

N° 370

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 mars 2019

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur les **normes sociales européennes applicables au secteur des transports,***

Par Mme Fabienne KELLER et M. Didier MARIE,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, *président* ; MM. Philippe Bonnacarrère, André Gattolin, Mme Fabienne Keller, M. Didier Marie, Mme Colette Mélot, MM. Cyril Pellevat, André Reichardt, Simon Sutour, Mme Véronique Guillotin, M. Pierre Ouzoulias, *vice-présidents* ; M. Benoît Huré, Mme Gisèle Jourda, MM. Pierre Médevielle, Jean-François Rapin, *secrétaires* ; MM. Pascal Allizard, Jacques Bigot, Yannick Botrel, Pierre Cuypers, René Danesi, Mme Nicole Duranton, M. Christophe-André Frassa, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Daniel Gremillet, Mmes Pascale Gruny, Laurence Harribey, MM. Claude Haut, Olivier Henno, Mmes Sophie Joissains, Claudine Kauffmann, MM. Guy-Dominique Kennel, Claude Kern, Pierre Laurent, Jean-Yves Leconte, Jean-Pierre Leleux, Mme Anne-Catherine Loisier, MM. Franck Menonville, Georges Patient, Michel Raison, Claude Raynal, Mme Sylvie Robert.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. QUEL AVENIR POUR LA LEX SPECIALIS DANS LE TRANSPORT ROUTIER ?.....	7
A. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE ET LES OBSERVATIONS DU SÉNAT	8
1. <i>Le volet social du paquet mobilité : détachement et libéralisation du cabotage</i>	8
2. <i>La position du Sénat</i>	11
B. UN SECTEUR PARTICULIÈREMENT SENSIBLE À LA FRAUDE	12
C. DES PRÉOCCUPATIONS ENTENDUES AU CONSEIL MAIS PAS AU PARLEMENT EUROPÉEN	13
1. <i>Le compromis trouvé au Conseil</i>	13
2. <i>Le blocage au Parlement européen</i>	14
3. <i>Les conséquences sur la révision de la directive « transport combiné »</i>	15
4. <i>La position de vos rapporteurs</i>	16
II. LE CAS DU TRANSPORT AÉRIEN	19
A. LE DROIT EXISTANT	20
1. <i>Le droit de la sécurité sociale</i>	20
2. <i>Le droit du travail</i>	20
B. LES CAS DE FRAUDE OBSERVÉS	23
1. <i>Le recours aux faux indépendants</i>	24
2. <i>Les faux détachements</i>	26
3. <i>Les fausses bases d'affectation</i>	27
4. <i>Payer pour voler ?</i>	27
III. MIEUX LUTTER CONTRE LA FRAUDE AU DÉTACHEMENT : UN VŒUX PIEUX ?	29
A. LES CERTIFICATS A1 : CODIFIER LA JURISPRUDENCE DE LA COUR	29
1. <i>La sécurisation du certificat</i>	29
2. <i>La jurisprudence de la Cour : une piste à creuser en matière d'opposabilité</i>	30
B. L'AUTORITÉ EUROPÉENNE DU TRAVAIL	33
EXAMEN PAR LA COMMISSION	37
PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE	43
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	47

AVANT-PROPOS

L'adoption en juin 2018 de la directive modifiant celle de 1996 sur le détachement des travailleurs a constitué une première étape en vue de revenir au fondement de l'encadrement réglementaire du détachement : protéger les travailleurs. Le recours massif au détachement depuis 2010 avait en effet biaisé sa perception pour en faire un synonyme de concurrence déloyale, contribuant à la disparition de certaines filières professionnelles dans les pays d'accueil.

Le Sénat, à l'initiative de votre commission des affaires européennes, a multiplié ces dernières années les prises de position sur ce sujet pour dénoncer les cas de fraude et appeler à des réformes d'ampleur visant tout à la fois le droit du travail et le droit de la sécurité sociale et permettre au dispositif de redevenir le symbole d'une Europe qui protège. Il convient de rappeler, par ailleurs, que 125 000 Français bénéficient de ce dispositif pour exercer un emploi à travers l'Union européenne.

Les salariés du secteur du transport se trouvent dans une situation particulière à l'égard du régime du détachement. Travailleurs par essence mobiles, ils sont au premier chef concernés par l'application des normes du pays d'accueil et le maintien d'une affiliation au régime de sécurité sociale du pays où leur entreprise est établie, si tant est qu'elle y exerce une véritable activité. Reste que le caractère éphémère ou volatil de leur activité fragilise une application pleine et entière de la réglementation européenne afférente, qui peut s'avérer par ailleurs peu claire. Le présent rapport a pour objet de faire un point sur celle-ci, d'évaluer les suites données à la tentative de révision formulée par la Commission européenne (Paquet mobilité I) et de formuler des préconisations en vue de mettre en place un contrôle adapté à la réalité du secteur.

I. QUEL AVENIR POUR LA *LEX SPECIALIS* DANS LE TRANSPORT ROUTIER ?

La modification de la directive de 1996 concernant le détachement des travailleurs approuvée en juin 2018 renvoie à l'adoption d'une *lex specialis* les modalités d'application du régime du détachement au secteur du transport routier¹. **Ce renvoi constitue néanmoins un véritable apport puisqu'il clarifie la situation du secteur du transport routier, considéré par certains États membres comme ne relevant pas du régime du détachement des travailleurs. Seuls quatre pays - Allemagne, Belgique, Espagne et France - appliquent aujourd'hui les normes relatives au détachement au transport routier de marchandises.**

La *lex specialis* est contenue dans le paquet « Europe en mouvement » que la Commission européenne a présenté le 31 mai 2017². L'objectif affiché consistait à moderniser la mobilité et les transports européens afin d'aider le secteur à rester compétitif tout en garantissant une transition vers une énergie propre et la numérisation. La Commission européenne entendait, dans le même temps, réduire les formalités administratives pour les entreprises, lutter contre le travail illégal et offrir aux travailleurs des conditions d'emploi et des temps de repos adéquats, en particulier dans le secteur du transport routier.

Le paquet prévoyait, dans ces conditions, la révision de deux règlements de 2009 visant les conditions à remplir pour exercer la profession de transporteur par route et l'accès au marché du transport international par routes - et en particulier la question du cabotage -³, ainsi que celle d'un règlement de 2006 relatif au temps de travail des transporteurs routiers⁴.

Il convient de rappeler à ce stade les chiffres du détachement dans le transport routier en France, cités dans le rapport que vos rapporteurs ont présenté en mai 2018⁵. En 2017, 880 295 attestations de transport ont été produites par des entreprises étrangères en France. Elles représentent 81 %

¹ Directive (UE) 2018/957 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 modifiant la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services

² Proposition de directive modifiant la directive 2006/22/CE quant aux exigences en matière de contrôle et établissant des règles spécifiques en ce qui concerne la directive 96/71/CE et la directive 2014/67/UE pour le détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier (COM(2017) 278 final).

³ Proposition de règlement modifiant le règlement (CE) n° 1071/2009 et le règlement (CE) n° 1072/2009 en vue de les adapter aux évolutions du secteur (COM(2017) 281 final).

⁴ Proposition de règlement modifiant le règlement (CE) n° 561/2006 en ce qui concerne les exigences minimales relatives aux durées maximales de conduite journalière et hebdomadaire et à la durée minimale des pauses et des temps de repos journalier et hebdomadaire, et le règlement (UE) n° 165/2014 en ce qui concerne la localisation au moyen de tachygraphes (COM(2017) 277 final).

⁵ La révision de la directive "détachement des travailleurs" : et après ?, Rapport d'information de Mme Fabienne KELLER et M. Didier MARIE, fait au nom de la commission des affaires européennes n°528 (2017-2018) - 31 mai 2018

des déclarations de détachement. Parmi les pays qui détachent le plus de chauffeurs en France, on retrouve la Pologne (212 776 attestations), l'Espagne (105 072 attestations), la Roumanie (99 028 attestations), la Lituanie (61 256 attestations), le Portugal (55 372 attestations), l'Allemagne (48 293 attestations) et les Pays-Bas (45 414 attestations). À eux seuls, ces sept pays concentrent 71 % des attestations de transport faites en France en 2017. Ce sont les ressortissants polonais (171 498 salariés), roumains (145 554 salariés), ukrainiens (90 905 salariés), espagnols (60 786 salariés), bulgares (47 076 salariés), néerlandais (41 380 salariés), hongrois (38 301 salariés) et allemands (37 381 salariés) qui sont les plus représentés.⁶

A. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE ET LES OBSERVATIONS DU SÉNAT

1. Le volet social du paquet mobilité : détachement et libéralisation du cabotage

La question du détachement dans le transport international routier de marchandises a principalement été abordée par la Commission européenne au travers du cabotage.

Celui-ci est encadré par un règlement adopté en 2009⁷. Il prévoit la possibilité d'effectuer trois opérations de cabotage dans un délai de 7 jours dans le pays où vient d'être effectuée une livraison internationale. Ce droit est renouvelé à chaque franchissement de frontière pour une livraison internationale. Le droit européen prévoit également qu'une opération de cabotage est autorisée dans chaque État membre parcouru sur le trajet du retour, dès lors que le véhicule passe la frontière à vide. L'ensemble - initialement destiné à lutter contre les retours à vide - crée les conditions d'un cabotage permanent, qui fragilise les transporteurs locaux.

Vos rapporteurs rappellent, à ce titre, les chiffres qu'ils avaient publiés dans leur précédent rapport sur la question : le régime actuel s'est traduit, en France, par une multiplication des opérations de cabotage par 5 sur la période 1999-2016. La France est donc un marché déjà largement ouvert, comme en témoigne l'augmentation de 17 % des opérations de cabotage en 2016 par rapport à 2015. Dans le même temps, compte-tenu de la concurrence des transporteurs établis dans des pays à bas coûts salariaux, la part de l'international ne représente que 7 % des activités du transport routier mobile pour compte d'autrui français, là où elle dépasse 80 % en Lettonie ou en Slovaquie ou atteint plus de 60 % au Portugal et en Pologne. Les chiffres sont également éloquentes lorsqu'on mesure l'importance du

⁶ Commission nationale de lutte contre le travail illégal - Plan national de lutte contre le travail illégal, bilan intermédiaire, 12 février 2018

⁷ Règlement (CE) n° 1072/2009 du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route.

pavillon français dans les échanges internationaux en partance ou à destination de la France ; si la part atteignait 55,7 % en 1992, elle est aujourd'hui ramenée à 10,5 %.

