociaux s'entendent pour qu'il s'agisse soit d'un livret de contrôle, soit d'un procédé mécanique de contrôle (compte rendu de la réunion des 2 et 3 septembre 1965 (doc. V/11648/65-F), BAC 6 (1977) 341). Cependant, en décembre 1965, dans un document de travail présentant le projet de proposition de règlement (doc. V/VII/COM(65)509 final, BAC 6 (1977) 342), la Commission indique que seule l'utilisation d'un tachygraphe permet un contrôle efficace, mais qu'il convient de maintenir l'utilisation d'un livret parce qu'un tel procédé mécanique ne permet cependant pas le contrôle du double équipage (p. 16). Cette argumentation est reprise dans les considérants introductifs de la proposition de règlement faite par la Commission au Conseil, en 1966 (27 juill. 1966 (66/581/CEE) : JOCE 17 oct. 1966, p. 3196). L'article 16 de cette proposition annonce d'emblée le remplacement à terme du livret individuel par un procédé mécanique. Cette disposition est reprise dans le règlement (CEE) n° 543/69.

21. Protocole de signature, *addendum* à l'article 13 du traité du 19 janvier 1962.

22. L'article 4 du règlement de 1970 dispose d'une mise en service progressive des tachygraphes entre janvier 1975 et janvier 1978. Un règlement (CEE) n° 2828/

77 du 12 décembre 1977 (JOCE n° L334, 24 déc. 1977) retarde cette mise en service au 1^{er} juillet 1979 pour certains véhicules peu lourds ou effectuant des transports locaux.

23. Les dispositions techniques des règlements (CEE) n° 1463/70 et n° 3821/85 sont très proches. Dans un cas comme dans l'autre, seules les neuf dernières heures de service peuvent être visualisées sans que le disque ne soit enlevé de l'appareil (article 17, paragraphe 4 et article 15, paragraphe 6 des règlements respectifs). Quelques réformes tendent néanmoins à renforcer la sûreté, la fiabilité et l'utilité de cet instrument de contrôle. Le règlement (CEE) n° 2828/77 opère déjà certaines modifications de détail visant à préciser les procédures à suivre en cas de feuille d'enregistrement défectueuse ou d'événement fortuit (modification de l'article 17). Il précise aussi les tolérances pour l'étalonnage de l'appareil de contrôle (modification de l'annexe I, III, f). Il crée un Comité de suivi du règlement, institution que l'on retrouve dans le règlement (CEE) n° 3821/85. Ce dernier règlement fait apparaître également quelques évolutions mineures. De la sorte, les États peuvent plus aisément prendre des mesures de suspension de mise sur le marché quand ils constatent l'existence de disques ou d'appareils non conformes (art. 8, § 4). Les contrôles périodiques, tous les deux ans, de l'appareil se font légèrement plus précis (contrôle du signe d'homologation, annexe I, VI, 3, a).

24. Au début, le basculement vers un tachygraphe numérique n'est pas lié à l'évolution des règles de fond, c'est-à-dire à une reprise des dispositions du règlement (CEE) n° 3820/85. Les actes préparatoires et les considérants introductifs au règlement (CEE) n° 2135/98 ne mentionnent pas la nécessité d'une réforme conjointe des deux règlements de 1985. Il s'agit donc d'assurer une meilleure application du règlement (CEE) n° 3820/85, en l'état. Mais ce sont les retards pris pour la mise en place du chronotachygraphe numérique qui permettent finalement de faire coïncider cette évolution technique avec une réforme des règles de fond, au travers du nouveau règlement (CE) n° 561/2006.

25. V. le cinquième considérant introductif au règlement (CEE) n° 2135/98.

26. Annexe I B du règlement (CEE) n° 3821/85 modifié, 1. b. (alors que le tachygraphe mécanique n'enregistre par lui-même aucune donnée).

27. Annexe I, B, II, b, 1 et IV, A, 2 (alors que chaque disque d'un tachygraphe mécanique ne contenait qu'une journée d'informations).

28. Par exemple, le nouvel appareil enregistre non seulement les vitesses instantanées, ce qui apparaissait sur les disques des appareils mécaniques, mais également les dépassements de vitesse autorisée du véhicule (annexe I, B, II, a, 2.2), dès lors que ce dépassement dure plus d'une minute (avec indication du temps de dépassement, de la vitesse maximale atteinte, de la vitesse moyenne atteinte durant ce laps de temps). Peuvent également apparaître les défaillances de l'appareil (annexe I, B, II, a, 12).

29. Ainsi l'existence de signaux sonores et/ou visuels en cas de dépassement de vitesse autorisée, de dépassement imminent de la période de conduite continue maximale, de la période de conduite journalière maximale, de non respect du repos quotidien de huit heures : annexe I, B, III, c. Symboles des pays de départ et d'arrivée, possibilité d'indiquer des symboles géographiques plus précis, couplage à un GPS : article 1, paragraphe 8, c modifiant l'article 15 du règlement (CEE) n° 3821/85.

85, visent directement à s'assurer que le système soit infalsifiable : homologation sur la démonstration « à résister aux tentatives de manipulation ou d'altération », mesures pour éviter tout risque de falsification des cartes, « contrôles d'authentification », interdictions « de falsifier, d'effacer, de rendre inaccessibles » les enregistrements et les feuilles d'impression³⁰. Finalement, au travers de ce luxe de précautions, le droit apparaît comme l'instrument normatif de contrôle d'un procédé technique de surveillance de l'activité du conducteur.

b) L'intensité des contrôles

18 - Enregistrer l'activité du conducteur est une chose. Utiliser ces informations pour sanctionner le cas échéant le routier ou son employeur en est une autre. Les modalités du contrôle sont donc un aspect essentiel pour l'application de la réglementation sur les temps de conduite et de repos. Pourtant, les dispositions fixant ces modalités de contrôle vont être lacunaires et fragiles. Le livret individuel de contrôle prévu à l'article 14 du règlement de 1969 comprend un rapport hebdomadaire et des feuillets individuels qui doivent être présentés à tout contrôle sur route. Par ailleurs, l'entreprise doit tenir un registre des livrets individuels dans lequel ces documents sont gardés un an. Ces délais fixent donc les périodes d'activité susceptibles d'être vérifiées sur route ou en entreprise. Cependant, le règlement n'indique nullement les modalités concrètes des contrôles, laissant cette question aux États (art. 18), ce qui parut inquiéter le Comité économique et social ainsi que le Parlement européen³¹.

19 - Le règlement (CEE) n° 1463/70 du 20 juillet 1970, disposant de l'introduction du chronotachygraphe, est certes l'occasion d'une certaine évolution. Ainsi, si les disques doivent être conservés une année dans l'entreprise, à l'image des livrets individuels, l'article 17, paragraphe 5, précise que les feuilles d'enregistrement des quatorze derniers jours doivent pouvoir être présentées par le conducteur à l'occasion d'un contrôle sur route³². Pourtant, cette disposition va être remise en cause : l'article 9, paragraphe 4, du règlement (CEE) n° 2828/77 du 12 septembre 1977 ramène cette période à sept jours. Ainsi devient-il impossible, dès cette réforme, aux agents de l'administration de vérifier sur route le respect de la durée maximale de conduite sur deux semaines (92 heures à l'époque).

20 - Cette incohérence va subsister et même se renforcer. En effet, les dispositions du règlement n° 3821/85 ne permettent pas d'assurer un contrôle efficace sur route. Comme auparavant, l'entreprise doit garder pendant un an les disques des conducteurs³³. Mais, alors que le règlement n° 3820/85 multiplie l'éventualité d'une mise en œuvre des règles sur quinze jours (régime des compensations d'heures de conduite et de repos sur deux semaines), le nouvel article 15 § 7 du règlement n° 3821/85 n'impose la présentation par le conducteur que des disques de la semaine en cours

et celui du dernier jour de travail de la semaine précédente³⁴. Cette règle n'est en rien modifiée par le règlement (CEE) n° 2135/98 du 24 septembre 1998. Que le tachygraphe soit mécanique (disques) ou numérique (feuilles d'impression), la période de contrôle sur route reste la même (article 1, paragraphe 8, e modifiant l'article 15 du règlement (CEE) n° 3821/85). Ce n'est donc que par la réforme ayant abouti en 2006 que les périodes d'activité vérifiables lors d'un contrôle sur route vont être fortement augmentées, puisqu'elles passent dans un premier temps aux jours de la semaine en cours et aux quinze jours précédents, puis à vingt-neuf jours à compter du 1^{er} janvier 2008³⁵.

21 - Parallèlement, les instances communautaires vont progressivement renforcer la législation fixant la teneur des contrôles. Au départ, les États membres avaient toute latitude pour exercer ceux-ci. L'article 18, paragraphe 2, du règlement de 1969 indique seulement que « les États se portent assistance mutuellement en vue de l'application des dispositions du présent règlement et de son contrôle ». Le paragraphe 3 précise que dans le cas d'infraction constatée à l'étranger, les autorités compétentes de l'État « peuvent le signaler aux autorités de l'État d'immatriculation du véhicule ». Des dispositions similaires (art. 21) furent rédigées pour l'application du règlement (CEE) n° 1463/70. Mais la liberté laissée aux États de mener comme ils l'entendent les contrôles, de même que l'entière liberté gardée quant aux sanctions (la politique pénale n'est pas du ressort des instances européennes) ont été rapidement critiquées du fait des incohérences et des distorsions de concurrence engendrées³⁶.

22 - Une première pierre à l'édification d'une politique commune de contrôle est cependant posée en 1985 puisque la résolution du 20 décembre 1985 visant à améliorer l'application

30. V. par exemple, les nouveaux articles 5, 12, 14, 15 du règlement (CEE) n° 3821/85, modifiés par le règlement (CEE) n° 2135/98, dont les dispositions multiplient les mesures de sûreté.

31. Le Comité économique et social craignait que l'absence de procédure uniforme de contrôle n'aboutisse à des distorsions de concurrence (avis CES, 22 févr. 1967 (67/308/CEE) : JOCE 17 mai 1967, p. 1803 et 1807). Le Parlement européen s'inquiétait que le règlement offre des garanties insuffisantes en ce qui concerne sa stricte observation (résolution 17 mars 1967, § 8 : JOCE n° 994/67, 3 avr. 1967) et avait proposé d'amender l'article 17 afin que la Commission puisse faire des recommandations sur les méthodes de contrôle et leur intensité (séance 17 mars 1967 : JOCE 3 avr. 1967, p. 997). Illustration des dérives qui ont pu accompagner l'absence d'un cadre réglementaire précis fixant la teneur des contrôles, la mise en œuvre d'une circulaire Cavaillé n° 76-42 du 9 mars 1976 donnant diverses recommandations aux agents français chargés de vérifier l'application du règlement de 1969 a incité la Commission européenne à engager une procédure à l'encontre de la France.

32. Cette disposition laisse cependant l'initiative aux États membres de réduire la période de contrôle à deux jours, lorsqu'il s'agit d'un transport national. L'État français décida d'utiliser cette solution minimaliste (V. A. 16 juin 1976 : disque en cours d'enregistrement et les deux jours précédents).

33. Il est seulement précisé que les feuilles sont gardées en bon ordre.

34. D'une certaine manière, à partir de 1985, tout contrôle sur route se trouve même réduit dès lors qu'il a lieu en début de semaine puisque le règlement (CEE) n° 1463/70, modifié par le règlement (CEE) n° 2828/77, permettait une vérification sur sept jours, quel que soit le jour de la semaine où le contrôle se tenait. Cette question doit être reliée au débat sans fin qui s'est instauré sur l'utilisation, pour la mesure et le contrôle des temps de conduite et de repos, soit d'une « semaine glissante », soit de la semaine civile. C'est en considération du passage de la semaine glissante à la « semaine fixe » que la Commission propose de réduire les disques communicables lors d'un contrôle sur route... à la journée en cours et, « le cas échéant », au disque du jour d'avant ! (proposition de règlement, 20 mars 1984, COM(84)147 final : JOCE n° C 100, 12 avr. 1984, p. 3, dernier consid. et art. 2, § 4, c). La même proposition indique cependant vouloir obliger les entreprises à garder les disques deux ans, ce qui ne sera pas retenu. Mais, concernant les contrôles sur route, le Comité économique et social fait connaître sa désapprobation (avis 27 févr. 1985 : JOCE 25 avr. 1985 (85/C104/04), obs. particulières 2.2.1) alors que le Parlement européen se trouve d'accord avec la Commission (JOCE n° C 122, 20 mai 1985, p. 167). Pourtant, le 1^{er} août 1985, la Commission présentera au Conseil une proposition modifiée de règlement intégrant la nouvelle norme, soit la présentation des feuilles de la semaine en cours, plus la dernière feuille de la semaine précédente (COM(85)458 final : JOCE n° C 223, 3 sept. 1985, p. 7).

35. Journée du contrôle et les vingt-huit jours précédents (Règl. (CE) n° 561/2006, modifiant l'article 15 du règlement (CEE) n° 3821/85, art. 26, § 4). Il est à signaler que l'accroissement des périodes de contrôle sur route n'entraîne pas dans les projets originaux de la Commission, en octobre 2001. C'est le Parlement européen qui en fait la première fois la proposition en 2002, faisant remarquer le décalage existant entre des temps de conduite et de repos sur quinze jours et des contrôles limités à la semaine. Le Parlement pose à l'occasion un principe inverse : pour pouvoir contrôler correctement quinze jours d'activité, il faut pouvoir contrôler sur une période encore plus longue (5 nov. 2002, A5-0388/2002, COD/2001/0241). Cet amendement parlementaire est refusé par la Commission parce qu'il entraînerait des charges trop lourdes pour les entreprises et les fonctionnaires chargés des contrôles (11 août 2003, COM 2003/0490 : C5-0394/2003). C'est le Conseil qui finalement reprendra cette proposition (Cons., position commune, 9 déc. 2004 : JOUE 15 mars 2005, p. 11).