Transport routier de marchandises international par pavillon

Rang	Pavillon	Poids au sein de l'UE	Évolution 2016/2015	Poids de l'international au sein du pavillon
1	Pologne	27,8 %	+ 18 %	63 %
2	Espagne	10,9 %	- 0,2 %	33 %
3	Allemagne	6,7 %	- 2,3 %	14 %
4	Roumanie	5,3 %	+ 30 %	73 %
5	Pays-Bas	5,1 %	+ 18 %	50 %
6	Slovaquie	4,6 %	+ 17 %	84 %
7	Hongrie	4,3 %	+ 15 %	71 %
8	Bulgarie	4,2 %	+ 11,8 %	79 %
9	République tchèque	4,2 %	- 22,4 %	56 %
10	Lituanie	4,2 %	+ 18,8 %	90 %
11	Portugal	3,7 %	+ 16,4 %	70 %
12	Slovénie	2,5 %	+ 4,6 %	89 %
13	Italie	1,9 %	+6,7 %	11 %
14	Belgique	1,8 %	- 5,8 %	39 %
15	France	1,8 %	- 5,7 %	7 %

Source : Comité national routier

Le considérant 17 du règlement de 2009 indique que les dispositions de la directive de 1996 s'appliquent aux sociétés de transport effectuant un transport de cabotage. Cette référence n'est pour autant pas reprise à l'article 9 dudit règlement. Aux termes de celui-ci, chaque transport de cabotage est soumis à la législation nationale de l'État membre d'accueil en ce qui concerne le contrat de transport, le poids et la dimension des véhicules, les prescriptions spécifiques à certaines catégories de marchandises, le contrôle des temps de conduite ou de repos des conducteurs et la taxe sur la valeur ajoutée. **Rien n'est indiqué concernant les normes sociales prévues dans le noyau dur de la directive sur le détachement, et notamment la question de la rémunération.** Il en va de même pour le temps de travail.

La proposition de révision présentée par la Commission européenne prévoyait de supprimer le nombre d'opérations de cabotage en réduisant, cependant, la période pour effectuer celles-ci. Dans un délai de cinq jours - contre sept auparavant -, un transporteur aurait pu effectuer autant de livraisons qu'il le souhaite, alors qu'il est aujourd'hui limité à trois opérations. Il devait seulement être en mesure de prouver la date de sa dernière opération de transport international afin de pouvoir vérifier qu'il respecte la durée maximale de cabotage prévue par le texte. Les opérations de cabotage pouvaient également viser les pays limitrophes.

La Commission justifiait cette position en insistant sur la simplification qu'elle représente pour les autorités de contrôle. Dans le même temps, celles-ci se voyaient assigner des objectifs : la Commission souhaite qu'elles vérifient 2 % de l'activité de cabotage sur leur sol d'ici au 1^{er} janvier 2020, puis 3 % à partir du 1^{er} janvier 2022. L'activité est mesurée à partir des chiffres d'Eurostat, en tonnes-kilomètres. Le texte initial prévoyait, par ailleurs, la possibilité pour les États de sanctionner les donneurs d'ordre commissionnant un transporteur qui enfreint le règlement.

La libéralisation des opérations de cabotage était surtout compensée, selon la Commission européenne, par l'application, au cours de celles-ci, des règles applicables au détachement des travailleurs.

Ces règles devaient également viser les opérations de transport international dès lors qu'elles sont égales ou supérieures à trois jours sur une période d'un mois calendaire, hors transit. Aux fins de calcul de cette période de trois jours :

- une période de travail journalière inférieure à six heures sur le territoire d'un État membre d'accueil est considérée comme une demi-journée ;

- une période de travail journalière supérieure à six heures sur le territoire d'un État membre d'accueil est considérée comme une journée complète ;

- les pauses et les temps de repos ainsi que les périodes de disponibilités passés sur le territoire d'un État membre d'accueil sont considérés comme une période de travail.

Ce calcul, rétroactif, apparaissait complexe et difficilement applicable. Il ne suscitait pas l'adhésion des États membres, bien au contraire. La Commission indiquait que la révision des normes relatives au temps de travail des transporteurs routiers devrait également réduire le recours au cabotage. Il convient cependant de rappeler que le régime des opérations de cabotage vise le camion et non le chauffeur. Un changement d'équipage est donc parfaitement envisageable afin de limiter l'impact des normes proposées.

Le champ d'application de la réglementation européenne en matière de cabotage concernait les véhicules dont le poids est situé entre 2,4 et 3,5 tonnes (véhicules utilitaires légers - VUL). Le droit européen ne s'applique actuellement qu'aux seuls camions de plus de 3,5 tonnes. Le recours aux VUL est particulièrement patent ces dernières années, créant, là encore, les conditions d'une concurrence déloyale avec les transporteurs traditionnels. Ce phénomène est d'autant plus exacerbé que le droit européen ne prévoit pas, pour l'heure, de règles concernant l'accès à la profession de transporteur routier de marchandises par VUL.

Un rapport remis à la ministre chargée des transports en avril 2018 souligne une forte présence des VUL d'entreprises non établies exerçant dans le transport routier pour compte d'autrui⁸. Il n'existerait pas cependant pas de données statistiques permettant d'en apprécier le nombre. Reste des indicateurs sur la participation de ces véhicules aux activités. Le ratio VUL/Poids lourds qui est de 14,4 pour l'ensemble du parc français n'est plus que de 0,8 lorsqu'est ciblé le parc utilisé pour le transport pour compte d'autrui. En 2016, les VUL ont ainsi représenté 13,6 % du tonnage kilométrique réalisé par le pavillon français contre seulement 9,2 % en 2000. La part des VUL étrangers, même si elle apparaît difficile à mesurer tend également à progresser.

2. La position du Sénat

À l'initiative de votre commission, le Sénat a adopté, le 6 juillet 2018, une proposition de résolution européenne visant notamment le projet de révision proposé par la Commission européenne⁹.

Le texte jugeait les propositions de la Commission complexes, inapplicables ou potentiellement dangereuses pour les petites entreprises ne travaillant que sur les marchés nationaux. Il insistait pour que les normes sociales du pays d'accueil s'appliquent dès le premier jour de livraison.

Rappelant que la réglementation européenne en matière de cabotage avait été initialement mise en place pour éviter les retours à vide et alléger ainsi le coût pour l'environnement et non pas pour libéraliser totalement le secteur du transport routier de marchandises, le Sénat s'opposait, en outre, à toute dérégulation du cabotage. S'il saluait la révision de la définition du temps de repos, qui interdit notamment le repos en cabine, le Sénat considérait, par ailleurs, qu'elle ne contribuerait qu'imparfaitement à limiter le cabotage permanent, les normes en matière de cabotage visant les camions et non les chauffeurs.

Le Sénat regrettait que la Commission européenne ne propose qu'une liste fermée de mesures de contrôles et d'exigences administratives et demandait en conséquence l'alignement sur la directive d'exécution 2014/67/UE qui prévoit, dans les autres secteurs, une liste ouverte de contrôles afin de permettre aux Etats membres d'être le plus réactifs possible face à des mécanismes de fraude de plus en plus complexes.

⁸ Les véhicules utilitaires légers - Pour une meilleure régulation et des usages maîtrisés, *Rapport de M. Damien PICHEREAU, parlementaire en mission, remis à la ministre chargée des transports, avril 2018.*

⁹ *Résolution européenne du Sénat n°135 (2017-2018) du 6 juillet 2018 sur le détachement des travailleurs.*

Le texte appelait, en outre, de ses vœux la généralisation à l'ensemble des camions du chronotachygraphe numérique de deuxième génération dès 2023. Cet instrument permet l'enregistrement des passages de frontières et des activités de chargement et déchargement. Les données sont conservées 56 jours contre 28 aujourd'hui. Il doit permettre de mieux lutter contre la fraude.

B. UN SECTEUR PARTICULIÈREMENT SENSIBLE À LA FRAUDE

La volonté du Sénat de mieux encadrer les règles sociales afférentes au transport international routier de marchandises se justifie en large partie par l'importance des cas de fraude observés dans ce secteur. Les opportunités offertes par la réglementation européenne en matière de cabotage comme le manque de clarté en ce qui concerne l'application du régime de détachement des travailleurs ont pu en effet conduire au développement de pratiques d'optimisation sociale et de phénomènes de concurrence déloyale. L'Office central de lutte contre le travail illégal (OCLTI) relève ainsi trois types de fraude : la fausse sous-traitance, la fraude à l'établissement en France de sociétés étrangères et la fraude à l'établissement en France d'une société commissionnaire de transports. Toutes permettent de contourner les règles en matière de détachement ou d'utiliser celles-ci aux fins de réduction des coûts.

- La fausse sous-traitance au sein d'un groupe de transports

Un groupe de transport français crée ainsi trois filiales au Portugal, en Pologne et en Roumanie. Par le biais de la sous-traitance, les conducteurs de ces sociétés effectuent de manière continue des opérations de transport au profit de sociétés de transports françaises. Ces trois filiales étrangères bénéficient des prestations des sociétés de service françaises du groupe (location de véhicules, gestion du parc informatique, maintenance, gestion comptabilité et fourniture de cartes autoroutes et carburants) attestant de fait d'un véritable lien de subordination, lesdites prestations faisant l'objet d'une facturation. Cette stratégie frauduleuse est cependant de moins en moins employée compte-tenu du renforcement des contrôles.

- La fraude à l'établissement en France de sociétés étrangères

Un ressortissant européen gère et exploite depuis son domicile en France deux sociétés de transports qu'il a créées dans un autre État membre. La totalité des conducteurs de ces deux sociétés sont employés en permanence, dans le cadre de la sous-traitance, au profit d'une seule et unique société de transport routier de marchandises française - qui constitue l'unique donneur d'ordre - et effectuent des liaisons entre la France et un pays frontalier.

- La fraude à l'établissement en France d'une société commissionnaire de transports implantée à l'étranger

Le dirigeant français d'une société de transport routier de marchandises crée une société « commissionnaire de transport » au Luxembourg, deux sociétés de transport routier de marchandises dans deux autres Etats membres (Roumanie et Slovaquie) et une société de prestation de services en France. Par le biais de la sous-traitance, la société luxembourgeoise a recours de manière continue aux conducteurs des sociétés slovaque et roumaine, le dirigeant français gérant et exploitant ces trois entités sur le territoire national, depuis son domicile et les locaux de sa société de prestation de services.

L'OCLTI relève que la fraude a évolué de fausse sous-traitance vers l'intégration de sociétés étrangères au sein d'entreprises ou groupes français, pour lesquels elles assurent des transports de manière habituelle et permanente en France. Ces stratégies permettent d'échapper au paiement des cotisations sociales et fiscales, entraînant à la fois une concurrence déloyale et un préjudice conséquent pour les comptes publics.

L'Office note par ailleurs que les VUL ont, de leur côté, recours de façon abusive au statut de travailleurs indépendants. Reste que la fraude est plus difficilement détectable en raison de l'absence de chronotachygraphe dans ces véhicules et de la taille des sociétés.

C. DES PRÉOCCUPATIONS ENTENDUES AU CONSEIL MAIS PAS AU PARLEMENT EUROPÉEN

1. Le compromis trouvé au Conseil

Le compromis obtenu au Conseil « Transports » du 3 décembre 2018 répond en partie aux préoccupations exprimés par le Sénat dans sa résolution européenne. La Belgique, la Bulgarie, la Hongrie, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie, Malte et la Pologne ont voté contre, Chypre et la Roumanie se sont abstenus.

S'agissant du régime du détachement, il prévoit ainsi son application systématique pour les opérations de cabotage. Des dérogations ciblées sont cependant prévues pour le transport international : les activités complémentaires de chargement ou de déchargement sont limitées en nombre à l'aller et au retour (1+1 ou 0+2) à condition qu'elles soient réalisées entre deux pays traversés et que le véhicule soit équipé du chronotachygraphe numérique de deuxième génération. Il convient de rappeler, à ce stade, que la législation française prévoit une application du régime du détachement dès le premier jour d'entrée sur le territoire national.

Le déploiement dudit chronotachygraphe serait opéré au sein des flottes opérant à l'international dès 2022 pour les nouveaux véhicules et avant le 31 décembre 2024 pour les autres.

Afin de lutter contre le phénomène de cabotage permanent, le compromis prévoit la mise en place d'une carence de cinq jours après une période de cabotage, la durée du cabotage restant limité à sept jours et le nombre d'opérations à trois. Les VUL de plus de 2,5 tonnes sont également ciblés par ces règles, au terme d'une période de transition de deux ans.

Le cabotage est par ailleurs encadré par une révision des normes en matière de temps de travail. Le Conseil souhaite ainsi instaurer un droit au retour dans le pays d'établissement de l'entreprise ou au domicile du chauffeur toutes les quatre semaines, ce délai étant ramené à trois semaines si le chauffeur enchaîne deux repos hebdomadaires réduits consécutifs (au moins 24 heures). Il consacre, par ailleurs, l'interdiction de la prise de repos hebdomadaire normal (soit 45 heures au minimum par semaine) dans le camion. Il laisse enfin la possibilité de prendre deux repos hebdomadaires réduits consécutifs, les Etats étant en droit de ne pas l'autoriser pour les conducteurs engagés exclusivement dans le transport domestique.

2. Le blocage au Parlement européen

Le Parlement européen est, de son côté, divisé. La commission transports n'a adopté, le 10 janvier 2019, que le rapport consacré au cabotage, rejetant les rapports visant le détachement et les temps de conduite. Les trois rapports avaient déjà été rejetés en plénière en juillet dernier.

Le rapport sur le temps de travail, présenté par M. Wim van den Camp (PPE - Pays-Bas), prévoyait que le temps de repos hebdomadaire normal puisse être pris dans le camion s'il était garé sur une aire sécurisée. Le texte prévoyait cependant que le repos pouvait ne pas être pris sur ce type d'aire durant trois ans après l'entrée en vigueur du règlement modifié. Le droit au retour toutes les quatre semaines est laissé à la discrétion du chauffeur qui peut choisir la destination. Le chronotachygraphe numérique de deuxième génération serait, quant à lui, introduit entre 3 et 5 ans après l'entrée en vigueur du nouveau texte.

Le rapport sur le détachement, présenté par Merja Kyllönen (GUE - Finlande), reprenait en large partie les positions du Conseil. Le document insistait uniquement sur une exemption pour les opérations additionnelles avant la mise en œuvre du chronotachygraphe numérique de deuxième génération.

Le rapport sur le cabotage, adopté à l'initiative de M. Ismail Ertug (S&D - Allemagne) ; prévoit, quant à lui, un nombre illimité d'opérations sur une période de trois jours. La période de carence est fixée à 60 heures après un retour dans l'État d'établissement de l'entreprise et une nouvelle

opération internationale depuis cet État. Les camions seraient par ailleurs astreints à effectuer un chargement ou un déchargement dans l'État d'établissement toutes les quatre semaines. Les VUL de plus de 2,4 tonnes sont concernés par le dispositif.

Les rapports devraient de nouveau être examinés lors de la session plénière de mars 2019. Rien n'indique pour autant qu'ils seront adoptés et qu'une négociation en trilogue pourra s'ouvrir.

3. Les conséquences sur la révision de la directive « transport combiné »

La résolution du Sénat visait également la révision en cours des règles européennes en matière de transport combiné¹⁰. Le texte souhaitait, là aussi, l'application du régime des travailleurs détachés pour toute opération internationale.

La directive n° 92/106 du 7 décembre 1992 relative à l'établissement de règles communes pour certains transports combinés de marchandises entre États membres, en cours de révision, vise les chargements ou déchargements de camions dans les ports ou les gares. Le dispositif permet pour l'heure des opérations de cabotage, sans véritable contrainte, dans les États membres traversés. Tout transporteur routier établi dans un État membre a le droit d'effectuer, dans le cadre d'un transport combiné entre États membres, des trajets routiers initiaux et/ou terminaux qui font partie intégrante du transport combiné et qui comportent ou non le passage d'une frontière. Seuls les trajets nationaux par route effectués dans un État membre d'accueil qui ne font pas partie d'un transport combiné entrent dans la définition des transports de cabotage et sont soumis à la réglementation européenne en la matière. Il n'est dès lors pas étonnant de voir nombre de camions de pays tiers effectuer des opérations de cabotage autour des grands ports.

Le compromis adopté au Conseil insiste plutôt sur la possibilité laissée aux États membres de limiter à cinq jours la réalisation d'opérations routières de transport combiné avant d'imposer une carence de cinq jours. Le droit actuel prévoit une exemption des règles de cabotage lors d'une opération de transport combiné internationale sur la partie routière initiale ou finale. Le Conseil souhaite par ailleurs que la partie routière d'une opération ne dépasse pas 150 kilomètres à vol d'oiseau. Le Parlement européen refuse, quant à lui, la notion de vol d'oiseau et entend que la limite soit fixée à 150 kilomètres.

¹⁰ Proposition de directive modifiant la directive 92/106/CEE relative à l'établissement de règles communes pour certains transports combinés de marchandises entre États membres (COM(2017) 648 final).

Les négociations en trilogue sont pour l'heure bloquées, faute de mandat accordé par le COREPER à la présidence roumaine pour négocier sur la question du cabotage. Le Conseil prend à la fois acte des divergences en son sein mais aussi du blocage constaté au Parlement européen sur le paquet mobilité I.

4. La position de vos rapporteurs

Vos rapporteurs estiment que le compromis obtenu au Conseil constitue une excellente base de travail et sont, en revanche, plus réservés sur la tonalité des trois rapports au Parlement européen. Ils relèvent, en outre, que les équilibres en présence au Parlement européen, moins politiques que nationaux, rendent difficile tout pronostic quant à une adoption lors de la prochaine session plénière. Dès lors, il convient de s'interroger sur le choix de la Commission européenne de présenter aussi tardivement des textes –trois ans après le début de son mandat – sur un sujet aussi sensible. La proximité des élections européennes donne une caisse de résonance à ces sujets dans les principaux pays concernés et suscite des crispations. Vos rapporteurs en viennent à craindre une adoption des textes sans que la cohérence du paquet soit respectée, rendant illusoire toute possibilité d'atténuation des formes de concurrence déloyale constatées et fragilisant les tentatives de contrôle. Ils rappellent, à cet égard, que les règlements de 2009 souffrent déjà de ce défaut, qui fragilise leur application uniforme à travers l'Union européenne.

Vos rapporteurs insistent sur le fait que l'absence d'accord pourrait, en tout état de cause, laisser la faculté à la prochaine Commission européenne de travailler sur un véritable statut du travailleur hautement mobile européen, qui intégrerait bien évidemment les chauffeurs routiers. Cette démarche ambitieuse implique une réflexion combinant droit du travail, fiscalité et droit de la sécurité sociale.

Comme ils l'ont indiqué dans leur rapport en 2018, vos rapporteurs estiment en effet que l'application des règles afférentes au détachement et le principe d'équivalence de rémunération ne constitue pas la réponse unique au phénomène de concurrence déloyale rappelé plus haut. La structure de la rémunération diffère en effet d'un pays à l'autre, notamment en ce qui concerne le poids des charges sociales. Le salaire versé en France est constitué d'une part fixe évaluée à 77 % et de primes estimées à 23 % de la rémunération totale. Le salaire versé à un chauffeur bulgare est constitué à 76 % d'indemnités journalières qui viennent s'ajouter à un salaire fixe relativement bas, sur lequel sont calculées les cotisations. Le coût annuel d'un chauffeur routier est ainsi estimé à 15 859 euros en Bulgarie contre 45 852 euros en France.

Structure des rémunérations d'un chauffeur routier à l'international

	Part soumise à cotisation sociale	Part non soumise	Coût de l'heure de conduite
Allemagne (Ouest)	86 %	14 %	25,13 €
Allemagne (Est)	83 %	17 %	16,64 €
Belgique	79 %	21 %	33,8 €
Bulgarie	24 %	76 %	8,01 €
Espagne	65 %	35 %	19,52 €
France	77 %	23 %	29,81 €
Hongrie	37 %	63 %	9,57 €
Italie	72 %	28 %	28,14 €
Lituanie	36 %	64 %	8,89 €
Luxembourg	90 %	10 %	28,2 €
Pologne	39 %	61 %	10,01 €
Portugal	49 %	51 %	13,24 €
Roumanie	31 %	69 %	9,02 €
Slovaquie	45 %	55 %	11,26 €
Slovénie	51 %	49 %	13,06 €
République tchèque	38 %	62 %	10,24 €

Source : Comité national routier

Dans ces conditions, une réflexion doit être engagée sur le mode de rémunération des chauffeurs en veillant, bien évidemment, à respecter le principe de subsidiarité. Il ne s'agit pas de proposer pour l'instant une harmonisation des taux de charges sociales mais plutôt de parvenir à définir une assiette de prélèvement commune à tous les Etats membres.

La mise en place d'un régime européen du travailleur hautement mobile passe également par une sécurisation du certificat A1 de détachement, qui atteste de l'affiliation du travailleur détaché au régime de sécurité sociale du pays d'envoi. L'évolution récente de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne sur ce sujet doit permettre d'aboutir à une telle évolution (cf. *infra*).

Si le Paquet mobilité I venait à ne pas être adopté, les transporteurs ne se trouveraient pas, pour autant, confrontés à un flou juridique puisque, comme indiqué plus haut, la directive du 28 juin 2018 prévoit expressément que le régime du détachement s'applique aux chauffeurs routiers. Cette directive n'entrera en vigueur que le 30 juillet 2020¹¹. La législation française qui prévoit que les normes en matière de détachement des travailleurs s'appliquent dès le premier jour d'entrée sur le territoire apparaît, en attendant, difficilement contestable.

¹¹ Le projet d'ordonnance permettant la transposition de la directive a été présenté le 20 février dernier en Conseil des ministres.