36. V., par exemple, la synthèse des discussions de la table ronde d'économie du transport tenue à Paris en décembre 1980 (Rapp. M.-G. Gutman : CEMT, 1981). À ce sujet, rappelons les inquiétudes que le Conseil économique et social européen et le Parlement européen avaient manifestées dès la préparation du règlement de 1969 (V. supra). Notons également que dès la proposition originelle de modifier le règlement de 1969, la Commission assortit cette initiative d'un projet de recommandation visant à améliorer l'application des règlements sociaux par des contrôles étatiques plus uniformes (20 mars 1984 COM(84)147 final (84/C 100/04) : JOCE 12 avr. 1984).

des règlements sociaux dans le domaine des transports routiers fixant des objectifs non contraignants aux États membres. Mais force est de constater que les mesures préconisées restent très générales et ne sont jamais chiffrées³⁷. Il faut donc attendre la directive n° 88/599/CEE du 23 novembre 1988 sur des procédures uniformes concernant l'application des règlements (CEE) n° 3820/85 et n° 3821/85 pour que des normes coercitives apparaissent en cette matière. L'article 1^{er} de la directive fixe des objectifs chiffrés (1 % des jours de travail des conducteurs concernés par les règlements sociaux) et répartit des minima à atteindre respectivement pour les contrôles en entreprise et sur route. L'article 2 décrit ce que doivent être les contrôles sur route. Ces derniers portent en priorité sur les périodes de conduite et de repos quotidiens, sur les interruptions de conduite de la journée, tandis que la vérification des disques des jours antérieurs, et des vérifications complémentaires, n'ont en principe lieu que si des irrégularités manifestes sont déjà apparues³⁸. Les contrôles en entreprise (art. 3) portent également sur des points complémentaires. Des contrôles assurés dans les locaux de l'administration à partir d'informations communiquées par l'entreprise peuvent également avoir lieu. Ils sont assimilés à un contrôle en entreprise. Les États membres doivent organiser des opérations de contrôle coordonnées deux fois par an (art. 5). On notera cependant que ces mesures contraignantes, devant être imposées avant 1989 dans les différentes législations nationales,

interviennent donc près de vingt ans après la publication du règlement (CEE) n° 543/69.

23 - Le règlement (CEE) n° 2135/98 du 24 septembre 1998 contribue toutefois à accroître l'emprise du droit communautaire sur la mise en œuvre des contrôles par les États. Il autorise ainsi l'examen, le cas échéant, des éventuels dépassements de la vitesse autorisée pour certains types de véhicules, ainsi que la recension des vitesses instantanée des dernières vingt-quatre heures d'utilisation du véhicule, à titre de contrôle complémentaire sur route, quand il est déjà constaté des irrégularités manifestes. Enfin, la directive n° 2006/22/CE du 15 mars 2006 accroît et précise significativement les contrôles. Ainsi, selon un calendrier détaillé, les contrôles doivent progressivement passer de 1 % à 4 % (en 2012) des jours de travail effectués par les conducteurs (art. 2, § 3). Les minima à atteindre respectivement pour les contrôles en entreprise et sur route sont relevés (ils passent respectivement de 25 % et 15 % à 50 % et 30 % en 2008). Les statistiques nationales permettant de mesurer la réalité des contrôles sont réglementairement explicitées (art. 3). Les contrôles sur route ne s'effectuent plus en priorité sur la journée en cours mais portent également sur les repos et les durées de conduite hebdomadaires pour l'ensemble de la période contrôlable. L'examen des dépassements de vitesse autorisée du véhicule ne se fait plus « le cas échéant » (art. 4 et ann. 1, A). Les vérifications en entreprise, si une infraction est constatée, peuvent permettre d'engager des contrôles dans d'autres entreprises susceptibles d'être coresponsables (*chargeurs, sous-traitants...* : art. 6 et ann. 1, B). Les contrôles concertés se multiplient (art. 5). Les entreprises sont classées par niveau de risques, les contrôles devant se resserrer sur celles qui commettent les infractions les plus graves et les plus nombreuses (art. 9)³⁹. Un comité spécifique est chargé de centraliser et de coordonner les échanges d'informations entre États membres (art. 7 et 8).

2° Sanctionner

24 - Là encore, des années soixante à aujourd'hui, les évolutions sont notables et sont au cœur de la problématique qui gouverne les réformes de 1985 et de 2006. De surcroît, la question de la responsabilité de ceux qui viennent enfreindre les règles est d'autant plus importante qu'elle a été, à l'origine, mise entre parenthèses. Par exemple, si la décision du Conseil du 13 mai 1965 fait déjà mention de l'outil de contrôle des temps de travail, elle reste muette sur la question des sanctions. Quant au règlement du 25 mars 1969, il renvoie aux États le soin de décider des sanctions, après une simple consultation de la Commission (art. 18, § 1) et invite simplement les autorités des différents pays à se communiquer les cas d'infractions commises par les membres d'équipage des véhicules étrangers circulant en Europe (art. 18, § 3)⁴⁰. Dès lors, d'importantes difficultés pratiques vont entourer la mise en œuvre des sanctions dans chaque État de commission de l'infraction. Il est également évident que les sanctions prises dans l'État de commission sont susceptibles de varier d'un pays à l'autre, tandis que l'État d'immatriculation du véhicule ne sanctionne généralement pas les infractions commises à l'étranger⁴¹. De plus, le règlement de 1969 ne détaille en rien les responsabilités, laissant accroître que les

37. Résolution 20 déc. 1985 : JOCE n° C 348, 31 déc. 1985, p. 1. La résolution indique notamment que les contrôles doivent être réguliers, qu'ils doivent couvrir une part « importante et représentative » des conducteurs et des entreprises, que les contrôles se font sans discrimination entre résidents et non-résidents, qu'ils doivent être renforcés en période de vacances dans le transport de voyageurs, qu'ils doivent être conçus de telle sorte qu'ils rendent difficile leur contournement... Il est également indiqué qu'une attestation de non conduite remise par les employeurs, lorsqu'un chauffeur ne conduit pas certains jours, faciliterait le déroulement des contrôles et qu'il serait utile que les fonctionnaires des différents pays membres et chargés des contrôles puissent se rencontrer et que des informations soient échangées entre administrations. Au regard de cette résolution, le projet de recommandation du Conseil visant à l'amélioration de l'application des règlements sociaux dans le domaine des transports routiers, rédigé par les services de la Commission concurrence au projet de règlement modifiant celui de 1969 (*op. cit.*) était beaucoup plus précis, fixant des objectifs chiffrés et ambitieux. De la sorte, des contrôles annuels minimaux devaient toucher 30 % du parc national de véhicules et 30 % des entreprises nationales du trafic routier de personnes et de marchandises.