II. LE CAS DU TRANSPORT AÉRIEN

Le 2 octobre 2018, les ministres des transports d'Allemagne, de Belgique, du Danemark, de France, du Luxembourg et des Pays-Bas ont signé un appel à la mise en place d'un agenda social dans l'aviation, destiné à garantir des conditions de travail équitables pour le secteur de l'aviation, et y faire appliquer, de façon cohérente, les droits sociaux existants. Les six Etats signataires demandent à la Commission européenne d'œuvrer en ce sens, celle-ci s'y étant engagée, dans le cadre de la stratégie de l'aviation pour l'Europe, présentée en décembre 2015¹². Ce document établissait quatre priorités en la matière :

- favoriser le dialogue social, en particulier par l'intermédiaire du comité de dialogue social dans le secteur de la sûreté de l'aviation civile ;
- approfondir son analyse sur l'emploi dans le domaine du transport aérien avec les États membres et l'ouvrir aux parties intéressées ;
- élaborer un guide pratique sur le droit du travail applicable et la juridiction compétente, que devrait publier le réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale ;
- examiner la nécessité de clarifier davantage le droit applicable et la juridiction compétente à l'égard des contrats de travail des travailleurs mobiles du secteur aérien.

Ce faisant, la Commission rejoignait les observations du Comité économique et social européen consignées dans deux avis « La politique extérieure de l'UE dans le domaine de l'aviation », adopté le 17 avril 2013, et « Une politique européenne intégrée de l'aviation », adopté en septembre 2015. Le Comité insistait auprès de la Commission pour qu'elle veille à ce que des règles et des normes internationales comparables soient appliquées. Il s'agit notamment d'encourager l'application, au niveau international, de principes de concurrence loyale ainsi que des conventions fondamentales de l'Organisation internationale du Travail (OIT). Deux rapports de votre commission des affaires européennes avaient déjà pointé les dérives observées en matière de droit du travail et le recours croissant aux « faux indépendants »¹³.

Aucune avancée tangible n'a, cependant, pour l'heure été enregistrée, notamment en ce qui concerne les travailleurs mobiles.

¹² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen – "Une stratégie de l'aviation pour l'Europe" (COM(2015)0598), 7 décembre 2015.

¹³ Le droit en soute : le dumping social dans les transports européens, Rapport d'information n° 450 (2013-2014) de M. Éric BOCQUET, fait au nom de la commission des affaires européennes – 10 avril 2014 et Concurrence dans le transport aérien : l'indispensable transparence, Rapport d'information n° 180 (2015-2016) de MM. Jean BIZET,, Éric BOCQUET, Claude KERN et Simon SUTOUR, fait au nom de la commission des affaires européennes – 19 novembre 2015.

A. LE DROIT EXISTANT

1. Le droit de la sécurité sociale

La notion de « base d'affectation », contenue dans le règlement n° 3922/91 du 16 décembre 1991 relatif à l'harmonisation de règles techniques et de procédures administratives dans le domaine de l'aviation civile, sert désormais de référence au niveau européen pour définir le droit de la sécurité sociale applicable aux personnels navigants des compagnies aériennes. Aux termes de ce texte, la base d'exploitation est le lieu désigné par l'exploitant pour le membre d'équipage, où celui-ci commence et termine normalement un temps de service. L'exploitant n'est, par ailleurs, pas tenu de loger ce membre d'équipage sur ce lieu. La révision des règlements de coordination des régimes de sécurité sociale intervenue en 2012 a ainsi permis de préciser que les personnels navigants des compagnies aériennes sont désormais rattachés au régime de sécurité sociale de l'État au sein duquel se trouve leur base d'affectation¹⁴.

Cette révision visait à corriger les possibilités de contournement contenues dans la législation, qui rattachaient en effet par défaut les personnels navigants au territoire du siège de la compagnie, dès lors qu'ils exerçaient leur activité au sein d'au moins deux États. Des exceptions étaient néanmoins prévues : le fait que le travailleur soit occupé par une succursale de l'exploitant au sein d'un autre État membre ou le fait qu'il exerce une activité prépondérante sur le territoire sur lequel il réside et qui n'est pas celui du siège de la société. Le personnel navigant pouvait également être rattaché à la législation de l'État membre de résidence, dès lors qu'il y exerçait une partie « substantielle » de son activité, ou à la législation de l'État membre dans lequel se situe le centre d'intérêt de ses activités, si la personne ne réside pas dans l'un des États membres où elle exerce une partie substantielle de son activité. Ces critères restaient néanmoins délicats à évaluer, compte tenu de la nature même du métier des personnels navigants.

La base d'affectation permet ainsi de ne plus avoir recours à cette notion de pluriactivité. La base d'affectation ne saurait être trop loin du domicile des intéressés, ce qui permet d'étayer la référence au lieu de résidence.

2. Le droit du travail

Si la base d'affectation constitue une référence en matière de sécurité sociale, elle ne possède pas d'équivalent au niveau européen en matière de droit du travail.

¹⁴ Règlement n° 465/2012 du 22 mai 2012 modifiant le règlement n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et le règlement n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement n° 883/2004

La France a, de son côté, élaboré la notion de « base d'exploitation » au sein du décret n° 2006-1425 du 21 novembre 2006 relatif aux bases d'exploitations des entreprises de transport aérien. La base d'exploitation y est définie comme un ensemble de locaux ou d'infrastructures à partir desquels une entreprise de transport aérien exerce de façon stable, habituelle et continue son activité. Ce lieu constitue le centre effectif de l'activité professionnelle des salariés de ladite entreprise : ils y travaillent, prennent leur service et y retournent après l'accomplissement de leur mission. C'est donc lui qui détermine le droit du travail applicable.

Une telle définition fait écho à la notion d'établissement définie par le droit de l'Union et rappelée notamment par le dixième considérant du règlement n° 847/2004 du 29 avril 2004 concernant la négociation et la mise en œuvre d'accords relatifs à des services aériens entre les États membres et les pays tiers. Aux termes de celui-ci, l'établissement d'une société de transport aérien au sein d'un État membre implique l'exercice effectif et réel d'activités. La forme juridique de cet établissement, succursale ou filiale, ne peut constituer un facteur déterminant pour empêcher l'application des réglementations nationales, dès lors qu'elles sont conformes au droit de l'Union. Dans ces conditions, le décret de 2006 n'a suscité aucune réserve de la part de la Commission européenne. Le Conseil d'État a, de son côté, confirmé la compatibilité du décret avec le droit de l'Union en rejetant, le 11 juillet 2007, les requêtes des compagnies *easyJet* (Royaume-Uni) et *Ryanair* (Irlande). Reste que ce dispositif n'a pu être introduit dans le droit de l'Union, en dépit des tentatives effectuées en ce sens à l'occasion de l'adoption du règlement n° 1008/2008 du 24 septembre 2008 établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté.

La Commission européenne a néanmoins précisé son point de vue le 15 novembre 2010 dans une réponse à une question d'un parlementaire européen à propos du droit du travail applicable sur la base de *Ryanair* située à Marseille. À ses yeux, les salariés travaillant sur cette base ne sauraient être considérés comme des travailleurs détachés au sens de la directive de 1996 sur le détachement, puisqu'ils travaillent habituellement dans cette ville. La Commission insiste en outre sur le fait que le règlement n° 593/2008 du 17 juin 2008 sur la loi applicable aux obligations contractuelles (Rome I) établit qu'un salarié ne peut être privé du bénéfice des dispositions obligatoires que lui accorde l'État membre dans lequel ou à partir duquel il accomplit habituellement son travail, en l'occurrence la France. La Commission estime que ces dispositions apportent des garanties supplémentaires aux personnels navigants indépendamment de la législation du pays où ils ont été recrutés. Si elle souligne qu'il peut être difficile de déterminer avec précision le lieu où le personnel navigant accomplit son travail et que cette question doit être examinée au cas par cas en fonction de tous les éléments propres à chaque situation, elle insiste enfin sur le fait que le règlement n° 1899/2006 du 12 décembre 2006 modifiant le règlement

n° 3922/91 du Conseil relatif à l'harmonisation de règles techniques et de procédures administratives dans le domaine de l'aviation civile prévoit que chaque transporteur aérien doit désigner une base d'affectation pour chaque membre d'équipage. Ce qui peut, selon elle, contribuer à déterminer le lieu dans lequel ou à partir duquel un salarié travaille habituellement. Le principe de la base d'affectation a d'ailleurs été réaffirmé à l'occasion de l'adoption des nouvelles règles en matière de temps de vol (révision du règlement n° 965/2012 du 5 octobre 2012 déterminant les exigences techniques et les procédures administratives applicables aux opérations aériennes conformément au règlement n° 216/2008).

L'arrêt Koelzsch rendu par la Cour de justice de l'Union européenne 15 mars 2011 souscrit au même raisonnement en prenant appui sur le cas d'un chauffeur routier. La convention dite de Rome I, transposée en droit européen par le règlement n° 593/2008 garantit l'applicabilité de la loi de l'État dans lequel le salarié exerce ses activités professionnelles plutôt que celle de l'État du siège de l'employeur. En effet, c'est dans l'État au sein duquel le travailleur exerce sa fonction économique et sociale que l'environnement professionnel et politique influence l'activité de travail. Dès lors, le respect des règles de protection du travail prévues par le droit de ce pays s'impose. Aux yeux du juge, il y a lieu de constater que le critère du pays où le travailleur « accomplit habituellement son travail » doit être interprété de façon large, alors que le critère du siège de « l'établissement qui a embauché le travailleur » ne doit s'appliquer que lorsque le juge saisi n'est pas en mesure de déterminer le pays d'accomplissement habituel du travail.

Dans un arrêt rendu en septembre 2017, la Cour de justice de l'Union européenne a précisé les règles en ce qui concerne les personnels des compagnies aériennes. La Cour, saisie par le Tribunal de Mons en 2015, a estimé que le statut des membres du personnel de cabine de la compagnie *Ryanair* basés à l'aéroport belge de Charleroi devait être apprécié par un tribunal belge, non en Irlande. Les contrats de travail des salariés de *Ryanair* stipulaient qu'ils étaient réputés travailler en Irlande puisqu'ils étaient affectés à des appareils immatriculés dans ce pays, tout en précisant que leur base de travail était située à Charleroi. Dans son arrêt, la Cour rappelle que s'agissant des litiges relatifs au contrat de travail, les règles européennes concernant la compétence judiciaire ont pour objectif de protéger la partie contractante la plus faible. Par ailleurs, pour la détermination de la notion de lieu où le travailleur accomplit habituellement son travail, la Cour se réfère à sa jurisprudence constante selon laquelle cette notion vise le « lieu où, ou à partir duquel, le travailleur s'acquitte de fait de l'essentiel de ses obligations à l'égard de son employeur ».

Vos rapporteurs estiment regrettable que cet arrêt n'ait pas été codifié. Les débats sur la proposition de directive relative aux conditions de travail, présentée en décembre 2017, auraient pu constituer une opportunité¹⁵. Le texte qui vient de faire l'objet d'un accord interinstitutionnel ne prévoit pourtant rien sur ce sujet.

B. LES CAS DE FRAUDE OBSERVÉS

La dérégulation complète du secteur du transport aérien et l'émergence des compagnies *low cost* ont coïncidé avec un contournement des règles relatives à la base d'affectation et permis ainsi de réduire les coûts. Ces stratégies contribuent, là encore, à créer les conditions d'une concurrence déloyale entre les compagnies nationales et les nouveaux opérateurs. Il convient de rappeler à ce stade la part prise par les compagnies *low cost* dans le secteur du transport aérien. Selon l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), ces transporteurs ont enregistré une croissance constante à un rythme supérieur à la croissance moyenne mondiale, leur part de marché continuant à progresser tant au sein des économies avancées que dans les économies émergentes. En 2018, ces compagnies ont ainsi transporté environ 1,3 milliard de passagers, soit 31 % du nombre total de passagers réguliers. La part de marché des transporteurs à bas coûts est ainsi la plus élevée en Europe, représentant 36 % du nombre total de passagers.

L'impact du choix du pays d'établissement n'est pas anodin sur le modèle économique de ces sociétés au regard du poids des charges sociales. Dans un secteur où les marges sont réduites, l'impact est direct sur la compétitivité de l'offre et la capacité de la compagnie à défendre ou gagner des parts de marché.

¹⁵ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne (COM(2017) 797 final).

**Impact annuel d'une délocalisation d'Air France dans un autre État
membre en matière de charges sociales**

Pays	Impact sur les charges sociales acquittées <i>en millions d'euros</i>	Impact sur les charges sociales acquittées <i>en pourcentage de la masse salariale</i>	Impact sur les charges sociales acquittées <i>en pourcentage du chiffre d'affaires</i>
Allemagne	- 490	- 12 %	+ 4 %
Espagne	- 580	- 13 %	+ 4 %
Irlande	- 770	- 18 %	+ 6 %
Italie	- 430	- 10 %	+ 3 %
Pays-Bas	- 680	- 16 %	+ 5 %
Royaume-Uni	- 630	- 15 %	+ 5 %

Source : Commission des affaires européennes

Le principal biais de la fraude consiste donc à décorrélérer la base d'affectation – lieu de versement des cotisations sociales – du lieu de mise en place des équipages (base d'exploitation) ou à travailler sur le statut même des pilotes.

Au-delà de l'enjeu de concurrence déloyale, le coût financier pour les régimes sociaux n'est pas non plus anodin. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant de constater qu'en France, la Caisse de retraite du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile apparaisse en première ligne dans les affaires visant les compagnies fraudeuses. Il s'agit pour elle d'assurer la pérennité d'un régime, par nature déficitaire. La Caisse compte en effet 30 000 actifs pour 20 000 retraités. Elle perçoit 530 millions d'euros de cotisations par an et verse, dans le même temps, 640 millions d'euros de prestations. L'écart est financé par ses réserves. Les recouvrements peuvent, par ailleurs, s'avérer extrêmement longs voire impossibles au terme d'une procédure judiciaire qui s'étend elle-même sur plusieurs années.

Le recours à la fraude semble cependant, contrairement au début de la décennie, tempéré par un contexte de pénurie de pilotes qui permet à ceux-ci d'obtenir plus de garantie sur leurs contrats de travail ou leur affiliation à un régime de sécurité sociale.

1. Le recours aux faux indépendants

Afin de contourner la réglementation européenne et les incidences salariales de la notion de base d'affectation, certaines compagnies ont généralisé le recrutement de travailleurs indépendants pour composer leurs

équipages. Ce statut permet à l'exploitant de s'exonérer des charges sociales et patronales. Si elle ne détient pas le monopole de telles pratiques – les compagnies espagnoles *Vueling* et *Volotea*, la hongroise *Wizz Air*, la polonaise *Enter air* ou la lituanienne *Small Planet* ont pu agir de la sorte par le passé –, *Ryanair* est sans doute l'entreprise qui a le plus développé ce système. 75 % de ses pilotes (*contracts pilots*) et 60 % des personnels de cabine seraient ainsi recrutés sous ce statut. La compagnie irlandaise a mis en place une filière complexe lui permettant de ne pas apparaître comme l'employeur de ses propres pilotes ou de ses équipages de cabine. Pilotes comme personnels navigants intègrent des micro-sociétés de droit irlandais, qu'un commissionnaire propose ensuite au service de *Ryanair*. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que, bien que transportant 10 millions de personnes chaque année en et au départ de la France, la compagnie *Ryanair* n'emploie aucun salarié affilié au droit français.

Pour l'heure, *Ryanair*, confrontée comme ses concurrents à une pénurie de pilotes, tend aujourd'hui à modérer le recours au statut d'indépendant et développe une filière de recrutement interne.

Indépendamment de cette évolution récente, le statut d'indépendant de la majorité de ses pilotes et des personnels de cabine relève de l'artifice juridique puisqu'ils travaillent exclusivement pour la compagnie *Ryanair*. Leur temps de travail et l'organisation de celui-ci est défini par la compagnie irlandaise. Ils se voient imposer des sanctions de la compagnie s'ils ne respectent pas les consignes hors sécurité des vols : ainsi un pilote ne peut faire charger plus de carburant que le minimum réglementaire. En outre, le personnel navigant est tenu d'effectuer un préavis de trois mois s'il souhaite rompre son contrat avec *Ryanair*. L'indépendant est *de facto* un véritable salarié de l'entreprise. Enfin, il convient de rappeler que le pilotage d'un avion possède des caractéristiques propres dont la maîtrise du manuel d'exploitation qui vise tout à la fois les caractéristiques techniques d'un appareil et les procédures spécifiques à chaque compagnie. C'est à la lumière de cette spécificité que le droit français interdit aux compagnies d'aviation de procéder au recrutement de pilotes indépendants. À l'inverse, le droit irlandais ne prévoit aucune interdiction en la matière, le statut d'indépendant bénéficiant de manière générale d'incitations fiscales.

Faute d'harmonisation, à l'échelle européenne, du statut de travailleur hautement mobile ou de celui d'indépendant, cette pratique peut continuer à prospérer. Un biais pour réduire sa portée pourrait être le lancement d'une procédure devant la Cour de justice de l'Union européenne afin de lui faire constater que les incitations fiscales irlandaises peuvent être assimilées à une aide d'État.

2. Les faux détachements

Le recours à la directive n° 96/71 sur le détachement des travailleurs a pu constituer un biais pour contourner les règles européennes d'affiliation aux régimes de sécurité sociale. Les condamnations visant plusieurs transporteurs ont cependant conduit à limiter le recours à ce type de fraude.

La Cour de Cassation a rendu deux arrêts le 11 mars 2014 confirmant les condamnations pour travail dissimulé des compagnies *Vueling* et *easyJet*, en contestant notamment la validité des certificats de détachement A1 qu'elles produisaient.

Reste que la méthode retenue par la justice française - rejeter unilatéralement les certificats A1 de détachement - n'est pas considérée comme conforme au droit européen. La question de l'opposabilité des certificats a, en effet, été abordée par la Cour de justice de l'Union européenne suite à un renvoi préjudiciel de la Cour de cassation française. Celui-ci concernait une condamnation de 2011, confirmée en 2013, visant le croisiériste allemand *A-Rosa Flusschiff*. Celui-ci avait fait travailler, sur des navires postés sur le Rhône et la Saône, 91 employés sous contrat suisse. L'URSAFF a estimé, en 2007, que les deux bateaux avaient une activité « permanente et exclusive » en France, leurs salariés devant donc être affiliés à la sécurité sociale française. Les certificats A1 ont donc été suspendus et un redressement de 2 millions d'euros opéré. Dans un arrêt rendu le 27 avril 2017, la Cour estime cependant que ces certificats s'imposent dans l'ordre juridique interne de l'État membre dans lequel le travailleur salarié se rend pour effectuer un travail aussi longtemps qu'ils ne sont pas retirés ou déclarés invalides par le pays d'origine, confirmant un arrêt de 2006. Les juridictions françaises ne sont pas habilitées à vérifier des certificats délivrés par la Suisse, y compris dans le cas où les travailleurs concernés ne sont pas en réalité des travailleurs détachés. L'arrêt de la Cour se fonde sur le principe difficilement contestable de confiance mutuelle entre les États. Une pièce délivrée par l'un d'entre eux est donc réputée valide.

L'un des salariés concernés dans le dossier *Vueling* avait également saisi la juridiction prud'homale de diverses demandes au titre de l'exécution puis de la rupture de son contrat de travail et du travail dissimulé. Par un arrêt du 4 mars 2016, la Cour d'appel de Paris a condamné l'employeur à lui payer notamment une indemnité forfaitaire pour travail dissimulé. La compagnie *Vueling* s'est alors pourvue en Cassation. La Cour de cassation a, le 11 janvier 2018, décidé de formuler un renvoi préjudiciel auprès de la Cour de justice de l'Union européenne pour que celle-ci précise sa position et vérifie si l'effet contraignant des certificats A1 pourrait être tenu en échec en cas de fraude.

Les compagnies aériennes *Vueling* et *Ryanair* avaient, au préalable, saisi en septembre 2016 la Commission européenne à la suite de leur condamnation pénale en France pour défaut de déclaration de leurs salariés

et travail dissimulé, malgré l'existence de certificats de sécurité sociale E101 (devenus A1) attestant du paiement de cotisation dans leur pays de domiciliation. La Commission européenne a ainsi ouvert deux procédures de demandes d'information auprès des autorités françaises relatives au respect des règles de coordination des systèmes de sécurité sociale. À la suite des réponses de la France du 20 novembre 2016 annonçant la suspension des procédures envers les deux compagnies, la Commission européenne, le 4 juillet 2017, a décidé de clore ces procédures.

3. Les fausses bases d'affectation

Afin de contourner le critère de base d'affectation, certaines compagnies indiquent des bases ne correspondant pas à la réalité des trajets effectués ni au lieu de résidence des personnels navigants. Il convient de relever, par ailleurs, que cette pratique ne constitue pas l'apanage des exploitants *low cost*, comme en a témoigné, par le passé, l'exemple d'*Air Méditerranée*.

Confrontée à des difficultés financières, *Air Méditerranée* a ainsi licencié en 2012 la moitié de ses effectifs français, soit 85 personnes, et créé une filiale en Grèce, *Hermès*, à qui fut transférée la moitié de sa flotte. La compagnie, qui a depuis déposé le bilan, ne desservait pas pour autant ce pays puisqu'avions et pilotes travaillaient quasi-exclusivement en affrètements pour *Air Méditerranée* et la plupart du temps au départ de Paris. Les salariés étaient néanmoins rémunérés aux conditions grecques et rattachés au régime de sécurité sociale hellénique.

Les pratiques constatées récemment mettent en avant une utilisation partielle des bases d'affectation dans le pays d'activité auxquels seuls quelques pilotes et personnels navigants seraient rattachés, les autres étant affiliés dans le pays d'établissement de la société.

4. Payer pour voler ?

La pratique du « Payer pour voler » (*Pay to fly*) est toujours mise en œuvre dans certaines compagnies aériennes, établies notamment en Europe de l'Est. Elle consiste à imposer aux pilotes de payer les qualifications techniques nécessaires pour piloter les avions sur lesquels ils sont affectés. Les pilotes comme les personnels de cabine payent ainsi à *Ryanair* une formation (2 500 euros pour un personnel de cabine, 9 à 13 000 euros pour un pilote) pour leur « adaptation » à la compagnie. Or, cette dépense est traditionnellement à la charge des exploitants. Elle peut représenter jusqu'à 3 % du chiffre d'affaires.