38. L'enregistrement des différents temps s'est nécessairement affiné dès lors que les livrets individuels ont été progressivement remplacés par les tachygraphes. De même, l'enregistrement automatique des périodes de conduite a évidemment amélioré la situation, vis-à-vis des premières générations de chronotachygraphes, où l'enregistrement des périodes de conduite restait manuel. Signalement également que les contrôles peuvent également être plus précis à compter des règlements de 1985, ne serait-ce qu'à cause d'une refonte de la signification des signes (« lit », « volant »...) indiquant les différentes périodes de travail et de repos. Le règlement de 1969 ne posait pas le principe d'une distinction entre les temps de travail productif, autre que la conduite, et les temps de simple présence au travail (signe « carré »). La distinction entre les périodes d'attente (et celle du co-équipier ne conduisant pas en période de conduite) et les autres temps de travail (signe « marteaux ») n'était que facultative. La France avait d'ailleurs choisi cette solution (A. 11 févr. 1971 sur le contrôle de l'application de la réglementation des conditions de travail des membres d'équipage des transports par route en vue d'assurer la sécurité de la circulation routière, art. 5 : JO 16 févr. 1971, p. 1576). Cependant, le règlement n° 3821/85 inverse la solution : pour les temps autres que la conduite, le principe est dorénavant la séparation des périodes de disponibilité des autres temps de travail et les États obtiennent seulement la faculté de placer l'ensemble de ces périodes sous le signe « carré ». La tendance est donc à la différenciation des temps, bien que le règlement de 1985 regroupe sous le signe « lit » les temps de repos et les interruptions de conduite, là où le règlement de 1969 différenciait ces deux moments par l'utilisation du signe « chaise » en présence d'une interruption de conduite. Dans sa dernière mouture, celle issue du règlement (CE) n° 561/2006, le règlement (CEE) n° 3821/85 n'autorise plus les États à confondre l'ensemble des tâches autres que la conduite sous le signe « carré ». Le règlement (CEE) n° 3821/85 renvoie à la directive n° 2002/15/CE du 11 mars 2002 pour la définition des différents temps. Les périodes d'inaction non connues à l'avance d'un chauffeur à disposition de son employeur entrent dans le temps de travail et doivent être signalées à la rubrique « Autres tâches ». Celles qui sont connues à l'avance restent des périodes de disponibilité et sont hors temps de travail.

39. Une déclaration de la Commission, annexée à la directive du 15 mars 2006, énonce ce que sont des infractions graves : dépasser les temps de conduite maximale journalière ou hebdomadaire de plus de 20 %, ne pas respecter les temps minimaux de repos à raison de 20 % ou plus, ne pas respecter la durée maximale des pauses à raison de 33 % ou plus, ne pas installer de tachygraphe (JOCE n° L 102, 11 avr. 2006).

40. Il existe des dispositions similaires en cas d'infractions aux dispositions du règlement n° 1463/70 du 20 juillet 1970 concernant l'appareil de contrôle (art. 21).

41. Le Comité économique et social, notamment, s'était inquiété de cette situation, pointant le fait qu'il serait difficile de sanctionner des infractions commises dans le cadre de transports internationaux et réclamant l'établissement de sanctions uniformes, alors que la proposition de règlement laissait non résolues ces difficultés (Avis, 22 févr. 1967 : JOCE 17 mai 1967, p. 1807).

auteurs matériels de l'infraction, c'est-à-dire les chauffeurs, sont implicitement les seuls responsables⁴².

25 - Cette situation ne va pas rapidement évoluer. L'article 17 du règlement (CEE) n° 3820/85 du 20 décembre 1985 reprend globalement les mécanismes institués en 1969. La législation se fait cependant plus incisive. Il apparaît notamment que la communication d'informations entre États sur les infractions commises et les sanctions prises à l'adresse des équipages étrangers devient une exigence⁴³. Mais par ailleurs, un changement majeur se dessine : la mise en cause possible des employeurs. Effectivement, comme nous l'avons signalé, le règlement de 1969 n'aborde pas cette question alors que les conducteurs peuvent être amenés à transgresser les temps de conduite et de repos du fait des consignes reçues de leur commettant. La réglementation de 1985 élargit le champ des responsabilités en édictant que « l'entreprise organise le travail des conducteurs de telle manière qu'ils puissent se conformer aux dispositions » des règlements (CEE) n° 3820/85 et n° 3821/85. Elle précise les obligations de l'employeur en indiquant que « l'entreprise vérifie périodiquement si les deux règlements ont été respectés » et en obligeant l'employeur à prendre les mesures nécessaires pour éviter qu'une infraction se reproduise⁴⁴.

26 - Mais le règlement (CE) n° 561/2006 du 15 mars 2006 marque une étape décisive⁴⁵. Si les États continuent d'être maîtres de la nature et du quantum des sanctions qu'ils prennent, la nouvelle réglementation communautaire est plus détaillée sur les caractéristiques globales de celles-ci : ces sanctions doivent être effectives, proportionnées, dissuasives et non discriminatoires (art. 19, § 1). En cas d'infraction compromettant manifestement la sécurité routière, des mesures préventives peuvent être engagées par les autorités de l'État de commission, y compris vis-à-vis des équipages de pays tiers : l'immobilisation du véhicule est possible, de même que d'obliger le conducteur à respecter son temps de repos journalier. De plus, en ces circonstances, chaque État est invité à retirer, à suspendre ou à restreindre la licence de l'entre-

prise quand l'infraction est commise par un chauffeur d'une entreprise établie sur son territoire ou, à défaut, à retirer, suspendre ou restreindre du moins le permis de conduire du conducteur (art. 21). Plus globalement, est aussi institué un mécanisme autorisant chaque État à sanctionner efficacement, soit les infractions commises par les équipages étrangers sur son territoire, soit les infractions commises par ses ressortissants dans un pays tiers (art. 20). Enfin, la responsabilité des entreprises est précisée et nettement alourdie.

27 - Concernant les conducteurs salariés de l'entreprise, les instructions fournies aux chauffeurs doivent être « appropriées ». Surtout, l'entreprise est présumée responsable du non-respect des règles communautaires par les chauffeurs (art. 10, § 3). Il y a là un véritable renversement par rapport à la solution juridique prévalant sous l'empire du règlement de 1969⁴⁶. Les États peuvent cependant décider de lier cette responsabilité à l'irrespect de son obligation d'organiser de façon idoine le travail des chauffeurs. Dans ce cas, mais qui nécessite une règle nationale annihilant l'effet direct du règlement communautaire, il apparaît donc que la présomption de responsabilité de l'entreprise tombe. De même, les États sont aussi admis à prendre en considération les circonstances qui viendraient démontrer que l'entreprise ne peut être tenue pour responsable de l'infraction commise (par exemple, un comportement à l'initiative exclusive du routier).

28 - De surcroît, l'article 10, paragraphe 4, oblige l'ensemble des intermédiaires du transport qui entrent en relation avec des conducteurs, sans pour autant être l'employeur de ces derniers, à prévoir des délais de transport tels qu'ils permettent aux chauffeurs de respecter les dispositions en matière de temps de conduite et de repos. Cette dernière obligation, par son champ d'application fort large, s'adresse à des situations très diverses. Elle vise certainement les entreprises qui font appel à des conducteurs indépendants. Elle apparaît également applicable aux conducteurs salariés lorsqu'ils entrent en relation directe avec les entreprises clientes de leur employeur⁴⁷.