La proposition de directive relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne, qui vient de faire l'objet d'un accord interinstitutionnel, devrait permettre de juguler cette pratique. Son article 11 prévoit, en effet, que les formations exigées par l'employeur doivent être dispensées gratuitement.

III. MIEUX LUTTER CONTRE LA FRAUDE AU DÉTACHEMENT : UN VŒUX PIEUX ?

Au-delà de l'adoption de nouveaux textes censés clarifier le droit existant, il convient de parvenir à un renforcement de la coopération administrative entre les États d'envoi et d'accueil des salariés détachés, afin de traiter rapidement les cas de fraude au détachement et éviter la mise en place de stratégies durables d'optimisation sociale. La Cour des comptes relève ainsi dans son rapport annuel de février 2019¹⁶ que le nombre de redressements réduits en matière de sécurité sociale (65 pour 51 millions d'euros de cotisations en 2016 puis 63 pour 40,5 millions d'euros en 2017) tient en partie à l'application du droit européen existant, aux termes duquel la légalité du détachement ne peut être contestée qu'avec l'accord de l'État d'envoi.

Vos rapporteurs avaient souligné deux biais pour parvenir à rendre la lutte contre la fraude au détachement plus opérante en allant au-delà de la simple coopération administrative : la sécurisation du certificat A1 et l'appui au projet de la Commission européenne de création d'une Autorité européenne du travail. Force est de constater que les négociations sur ces questions entre les législateurs n'ont pas, pour l'heure, permis d'aboutir à des réponses pleinement satisfaisantes.

A. LES CERTIFICATS A1 : CODIFIER LA JURISPRUDENCE DE LA COUR

1. La sécurisation du certificat

La résolution européenne du Sénat du 6 juillet 2018 demandait également, dans le cadre de la révision des règlements de coordination des régimes de sécurité sociale, que le certificat A1 (E 101) d'affiliation au régime de sécurité sociale du pays d'envoi soit sécurisé et comporte, notamment, une photo d'identité du titulaire¹⁷. Le Sénat jugeait que ledit certificat devrait être déqualifié, dès lors qu'il existe des doutes sérieux quant à la réalité de l'affiliation du salarié détaché au régime de sécurité sociale du pays d'établissement.

Les négociations en trilogue qui viennent de débiter ne devraient pas permettre d'aboutir sur ce sujet. Par ailleurs le projet de numéro de sécurité sociale européen porté par la Commission européenne en 2018 n'a finalement pas vu le jour alors qu'il aurait pu constituer un élément

¹⁶ « La lutte contre la fraude au travail détaché : un cadre juridique renforcé, des lacunes dans les sanctions », *Rapport annuel de la Cour des comptes, février 2019, pages 57-91.*

¹⁷ *Proposition de règlement modifiant le règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et le règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 (COM(2016) 815 final).*

déterminant en vue d'assurer un meilleur contrôle de la situation des personnels détachés¹⁸.

2. La jurisprudence de la Cour : une piste à creuser en matière d'opposabilité

La plupart des acteurs du dossier du détachement dans le secteur des transports insistent sur le fait que le droit européen garantit une forme d'impunité aux entreprises des pays d'envoi au travers du certificat A1. Le droit européen dispose que le certificat établi par l'État d'envoi s'impose aux institutions des autres États membres aussi longtemps qu'il n'est pas retiré ou déclaré invalide par l'État membre où il a été établi. Ce raisonnement s'appuie sur le principe de confiance mutuelle, qui crée une présomption de régularité pour les autorités du pays d'accueil. À l'inverse, le Sénat a exprimé à de multiples reprises le souhait que les certificats A1 puissent être déqualifiés dès lors qu'il existe des doutes sérieux quant à la réalité du détachement¹⁹.

Il semble que la jurisprudence de la Cour européenne puisse permettre d'évoluer sur ce point, comme l'indiquaient vos rapporteurs dans leur précédent rapport sur le sujet. En effet, dans une affaire opposant l'État belge à une société bulgare opérant dans le secteur de la construction, la Cour de justice de l'Union européenne avait indiqué, dans son arrêt *Altun* daté du 6 février 2018, que le certificat de détachement ne pouvait s'imposer à une juridiction de l'État membre d'accueil dès lors que celle-ci constate que ce document a été obtenu ou invoqué frauduleusement²⁰. **La fraude doit cependant être établie dans le cadre d'une procédure contradictoire. Il appartient donc aux autorités de contrôle d'apporter la preuve de l'existence d'une fraude, en soulignant que les conditions au titre desquelles le certificat a été délivré ne sont pas satisfaites et que les intéressés ont intentionnellement dissimulé le fait que les conditions n'étaient pas remplies. L'État membre d'accueil peut, dans ces conditions, écarter un certificat si l'État d'envoi n'a pas procédé à son annulation.**

Cette possibilité de contester un certificat A1 reste cependant très encadrée comme le souligne un arrêt rendu par la Cour le 6 septembre 2018²¹. Celle-ci avait été saisie par la justice autrichienne dans une affaire

¹⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen – Suivi de la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux (COM(2018) 130 final), 13 mars 2018.

¹⁹ Résolution européenne du 6 juillet 2018 déjà citée mais aussi résolution européenne du Sénat n°169 (2015-2016) sur la proposition de révision ciblée de la directive 96/71 CE relative au détachement des travailleurs en date du 1er juillet 2016.

²⁰ Arrêt de la Cour du 6 février 2018, C-359/16 *Ömer Altun e.a / Openbaar Ministerie*.

²¹ Affaire C 527/16: *Salzburger Gebietskrankenkasse et Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, contre Alpenrind GmbH, Martin-Meat Szolgáltató és Kereskedelmi Kft, Martimpex-Meat Kft, Pensionsversicherungsanstalt et Allgemeine Unfallversicherungsanstalt*

opposant le gouvernement fédéral, l'office des pensions, l'institution générale d'assurance-accident et une caisse régionale de sécurité sociale à deux sociétés établies en Hongrie : *Martin-Meat* et *Martimpex-Meat Kft*.

Des travailleurs de *Martin-Meat* ont été détachés en Autriche entre 2007 et 2012, pour effectuer des travaux de découpe de viande dans des locaux de la société *Alpenrind*. *Martin Meat* ayant abandonné l'activité de découpe de viande, *Alpenrind* a conclu un nouveau contrat avec *Martimpex* et du 1^{er} février 2012 au 31 janvier 2014, des travailleurs de *Martimpex* ont été détachés en Autriche pour effectuer les mêmes travaux. À partir du 1^{er} février 2014, des travailleurs de *Martin-Meat* ont de nouveau réalisé ces travaux dans les mêmes locaux. Plus de 250 travailleurs occupés par *Martimpex* ont été affiliés à l'assurance-obligatoire autrichienne, avant que des certificats A1 ne soient transmis à titre rétroactif. L'annulation de l'affiliation au régime hongrois a été contestée, au motif que le principe de coopération loyale entre institutions n'avait pas été mis en œuvre. La juridiction de renvoi autrichienne a observé, quant à elle, que la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale avait conclu, pour sa part, en juin 2016, que les certificats A1 avaient été émis à tort et devaient être retirés. Elle a formé un renvoi préjudiciel auprès de la Cour pour déterminer si :

- un certificat A1 lie également les juridictions nationales de l'État dans lequel l'activité est exercée ;

- un certificat A1 est rendu caduc si les deux États ont engagé une procédure devant la Commission Administrative et que celle-ci a conclu que ce certificat avait été émis à tort et qu'il devrait être retiré ;

- un certificat A1, délivré *a posteriori*, alors même que le travailleur a déjà été affilié à l'assurance obligatoire dans l'État d'emploi, dispose d'un effet contraignant avec effet rétroactif ;

- l'interdiction de remplacement est méconnue lorsque le remplacement se fait sous la forme d'un détachement effectué non pas par le même employeur mais par un autre employeur. Importe-t-il à cet égard de savoir si cet employeur a son siège dans le même État membre que le premier employeur, ou si, entre le premier et le second employeur effectuant le détachement, il existe des liens personnels et/ou organisationnels ?

En réponse à la première question, la Cour rappelle que les certificats A1 s'imposent aussi longtemps qu'ils ne sont pas retirés ou déclarés invalides par l'État membre où ils ont été établis, ce qui tend à suggérer que, en principe, seules les autorités et les juridictions de l'État membre émetteur peuvent, le cas échéant, retirer ou déclarer invalides les certificats A1. Elle confirme sa jurisprudence antérieure, concernant le formulaire A1, en rappelant que ce document lie tant les institutions que les juridictions de l'État membre dans lequel l'activité est exercée.

En réponse à la deuxième question, la Cour rappelle également sa jurisprudence antérieure aux termes de laquelle lorsque la commission administrative ne parvient pas à concilier les points de vue des institutions compétentes au sujet de la législation applicable, l'État d'emploi peut engager une procédure en manquement, conformément à l'article 259 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, afin de permettre à la Cour d'examiner la question de la législation applicable et l'exactitude des mentions figurant dans le certificat E 101. **Elle constate que le rôle de la Commission administrative se limite à concilier les points de vue des autorités compétentes des États membres qui l'ont saisie et que ses conclusions n'ont qu'une valeur d'avis. La Cour conclut qu'un certificat A1 reste contraignant pour les institutions et les juridictions de l'État d'emploi même si les deux États ont engagé une procédure devant la Commission administrative et que celle-ci a conclu que le certificat a été émis à tort et qu'il devrait être retiré.**

Pour la troisième question, la Cour a déjà jugé que le certificat E101 peut avoir un effet rétroactif et qu'il peut être délivré au cours de la période de détachement, voire après son expiration. Un certificat A1 émis avec effet rétroactif s'impose, même si ce document parvient dans l'État d'emploi après que ce dernier État a déjà affilié le travailleur à sa propre législation.

Concernant la dernière question, la Cour rappelle qu'il convient de tenir compte des termes mais aussi du contexte et des objectifs poursuivis par une telle réglementation. Le travailleur ne peut être détaché que si la double condition suivante est respectée : la durée maximale du travail concerné ne doit pas excéder 24 mois et la personne ne doit pas être envoyée en remplacement d'un autre travailleur. Le même article 12 ne contient, par ailleurs, aucune disposition relative aux sièges des employeurs et aux éventuels liens personnels ou organisationnels existant entre eux, ce qui tend à suggérer qu'ils ne peuvent être pris en compte pour interpréter cette disposition. **La Cour juge donc, que dans le cas où un travailleur détaché par son employeur pour effectuer un travail dans un autre État membre est remplacé par un autre travailleur détaché par un autre employeur, ce dernier travailleur ne peut pas demeurer soumis à la législation de l'État membre dans lequel son employeur exerce normalement ses activités. Le fait que les employeurs des deux travailleurs concernés aient leurs sièges dans le même État membre ou le fait qu'ils entretiennent d'éventuels liens personnels ou organisationnels sont sans pertinence à cet égard.**

Il n'en demeure pas moins que l'arrêt *Altun* de février 2018 consacre la possibilité de retirer un certificat A1 dès lors qu'une fraude manifeste est constatée, aux termes d'une procédure contradictoire. Ce principe pourrait faire l'objet d'une codification dans les règlements européens de coordination. Il convient de rappeler, à ce stade, que la directive sur le détachement des travailleurs de 1996 et l'affirmation d'un noyau dur est elle-même le fruit d'une codification de la jurisprudence de

la Cour²². La ministre chargée des affaires européennes, Mme Nathalie Loiseau, interrogée par votre commission des affaires européennes le 20 février 2019, a indiqué que le Gouvernement était favorable à une telle codification mais s'est montrée réservée sur les possibilités d'y parvenir à l'occasion des négociations actuelles.