C. - L'adhésion de la profession : un effet neutralisant

29 - Comment obtenir la bonne application d'une législation ? Sanctionner ceux qui ne la respectent pas semble, *a priori*, une solution normale, presque naturelle. Il ne s'agit cependant pas d'une panacée. Pour que la sanction soit concrètement efficace, il faut pouvoir l'appliquer de façon certaine à chaque infraction. D'une telle situation, les instances de contrôle sont fort éloignées, qui ne vérifient qu'un taux très restreint des transports de marchandises et de voyageurs assujettis et ne sanctionnent pas mécaniquement les fautes constatées. Mais en vérité, la panacée serait l'application spontanée et volontaire de la règle. Or, il ne semble pas que

42. Ce n'est qu'au niveau de l'entretien du tachygraphe qu'une responsabilité de l'entreprise apparaît en tant que telle. Si le personnel roulant est responsable du bon maniement de l'appareil au quotidien (Règl. n° 1463/70, art. 17), « l'employeur et les membres d'équipage veillent au bon fonctionnement de l'appareil et à ce que les scellements soient intacts » (art. 15). Le règlement n° 3821/85 marque une évolution en indiquant que l'employeur veille également à la « bonne utilisation de l'appareil » (art. 13), tandis que la réglementation détaille ensuite les gestes et procédures que doivent suivre les conducteurs dans la manipulation de l'appareil et des disques (art. 15).

Malgré tout, la jurisprudence communautaire a admis la possibilité d'une responsabilité pénale de l'employeur pour violation du règlement (CE) n° 543/69, bien que cette faute ne soit pas intentionnelle dès lors que le conducteur était l'auteur matériel de l'infraction, sur la base des impératifs de sécurité routière, impliquant une responsabilité objective de l'employeur (CJCE, 10 juill. 1990, aff. C326/88, Hansen a. Soen : Rec. CJCE 1990, I, p. 2911).

43. Il existe des dispositions similaires en cas d'infractions aux dispositions du règlement (CE) n° 3821/85, concernant l'appareil de contrôle (art. 19). Pourtant, il apparaît que la mise en œuvre de ce mécanisme va être des plus problématiques. Ainsi, l'exposé des motifs de la proposition de règlement visant à modifier la législation communautaire de 1985 affirme que le mécanisme de la communication des infractions entre États « est appliqué de façon trop boiteuse et trop inégale » (COM/2001/0573 final (COD 2001/0241) : JOCE, 26 févr. 2002).

44. Règl. (CEE) n° 3820/85, art. 15.

45. Contrairement à la législation sur les contrôles, qui connaît de nombreuses transformations à compter de 1985 (Résolution 20 déc. 1985. - Dir. n° 88/599/CEE, 23 janv. 1988. - Règl. (CEE) n° 2135/98. - Règl. (CE) n° 561/2006), celle relative aux sanctions évolue plus lentement. Pourtant, le projet de recommandation du Conseil visant à l'amélioration de l'application des règlements sociaux dans le domaine des transports routiers (20 avr. 1984, COM(84)147 final : JOCE n° C 100, 12 avr. 1984, p. 84) avançait tout un ensemble de dispositions : application de sanctions aux entrepreneurs comme aux conducteurs, obliger les chauffeurs à l'immobilisation quand ils n'ont pas respecté leur repos quotidien, possibilité de poursuivre les infractions commises par les non-résidents, suspension de la licence de transport ou du permis de conduire... Mais ces propositions vont rester lettre morte jusqu'en 2006. Ni la résolution définitive du 20 décembre 1985, ni la directive n° 88-599, ni le règlement (CEE) n° 2135/98 ne contiennent de telles dispositions, ce qui accredit l'hypothèse d'une forte résistance des États à laisser leur échapper ce domaine de compétence.

46. Le principe d'une responsabilité de l'entreprise pour les infractions commises par les conducteurs qui s'y trouvent employés est clairement indiqué par l'intitulé même du chapitre III du règlement (CE) n° 561/2006, « Responsabilité de l'entreprise de transport ». Mais dès lors que l'entreprise est *a priori* responsable des infractions commises par ses salariés, se pose avec force l'éventualité de sa responsabilité dès lors que le conducteur les commet à l'étranger, soit hors du ressort des autorités nationales chargées du contrôle de ces infractions. C'est pourquoi l'article 10, paragraphe 3, dispose explicitement que l'employeur est responsable « même si l'infraction a été commise sur le territoire d'un autre État membre ou d'un pays tiers ».

47. Ces deux catégories de conducteurs apparaissent également à l'article 19, paragraphe 4, du règlement qui, de façon complémentaire à l'article 10, paragraphe 4, édicte que les États membres veillent à ce qu'un système proportionné de sanctions soit mis en place en cas d'infractions, à l'adresse « des entreprises ou des expéditeurs associés, chargeurs, tour opérateurs, commissionnaires de transport, sous-traitants et agences employant des conducteurs qui leur sont associés ». Or, les entreprises ou les expéditeurs associés sont ceux qui, faisant appel à un transporteur, utilisent les conducteurs salariés de ce dernier, à moins qu'ils fassent directement appel à un artisan-chauffeur. Quant à la situation des entreprises « employant des conducteurs qui leur sont associés », elle semble plus nettement viser les entreprises faisant régulièrement appel à des routiers, travailleurs indépendants.

cela puisse se faire. La réglementation communautaire sur les temps de conduite et de repos vient brider la liberté d'exploitation des transporteurs et des entreprises. Elle est née d'une volonté politique d'ouvrir à la concurrence le transport européen à une époque où chaque pays protégeait jalousement son marché national. Elle n'est pas même une réglementation admise spontanément par les conducteurs, parce qu'elle limite la latitude du chauffeur à mener comme il l'entend son activité professionnelle⁴⁸. En bref, loin d'être une règle déclarative des usages de la profession, elle est une règle proclamative d'une ambition politique.

30 - C'est pourquoi, en réaction, il apparaît que les instances communautaires ont continuellement cherché à obtenir l'adhésion minimale de la profession⁴⁹. Aussi, dès qu'il fut acquis qu'une réglementation s'imposerait aux conducteurs et à leurs employeurs, il s'est agi de conforter l'existant, par-delà le renforcement de la coercition, au travers d'une stratégie implicite, sanctuariser la législation sur les temps de conduite et de repos, et d'une tactique revendiquée, adapter à la marge ces règles, pour mieux les faire admettre de leurs destinataires.

31 - L'observation des différentes réformes qui se sont succédées laisse à penser que les instances communautaires développent une stratégie implicite visant à préserver l'acquis, ce qui implique notamment d'écarter toute évolution entraînant la mise en cause d'un *statu quo*, dénégration qui serait génératrice d'une résistance accrue à cette réglementation. Ainsi s'expliquerait d'abord l'absence de toute évolution notable des règles de fond, qui viendrait renforcer la protection des conducteurs dans l'exercice de leur travail (cf. *supra* 1^{re} partie). Cette observation générale semble confortée par le fait que certaines modifications entrent dans le cadre d'un jeu à somme nulle où ce qui est accordé d'une part est repris d'autre part.

32 - Rappelons rapidement quelques exemples. Nous avons de la sorte constaté que la répartition dans la semaine des repos quotidiens, dans les règlements de 1969 et 1985, était différente mais n'apportait aucune augmentation de ces heures de latence. Similairement, en 2006, l'augmentation apparente du repos quotidien principal (9 heures au lieu de 8 heures) en cas de scission de ces repos est largement compensée par la disparition des récupérations des heures de repos perdues, quand sont utilisés les repos quotidiens réduits (9 heures). Concernant les temps de conduite hebdomadaire, le législateur, dans le règlement de 1985, semble vouloir compenser la disparition de toute limite sur une semaine isolée par une légère baisse de cette durée sur quinze jours (de 92 heures à 90 heures), tandis que le règlement de 2006 rétablit une limite sur la semaine, mais pour officialiser un seuil qui n'était guère dépassable en pratique avant cette date (56 heures).

33 - Au demeurant, la lecture des travaux préparatoires montre que plusieurs réformes d'envergure, qui auraient pu être insérées dans cette réglementation, ont été refoulées au cours du processus législatif. C'est notamment le cas d'un élargissement du champ d'application des règlements aux véhicules légers, à la suite du refus du Conseil (cf. *supra* 1^{re} partie). C'est encore le cas de la durée du travail, dont une prise en compte était initialement prévue mais qui ne se concrétise qu'à partir du XXI^e siècle sur le fondement de textes distincts⁵⁰. De plus, certains changements législatifs ne sont

en fait que la traduction d'évolutions jurisprudentielles et non pas la conséquence d'un volontarisme politique. C'est en particulier le cas, en 2006, pour l'intégration dans la catégorie des « autres tâches » des temps de trajets visant à rejoindre le véhicule qui doit être pris en charge, quand celui-ci ne stationne pas au lieu d'établissement, ou des périodes de conduite professionnelle sur des véhicules non assujettis à la réglementation communautaire sur les temps de conduite et de repos⁵¹.

34 - En définitive, c'est aussi dans le souci d'obtenir une meilleure adhésion de la profession au *statu quo* réglementaire existant que les instances communautaires justifient l'accroissement des contrôles et des sanctions par le « discrédit » qui viendrait atteindre une législation continuellement bafouée (V. *supra*). De même, le discours récurrent sur un supposé « progrès social » censé favoriser l'attachement des chauffeurs à ces règles, peut également s'entendre comme le progrès résultant d'un meilleur respect de la réglementation par les employeurs et les donneurs d'ordres de ces conducteurs.

35 - Car le but avéré des réformes de 1985 et 2006 n'est pas de changer l'ordre des choses mais de l'adapter et de l'amender pour le rendre plus acceptable. De façon symptomatique, il n'est pas question à l'origine d'abroger le règlement de 1969. La proposition de règlement faite en 1984 par la Commission au Conseil ne vise qu'à modifier certaines dispositions du règlement de 1969. De même, au départ, les instances communautaires engagent la réforme du règlement (CEE) n° 3821/85 relatif au tachygraphe, afin d'améliorer l'application du règlement (CEE) n° 3820/85 sur les temps de conduite et de repos, mais il n'est pas officiellement dans les objectifs de la Commission européenne de modifier les règles de fond : l'engagement des deux réformes n'a pas lieu simultanément. La communication de la Commission, « *Vers un transport routier de qualité plus sûr...* » (COM/2000/0364 final), l'indique expressément. Elle affirme qu'il convient d'être prudent pour toute modification du règlement (CEE) n° 3820/85, dont les dispositions ne sont pas contestées en soi mais font l'objet d'une mauvaise application, et qu'il convient donc de repousser à plus tard la question d'une possible modification de ce règlement (§ 14)⁵².

36 - Ce faisant, pourquoi donc réforme-t-on les règlements (CEE) n° 543/69 et n° 3820/85 ? D'abord, pour rendre les dispositions de ces règlements plus lisibles et plus claires. Par exemple, l'effort législatif porte d'abord sur la multiplication et la reprise des défi-

(JOCE n° C 100, 12 avr. 1984, p. 3). La Commission cherche précisément à ce que les pauses qui doivent être prises toutes les quatre heures trente minutes soient calculées sur la base du temps de travail et non plus sur celle du temps de conduite (art. 1^{er}, § 6 et 7, modifiant les art. 7 et 8 du règlement de 1969). Le Parlement européen va cependant s'opposer à cette réforme (séance 19 avr. 1985 : JOCE n° C 122, p. 162). Le Parlement justifie cette position : elle constate en particulier qu'il n'existe pas encore au niveau communautaire de règles uniformes sur les temps de travail, que le temps de travail, hors conduite, ne peut pas être efficacement contrôlé au moyen du chronotachygraphe (résolution du Parlement européen, doc. A-2-9/85 : JOCE n° C 122, 20 mai 1985, p. 170).

51. La Cour de justice des Communautés européennes avait jugé que de telles périodes devaient entrer dans le décompte des temps (CJCE 18 janv. 2001, aff. C-297/99, *Skills Motor Coaches et a.* : Rec. CJCE 2001, I, p. 573). Dans sa proposition initiale, la Commission allait reprendre cette solution, à défaut de faire disparaître un certain nombre d'exemptions (par exemple les transports de voyageurs sur moins de cinquante kilomètres) dont l'existence facilitait la non-prise en compte de tous les temps de conduite. En effet, les partenaires sociaux s'opposaient à cette solution (Exposé des motifs, § 31, proposition de règlement du 12 oct. 2001 : JOCE n° C 51, 26 févr. 2002). Comme l'indiquait la décision de la CJCE, c'est finalement l'inscription de ces temps dans la catégorie « autres tâches » qui allait s'imposer dans le règlement (CE) n° 561/2006 (art. 6.5. et 9.3.).

52. Les considérants introductifs au règlement (CEE) n° 2135/98 sont également caractéristiques : ce sont les fraudes aux règles du règlement (CEE) n° 3820/85 qui incitent à la réforme du règlement (CEE) n° 3821/85, ce qu'entreprend le règlement de 1998. Mais il ne s'agit que d'obtenir une meilleure application du règlement (CEE) n° 3820/85, en l'état (2^e au 6^e consid.).

48. Les interruptions de conduite, notamment, entraînent l'allongement des amplitudes de travail alors qu'elles ne sont pas considérées par la réglementation communautaire (ni par la réglementation française), comme un temps de travail.

49. Ainsi, en 2000, une communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, « *Vers un transport routier de qualité plus sûr et plus concurrentiel dans la Communauté* », précise, concernant les contrôles, que « l'efficacité des règles communes et nationales passe nécessairement par leur bonne application. Cette dernière dépend, d'une part, de l'acceptation de ces règles par la profession et, d'autre part, des systèmes de contrôle et de sanctions mis en place par les États membres » (COM/2000/0364 final).