B. L'AUTORITÉ EUROPÉENNE DU TRAVAIL

Vos rapporteurs avaient estimé dans leur précédent rapport que le projet d'Autorité européenne du travail constituait une opportunité indéniable en vue de mieux contrôler le détachement des travailleurs à l'échelle européenne en facilitant la coopération entre États membres. La résolution européenne du Sénat du 6 juillet 2018 était, à cet égard, assez ambitieuse en souhaitant que la future Autorité puisse s'appuyer sur une « banque-carrefour de la sécurité sociale », favorisant ainsi une interconnexion des systèmes européens de sécurité sociale. Le Sénat souhaitait également que la nouvelle Autorité publie une liste noire des entreprises condamnées pour fraude au détachement, consultable par les autorités de contrôle. Il appelait également à ce qu'elle puisse élaborer un registre d'entreprises réalisant des prestations de service au sein de plusieurs États membres afin de mieux cerner les « entreprises boîtes aux lettres ».

Le compromis obtenu entre le Conseil et le Parlement européen le 14 février 2019 apparaît beaucoup plus timide. L'Autorité aura pour tâches principales :

- d'informer les citoyens et les entreprises de leurs droits et devoirs dans des situations transfrontières ;
- de faciliter l'échange d'informations entre les États membres en mettant en contact, dans un même lieu, des agents de liaison, à l'image d'Europol ;
- de coordonner et faciliter des inspections conjointes - à la demande des États membres - dans une situation transfrontalière en cas de fraude, d'abus et de travail au noir ;
- de jouer un rôle de médiation en cas de litiges entre deux États membres.

²² Les arrêts *Webb* du 7 décembre 1981 puis *Seco* et *Dequenne et Giral*, tous deux du 3 février 1982, imposent les minima salariaux, légaux ou conventionnels, de l'État d'accueil. Cette jurisprudence a été ensuite précisée par l'arrêt *Rush Portuguesa*, du 27 mars 1990 dont les conclusions constituent le socle de la directive de 1996.

L'Autorité n'aura simplement qu'un rôle facultatif, les États membres pouvant la solliciter pour mettre en œuvre des inspections conjointes et pour trancher un litige. En ce qui concerne les inspections conjointes, l'Autorité devrait prendre le relais d'instruments déjà existants. Depuis 2016, l'OCLTI coordonne ainsi pour la France les journées d'action commune (*Joint Action Days* - JAD) programmées par Europol pour rechercher et constater sur l'ensemble du territoire européen des situations de traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail, considérées au sens large.

S'agissant des problématiques de coordination des régimes de sécurité sociale, la création de l'Autorité ne remet pas en cause l'existence de la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale, dont le mode de fonctionnement est pourtant régulièrement remis en question. Elle est en effet jugée lente et peu efficace, ses avis ne pouvant s'imposer aux États qui la sollicitent. La pratique actuelle prévoit, en effet, une première phase de dialogue de trois mois, renouvelable trois mois. Faute d'accord, une seconde période de dialogue d'une durée de six semaines peut ensuite s'ouvrir. Enfin, en l'absence d'accord à l'issue de cette seconde phase et au terme d'un délai d'un mois, une procédure de conciliation peut être ouverte auprès de la commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale. Celle-ci dispose alors de six mois pour concilier les points de vue. Une procédure de conciliation peut donc prendre plus d'un an sans aboutir. De tels délais ne peuvent qu'apparaître dissuasifs. L'accord trouvé sur l'Autorité européenne du travail permet simplement aux États membres de pouvoir faire un choix entre elle et la Commission administrative en cas de demande de médiation. Le texte n'apporte cependant aucune précision quant aux délais d'examen des dossiers par la future Autorité.

En l'état actuel du dispositif, vos rapporteurs estiment qu'il s'agit au mieux d'un premier pas et qu'il conviendra d'observer avec vigilance son action dans les mois à venir afin d'évaluer sa véritable utilité. Pour l'heure, la priorité concerne le choix de son installation. Chypre, la Lettonie et la Slovaquie sont candidats pour accueillir le siège du nouvel organisme. La Bulgarie, la Croatie, l'Italie ou la Roumanie seraient également intéressés.

Si vos rapporteurs insistent sur une amélioration de la procédure d'échanges d'information et la mise en œuvre d'une coopération administrative véritablement loyale, ils relèvent cependant que la parole de la France dans ce domaine ne sera écoutée que si elle est légitime. Or, comme le note la Cour des comptes dans son rapport annuel 2019, le délai de transmission de réponse par la France aux États demandeurs restent trop largement supérieurs au délai fixé par le droit européen (25 jours). Elle se situait ainsi au 25^e rang en matière de rapidité de réponse en 2016 (42 jours) et au 24^e rang au premier semestre 2017 (34 jours).

Délai de réponse au premier semestre 2017

Pays	Délai de réponse	Pays	Délai de réponse	Pays	Délai de réponse
Allemagne	43 jours	Finlande	8 jours	Malte	-
Autriche	6 jours	France	34 jours	Pays-Bas	30 jours
Belgique	14 jours	Grèce	37 jours	Pologne	22 jours
Bulgarie	33 jours	Hongrie	34 jours	Portugal	36 jours
Chypre	31 jours	Irlande	10 jours	Roumanie	16 jours
Croatie	10 jours	Italie	16 jours	Royaume-Uni	13 jours
Danemark	13 jours	Lettonie	16 jours	Slovaquie	58 jours
Espagne	25 jours	Lituanie	31 jours	Slovénie	-
Estonie	19 jours	Luxembourg	24 jours	Suède	9 jours
République tchèque			-		

Source : Cour des comptes

EXAMEN PAR LA COMMISSION

La commission des affaires européennes s'est réunie, le jeudi 7 mars 2019, pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par Mme Fabienne Keller et M. Didier Marie, le débat suivant s'est engagé :

M. Jean Bizet, président. – Merci à nos deux rapporteurs. Nous devons nous placer dans le temps long, et non juger la directive détachement à l'aune de 1996. Un certain nombre de pays d'Europe centrale et orientale jugent qu'ils ont un avantage comparatif grâce au décalage des modèles sociaux. Il faut aller vers plus de convergence des droits sociaux et lutter contre la fraude. Je suis surpris qu'au moment où les pays membres affichent une très belle unité dans le dossier du Brexit, on n'en profite pas pour rediscuter ces questions avec l'Irlande, qui continue à faire du *dumping* social et fiscal.

Pour le transport aérien, les progrès sont plus lents. Il y a eu des accords entre l'Union et les compagnies du Golfe, qui bénéficient d'aides d'État...

M. André Reichardt. – Merci de ce point d'étape sur un dossier qui mérite d'être suivi. Je regrette comme vous que cela avance si lentement, d'autant plus que le sujet sera d'actualité lors des élections européennes. Comme plusieurs collègues présents, je suis sénateur d'un département frontalier, où tout ce qui concerne le transport routier est regardé de près. L'Alsace est traversée du Nord au Sud par un trafic très important.

Toute règle ne fonctionne que si son application est contrôlée. Y a-t-il des contrôles et combien ? J'ai l'impression qu'il y a une fois de temps en temps des opérations coup de poing qui mettent en lumière les problèmes – ce qui ne fait que nourrir les mécontentements – et puis on n'en entend plus parler.

M. Pierre Cuypers. – Les nouveaux chronotachygraphes sont nécessaires aux contrôles.

Mme Fabienne Keller, rapporteure. – Merci de rappeler l'enjeu spécifique de l'Alsace, où la circulation de camions augmente de manière exponentielle. Comme il y a un péage en Allemagne, et que les deux autoroutes sont distantes de quelques kilomètres, les poids-lourds qui veulent circuler entre Karlsruhe et Bâle passent massivement côté français. Nous avons ainsi parfois deux files de camions !

M. André Reichardt. – Un mur !

Mme Fabienne Keller, rapporteure. – Tout à fait. Nous avons eu la chance de rencontrer l'Office central de lutte contre le travail illégal, pôle de compétence composé de gendarmes et de fonctionnaires des douanes et de l'inspection du travail, qui fait travailler les gendarmeries, donne des informations sur les montages et coopère avec ses homologues européens. Il nous a impressionnés. On nous a présenté des schémas représentant les circuits de travailleurs détachés démantelés. C'est rassurant. La directive comprend un pourcentage de contrôles obligatoires... Ce qui est sûr, c'est qu'il sera plus facile d'y procéder à partir de 2022 avec le chronotachygraphe numérique de deuxième génération, véritable mouchard, dont la deuxième génération associe mesure du temps de travail et géolocalisation.

M. Didier Marie, rapporteur. – Sur le transport routier, nous devons avoir quatre lignes rouges. Sans revenir sur la liberté de circulation, nous devons nous opposer à la libéralisation du cabotage. Cela fait l'objet d'une divergence entre le Conseil et une partie du Parlement. Le vote du texte a été repoussé au Parlement. Même s'il était voté aujourd'hui, les divergences avec le Conseil font que son adoption définitive prendra du temps. Seule la partie cabotage a été validée par le Parlement.

Deuxième ligne rouge, nous devons refuser la flexibilisation du temps de repos. Troisièmement, nous devons refuser le repos en cabine – les pays de l'Est aimeraient en effet que leurs salariés ne soient pas obligés de rentrer chez eux ou d'aller à l'hôtel. Enfin, nous devons refuser d'exclure le transport routier des règles du détachement.

Les divergences observées ne sont pas politiques mais nationales : les députés des pays où le transport routier est une part importante du PIB – Pologne, Roumanie, Bulgarie – s'opposent à ceux des pays comme la France, où ce secteur s'est effondré.

Il est possible de lutter contre la fraude dès aujourd'hui. L'Office central s'ingénie à démonter des circuits, même si les fraudeurs ont beaucoup d'imagination, à travers la sous-traitance et les fausses domiciliations, pour contourner les règles du détachement. Ce qui manque, ce sont les contrôles sur pièces et sur place, faute d'éléments techniques.