50. Suite à l'abandon de ce thème dans la deuxième moitié des années 1960 (V. *supra*), la Commission tente de réintroduire des normes fondées sur le temps de travail dans la proposition de règlement qu'elle présente le 20 mars 1984

nitions réglementaires⁵³. Mais c'est aussi au nom de cet effort de clarification qu'on en vient finalement à abroger les règlements de 1969 et de 1985, plutôt que de simplement les maintenir, même amendés⁵⁴. Il s'agit encore d'adapter la législation aux évolutions économiques du secteur, par des modifications de détail⁵⁵. Mais il faut aussi, dans le cadre de cet effort d'adaptation, « assouplir les dispositions des règlements sans porter atteinte à leurs objectifs » indique-t-on lors de la réforme de 1985⁵⁶.

37 - La volonté d'assouplir les règles aboutit à une détérioration ponctuelle des conditions de travail des chauffeurs routiers. Elle est alors justifiée par l'incapacité d'obtenir une bonne application des règles antérieures et elle est souvent compensée par des améliorations connexes, dans le cadre d'une politique plus générale de *statu quo*⁵⁷. Cependant, les assouplissements eux-mêmes sont la source de complications, gênant toute correcte application... En 2006, un tel schéma explique la suppression des compensations pour les temps de repos journaliers réduits. Sur la base de cette même justification, la Commission a également tenté de supprimer les repos compensatoires en cas de repos hebdomadaires réduits⁵⁸. De même, au motif que ces dispositions étaient incontrôlables, les instances communautaires ont cherché à supprimer

ou restreindre l'interdiction des rémunérations au rendement⁵⁹. Mais, plus globalement, il apparaît que l'aménagement des temps de conduite et de repos, en vue d'assurer l'exploitation routière la plus souple possible et permettre ainsi une meilleure acceptation des règles de la part des professionnels, a été une préoccupation récurrente des instances communautaires⁶⁰.

D. - Conclusion

38 - Au terme de cette étude, les réformes de 1985 et de 2006 se présentent donc comme les avatars des choix politiques, parfois décidés pour des raisons tactiques, effectués entre l'organisation de la table ronde de décembre 1963 et le règlement communautaire originel de mars 1969. Dès la proposition de règlement faite par la Commission au Conseil en juillet 1966, l'essentiel est posé. Aussi, la décision du Conseil du 13 mai 1965 dresse un programme qui, pour son volet social, ne sera que très tardivement et partiellement réalisé au travers d'un corpus législatif distinct, alors que les discussions et les négociations entre les services de la Commission et les représentants de la société civile dans les années soixante

53. « Considérant qu'il est souhaitable de compléter et de préciser certaines définitions et de mettre à jour certaines dispositions » (Règl. (CEE) n° 3820/85, 12^e consid.). « Il convient (...) d'établir un ensemble de règles plus claires et plus simples, qui seront facilement comprises, interprétées et appliquées », affirmation en 2006 (Règl. (CE) n° 561/2006, consid., § 4 ; V. également consid., § 6 et 12).

54. Considérants : § 37 du règlement (CE) n° 561/2006.

55. Considérants : § 12 du règlement (CE) n° 561/2006. Ainsi, les élargissements du champ d'application des règlements, notamment quand des secteurs spécifiques, qui échappaient largement aux règles du marché, mais sont désormais investis par des entreprises en concurrence les unes par rapport aux autres (cf. *supra* 1^{re} partie). Mais il peut aussi s'agir d'exclure certains transports du domaine d'application des règlements (par ex. Règl. (CEE) n° 3820/85, 11^e consid.).

56. Quatrième considérant de la proposition de règlement de 1984 et premier considérant du règlement (CEE) n° 3820/85. Le septième considérant de la proposition de règlement de 1984 porte clairement cette croyance d'une possible conciliation entre progrès social, assouplissement des règles au nom de la liberté d'exploitation des entreprises, et finalement mise en place d'un jeu à somme nulle : « considérant qu'un allongement de la durée journalière de conduite allant de pair avec un raccourcissement de la durée hebdomadaire de conduite est de nature à faciliter la gestion des entreprises de transport tout en contribuant au progrès social ».

57. Rappelons que la jurisprudence communautaire a elle-même justifié par l'objectif d'assouplissement et l'existence de contreparties, l'interprétation qu'elle donnait des règles du règlement (CEE) n° 3820/85 sur les interruptions de conduite (chaque période de quatre heures trente doit être comptabilisée séparément : CJCE 15 déc. 1993, aff. C-116/92, *op. cit.*). Mais la récente réécriture des dispositions concernant ces interruptions de conduite, obligeant notamment les conducteurs, en cas de pauses scindées, à en prévoir une d'une demi-heure s'ajoutant à une coupure d'un quart d'heure (au lieu de trois coupures d'un quart d'heure) se présente comme un exercice de clarification, se faisant là encore à droit constant, et qui est motivée par la volonté de lutter contre certaines pratiques déviantes que cette jurisprudence ne semble pas avoir totalement résorbées.

58. Cette justification n'apparaît cependant pas clairement dans les considérants du règlement (CE) n° 561/2006 (V. § 15 et 17). Par contre, la proposition initiale de règlement (Proposition 12 oct. 2001 : JOCE n° C 51, 26 févr. 2002) illustre ce processus passablement contradictoire, sinon pervers. Précisément, le paragraphe 15 de l'exposé des motifs est un véritable condensé de ce processus : « Le règlement (CEE) n° 3820/85 offre déjà une très grande souplesse en ce qui concerne les temps de conduite, les périodes de repos et les pauses. Cette souplesse s'est cependant traduite par un manque d'efficacité sur le plan de l'application. Le texte actuellement proposé supprime les possibilités de compensation, qu'il n'était généralement pas possible de comptabiliser avec précision, et qui pouvaient facilement être ignorées. Les modalités de flexibilité sont maintenues, mais dans des limites comptabilisables, applicables, compréhensibles et simples. La possibilité d'augmenter la durée normale de repos journalier et le maintien des périodes de repos écourtées dans des limites prédéfinies et applicables sont compensés par une autorisation de réduire les repos journaliers et hebdomadaires sans compensation. ». Cependant, les compensations en cas de repos hebdomadaires réduits seront ultérieurement rétablies, seules étant supprimées les compensations en cas de repos journaliers réduits.

59. L'existence de rémunérations au rendement a continuellement fait l'objet d'intensifs débats. Déjà, les primes au tonnage, au déplacement, l'intéressement du chauffeur quand il se crée sa propre clientèle, étaient des pratiques courantes (en France, pour les années 1960 à 1980, cf. J.-B. Pouy, P. Hamelin et B. Lefebvre, *Les routiers, des hommes sans importance ?* : Paris, éd. Syros, 1993, p. 215). Pour la réglementation communautaire, le règlement de 1969, dans sa version initiale, ne contient aucune interdiction d'une rémunération au rendement. Cependant, cette prohibition apparaît à l'article 1.6. du règlement (CEE) n° 2827/77 du 12 décembre 1977 modifiant le règlement (CEE) n° 543/69, au motif que ce type de rémunération pourrait compromettre la sécurité routière (4^e consid.). Concrètement, il y a une interdiction si et seulement si une telle rémunération est susceptible de remettre en cause la sécurité routière. Néanmoins, lors de la réforme des règlements de 1969 et 1970, la Commission propose la suppression de cette prohibition au motif que celle-ci « ne semble pas nécessaire à l'application du présent règlement ». Le Parlement européen paraît encore plus incisif, qui affirme : « Considérant que l'octroi de primes ou de majorations de salaire en fonction des longues distances parcourues ou de la nature des marchandises transportées ne peut en aucun cas compromettre la sécurité routière » (JOCE n° C 122, 20 mai 1985, p. 161). Cependant, cette affirmation est celle de la commission du Parlement ayant instruit le débat sur la proposition de la Commission. En effet, à l'issue de ces débats, dans sa résolution du 19 avril 1985 (doc. A 2-9/85 : JOCE n° C 122, 20 mai 1985, p. 168), le Parlement préconise finalement le maintien de l'interdiction de toutes les primes et majorations en fonction des distances parcourues ou des quantités de marchandises transportées (§ 11). L'interdiction est maintenue, à moins qu'il n'y ait pas de danger pour la sécurité routière (Règl. (CEE) n° 3820/85, art. 10). Lors des discussions entourant la préparation du règlement (CE) n° 561/2006, la Commission va proposer de maintenir la prohibition des rémunérations au rendement quand ces rémunérations compromettent la sécurité routière, quoique cette interdiction, dit-elle, soit inefficace puisqu'il est très difficile de prouver devant les tribunaux qu'un tel procédé est véritablement dangereux pour cette sécurité (§ 36, *exposé des motifs, proposition de règlement, 12 oct. 2001* : JOCE n° C 51, 26 févr. 2002). La Commission refusera cependant un amendement du Parlement entraînant une nouvelle fois la totale interdiction de ces rémunérations (Avis Commission, 27 juin 2005, COM(2005)0301 : JOCE n° C 33, 9 févr. 2006).

60. Lors de la procédure de révision du règlement de 1969, le Comité économique et social, constatant que « les règlements sociaux concernés n'ont jamais cessé de poser des problèmes sur le plan de leur acceptation », soutient la démarche de la Commission pour obtenir la « diminution de l'excessive complexité de ces règlements », ainsi que « l'introduction de plus de flexibilité ». Il ajoute que la recherche d'un compromis entre partenaires sociaux, la prise en compte « de leurs revendications légitimes », serait « une garantie de l'application des règlements sociaux » (Avis Commission, 27 févr. 1985 : JOCE n° C 104, 25 avr. 1985, p. 4). Mais le Comité ne s'oppose pas moins au projet de la Commission de réduire le nombre de feuilles d'enregistrement devant être présenté par un conducteur lors d'un contrôle sur route, projet qui trouve justement son inspiration dans la volonté de réduire les sujétions imposées aux transporteurs. Le Parlement n'est pas en reste sur cette question (Doc. A 2-9/85 : JOCE n° C 122, 20 mai 1985, p. 169). Lui aussi constate la résistance des partenaires sociaux et la nécessité de compromis (§ 4), l'existence d'évolutions imprévisibles dans l'exploitation quotidienne (§ 6) et, donc, la nécessité d'une plus grande souplesse (§ 8). En fin de compte, le règlement définitif justifie certains assouplissements par les nécessités de l'exploitation, tout en y voyant pourtant un progrès social. Ainsi, « considérant qu'un allongement de la durée journalière de conduite, allant de pair avec un raccourcissement de la durée de conduite par période de deux semaines, est de nature à faciliter la gestion des entreprises de transport tout en contribuant au progrès social » (15^e consid.).

liaient ces questions en un seul débat, qu'il était nécessaire de faire avancer de front.

39 - Pour autant, les réformes de 1985 et 2006, bien qu'elles ne soient que le toilettage d'une législation ancienne, ont quelques mérites. D'abord, elles permettent de consolider une réglementation qu'il a été difficile de faire admettre, rendant du moins incontournable ce qui a pu être décidé comme incontournable. Puis, avec le temps, une synergie semble s'instaurer entre cette réglementation liminaire sur les temps de conduite et de repos des conducteurs et les réformes qui, enfin, concernent le temps de travail des chauffeurs routiers. C'est ainsi que les considérants introductifs de la directive n° 2002/15/CE du 11 mars 2002 relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier visent très souvent la réglementation communautaire sur les temps de conduite, tandis que l'article 2 énonce que le champ d'application de la directive rejoint celui de cette réglementation et que cette directive intervient en complément de cette réglementation.

40 - Au demeurant, les considérants de sécurité routière sont importants dans la directive du 11 mars 2002, tout comme ils sont l'un des fondements de la réglementation sur les temps de conduite et de repos. Enfin, si l'article 71 du traité de Rome, concernant la politique des transports, est également présent dans les corpus juridiques considérés, il faut souligner, dans le règlement (CE) n° 561/2006, l'absence persistante de tout visa renvoyant aux dispositions en matière sociale du traité de Rome, alors que la directive n° 2002/15/CE vise au contraire l'article 137 de ce traité. En ce sens, cette directive, malgré ses faiblesses, complète véritablement

la réglementation sur les temps de conduite et de repos dont la rhétorique sur le « progrès social » cachait mal la primauté faite à d'autres objectifs, notamment l'instauration d'un marché unique des transports routiers.

41 - Pourtant, les services de la Commission ont eu à cœur, dans les années soixante, de mettre en place une véritable politique sociale dans ce secteur. Mais compte tenu des bases fondatrices de la Communauté Économique Européenne, cette politique était tributaire d'objectifs distincts, sinon antinomiques. À défaut d'une contrainte juridique forte, déjà acceptée et couchée sur le papier, il eût fallu un consensus. Car, ainsi que l'estimait la délégation allemande en septembre 1965 lors des discussions préparatoires à la proposition d'un premier règlement, « amorcer la politique sociale du point de vue de la concurrence ne peut que mener à des grandes difficultés »⁶¹. ■

Mots-Clés : Droit social - Chauffeurs routiers - Durée du travail - Réglementation européenne

Transport routier - Durée du travail des chauffeurs routiers - Réglementation européenne

Europe - Chauffeurs routiers - Réglementation sociale

Textes : Règl. (CEE) n° 543/69, 25 mars 1969 ; Règl. (CE) n° 2135/98, 24 sept. 1998 ; Règl. (CEE) n° 3821/85, 20 déc. 1985 ; Règl. (CE) n° 561/2006, 15 mars 2006 ; Cons., déc. n° 65/271/CEE, 13 mai 1965 ; A. 11 févr. 1971

JurisClasseur : Transport, Fasc. 792

61. BAC 6(1977) n° 341, rapport succinct de la réunion des experts gouvernementaux, 23 sept. 1965, doc. 12171/VIII/65-F.

552 028 431 RCS Paris

COMMENTÉ PAR
Christophe PAULIN

2008

Code
des transports

LE CODE D'UN DROIT
EN MOUVEMENT

Code des transports 2008
commenté par C. Paulin (1^{re} éd., 65 €)

Chez votre libraire habituel et sur <http://boutique.lexisnexis.fr>

LexisNexis®
Litec