L'Irlande joue ouvertement la concurrence déloyale dans le domaine du transport aérien. Rappelons au préalable que le pilotage d'un avion possède des caractéristiques propres dont la maîtrise du manuel d'exploitation qui vise tout à la fois les caractéristiques techniques d'un appareil et les procédures spécifiques à chaque compagnie. Il ne peut donc exister de pilote indépendant. Or si le droit français interdit aux compagnies d'aviation de procéder au recrutement de pilotes indépendants, le droit irlandais ne prévoit aucune interdiction en la matière, le statut d'indépendant bénéficiant de manière générale d'incitations fiscales. Ce qui offre à Ryanair des avantages en termes de coûts très importants. Un biais pour réduire la portée du recours aux indépendants pourrait être le

lancement d'une procédure devant la Cour de justice de l'Union européenne afin de lui faire constater que les incitations fiscales irlandaises peuvent être assimilées à une aide d'État. C'est un vrai sujet à aborder dans les discussions entre États membres, sujet qui pourrait être étendu à d'autres secteurs tel que le numérique.

Les fraudes dans le secteur aérien sont diverses et les compagnies *low cost* ne manquent pas d'imagination. Ryanair procède à un contournement institutionnalisé des règles grâce au soutien de l'Irlande. Elle a été condamnée, notamment en France. D'autres compagnies, dans les pays de l'Est, mettent en place des techniques incroyables comme le *Pay to fly* : pour voler sur certaines grandes compagnies, les pilotes ont besoin d'avoir cumulé 1 000 ou 1 500 heures de vol ; les compagnies *low cost* leur demandent de payer pour atteindre ce quota. Récemment, il y a un peu moins de pilotes disponibles et plus de tension sur le marché du travail, ce qui réduit le phénomène. Mais lisez le rapport, il comporte des exemples savoureux...

M. Benoît Huré. – Au fil des séances de notre commission, nous constatons de fortes distorsions concurrentielles sur le marché européen du travail. Nous présentons des rapports qui préconisent la répression de la fraude. Mais d'un autre côté, on peut comprendre des pays comme la Pologne qui reviennent de loin et ont dû trouver des moyens de nous rattraper.

La tâche devrait être plus facile avec le départ de la Grande Bretagne, qui voulait faire de notre Union européenne une simple zone de libre-échange. Il était difficile avec elle d'œuvrer pour la convergence, et de réduire la compétition... Mais, comme dans le domaine du développement durable, nous devrions éviter d'être uniquement punitifs. Que proposons-nous à la Pologne comme adaptation pour que les règles communes soient plus cohérentes et mieux respectées ? Nous ne pouvons pas nous cantonner à trouver de meilleurs moyens de contrôle. L'Europe, c'est le temps long, nous dit notre président, et c'est vrai. Mais parfois il faut accélérer car nous sommes rattrapés par le temps...

Mme Fabienne Keller, rapporteure. – Merci pour ces réflexions sur le sens de l'Union européenne. Lors d'une réunion sur le Brexit, j'ai été frappée par deux chiffres : selon Eurotunnel, 40 % des entreprises propriétaires de camions qui circulent entre le Royaume-Uni et la France sont polonaises ; 10 % du PIB Polonais correspond au transport routier – chez nous, ce n'est même pas 1 % ! La Pologne a trouvé là un levier de croissance, alors que pour l'Espagne et le Portugal, c'est plutôt les fruits et légumes ou l'économie générale qui avaient permis la convergence des niveaux de vie. On peut penser que la crise de 2008, très proche dans le temps de l'élargissement, n'a pas permis une imbrication plus grande des économies. Nous avons tous le sentiment que ce modèle de convergence,

joignant intégration, libre-circulation, prospérité, aides structurelles, n'a pas été efficace lors du dernier élargissement.

L'absence d'harmonisation de la fiscalité et du droit social est devenue un élément de différenciation. Loin de réduire l'écart dans ces domaines, le temps n'a fait que le creuser. L'Irlande n'a aucune raison de changer : puisqu'elle a réussi à accueillir une base fiscale considérable grâce à cette politique, elle veut la garder. Le Luxembourg, grâce à sa faible taxation, vend quatre fois le volume de gazole consommé sur son territoire ! Un tel décalage devient contraire aux principes généraux de l'Union européenne. Ce n'est pas ce genre de facteurs qui devraient fonder la décision de localisation de la base fiscale. C'est devenu un véritable poison, et nous pouvons dire la même chose sur le droit social. Il faut absolument parvenir à des résultats sur l'assiette consolidée de l'impôt sur les sociétés (Accis) et sur la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux, qui seront au cœur de la campagne électorale européenne. On ne peut pas proposer comme avenir radieux aux nouveaux européens chauffeurs de camions de dormir dans leur camion et de se laver à la station-service, comme nous le voyons en Alsace. Merci à Benoît Huré d'avoir rappelé ce point fondamental pour le sens de l'Union européenne.

M. Benoît Huré. – Ce n'est peut-être pas si difficile que cela à imposer, car les travailleurs dont vous parlez ne peuvent qu'espérer cette convergence. Il faut identifier ceux à qui cela profite et leur donner les moyens de réorienter leur activité, pour que tous jouent dans la même cour.

M. Jean-Pierre Leleux. – En Pologne, l'utilisation de ce levier est une véritable stratégie, qu'il s'agisse du Gouvernement ou des entreprises. Les dirigeants polonais disent ne pas comprendre notre combat pour une harmonisation. Ils soulignent que les entreprises françaises et allemandes bénéficient aussi des avantages polonais. Comment répondre aux arguments de la Pologne ?

M. Jean-Yves Leconte. – Pour avoir utilisé dans ma vie précédente des dizaines de camions par semaine pour importer vers la Pologne, je peux dire que j'ai vu les choses évoluer, petit à petit, dès avant 2004. Le transport routier s'est uberisé plus vite que d'autres domaines, peut-être grâce aux courtiers. Dans les années 1990, les camions repartaient à vide. Le basculement que nous connaissons est à tout le moins bienvenu du point de vue écologique... J'ai toujours été malheureux de ne pas pouvoir recourir au ferroviaire, qui coûtait trois fois plus cher. Pour de la longue distance, c'est aberrant ! Par exemple, du Nord de l'Angleterre vers la Pologne, cela coûte 1 100 euros ; du Sud de la France vers la Pologne, plus de 2 000 euros. On peut réguler les conditions du transport routier dans l'Union européenne avec la directive sur les travailleurs détachés, mais il ne faut pas négliger la concurrence internationale : il y a aussi des acteurs turcs et ukrainiens, qui s'en trouveraient favorisés.

M. Didier Marie, rapporteur. – En page 8, le rapport donne le nombre d’attestations délivrées par la France aux transporteurs de chaque pays, et le nombre de salariés concernés. Pour la Pologne, nous avons délivré 212 767 attestations, pour 171 498 salariés. En multipliant ce type de chiffres par le nombre d’États-membres, on se fait une idée du poids économique en jeu. Pour ces salariés, le revenu est supérieur au salaire moyen de leur pays. Et leurs revendications sociales sont sans doute en-dessous du niveau que nous jugerions nécessaire.

Si la compétitivité des entreprises européennes ne doit reposer que sur leurs coûts salariaux, nous sommes en difficulté – d’où la nécessité d’une convergence fiscale et sociale : il faut traduire en actes le socle européen des droits sociaux entériné au sommet de Stockholm fin 2017.

M. Jean Bizet, président. – Qui n’a aucune valeur juridique...

M. Didier Marie, rapporteur. – Ce ne sont que de bonnes intentions, sur le salaire minimal européen, l’harmonisation des droits sociaux... Pour éviter le délitement de la construction européenne, il faut avancer sur ces sujets.

L’élargissement était nécessaire pour des raisons démocratiques : les dirigeants de l’époque ont eu raison d’arrimer les pays de l’ex-bloc de l’Est au bloc démocratique européen. Mais la culture européenne de ces pays n’est pas la même que la nôtre. Les fondateurs de l’Europe voulaient éviter les déchirements que nous avons connus, et l’ont bâtie sur un socle de fraternité, dans un esprit, à l’origine, fédéraliste. Les pays de l’ex-bloc soviétique, eux, sortaient de décennies de mainmise de l’URSS sur leurs pays. Aussi souhaitaient-ils renouer avec leurs aspirations nationales. Cet antagonisme n’est pas encore dépassé. Il faudra donc travailler à une convergence culturelle.

M. Jean-Yves Leconte. – Elle est à l’œuvre aujourd’hui.

M. Didier Marie, rapporteur. – Mais pas assez.

M. Jean Bizet, président. – Je me réjouis de la qualité de notre débat, à partir d’un sujet du quotidien. La convergence est nécessaire pour gommer, au fil du temps, les phénomènes de *dumping* fiscal, social ou environnemental. Je vous propose que nous adoptions le rapport et que nous publiions un communiqué, pour contrer la démagogie qui fleurira à la veille des élections européennes. Ce que les poètes appellent « l’Occident kidnappé » est appelé aussi à s’engager dans la convergence. L’Irlande aussi, dont nous sommes solidaires dans le Brexit, doit comprendre l’esprit de cette convergence, qui est conforme aux valeurs fondatrices de l’Union européenne.

M. Jean-Yves Leconte. – C’est déjà en train de se produire. L’Europe centrale atteint le plein emploi, les salaires augmentent : la convergence

arrive. Et ces pays ont compris qu'ils ne pouvaient pas construire leur développement sur le fait d'être le *low cost* de l'Ouest.

M. Jean Bizet, président. - En effet, et vous êtes mieux placé que nous pour vous en rendre compte. A la veille des élections européennes, il faut le souligner.

La proposition de résolution européenne est adoptée à l'unanimité.

La commission autorise la publication du rapport d'information et adopte l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

(1) Le Sénat,

(2) Vu l'article 88-4 de la Constitution,

(3) Vu la directive (UE) 2018/957 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 modifiant la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services,

(4) Vu la directive 2014/67/UE du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n°1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur,

(5) Vu le règlement (CE) n°883/2004 du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale,

(6) Vu le règlement (CE) n°987/2009 du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale,

(7) Vu le règlement (CE) n°1072/2009 du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route,

(8) Vu l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 14 septembre 2017 Sandra Nogueira e.a./Crewlink Ltd et Miguel José Moreno Osacar/Ryanair, C-168/16 et C-169/16,

(9) Vu l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 6 février 2018 Ömer Altun, C-359/16,

(10) Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen du 7 décembre 2015 « Une stratégie de l'aviation pour l'Europe », COM(2015) 598,

(11) Vu la communication de la Commission du 14 mars 2018 « Suivi de la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux », COM(2018) 130 final,

(12) Vu la proposition de règlement établissant une Autorité européenne du travail, COM(2018) 131 final,

(13) Vu la proposition de règlement modifiant le règlement (CE) n°883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et le règlement (CE) n°987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n°883/2004, COM(2016) 815 final,

(14) Vu la proposition de directive modifiant la directive 2006/22/CE quant aux exigences en matière de contrôle et établissant des règles spécifiques en ce qui

concerne la directive 96/71/CE et la directive 2014/67/UE pour le détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier, COM(2017) 278 final,

(15) Vu la proposition de règlement modifiant le règlement (CE) n°1071/2009 et le règlement (CE) n°1072/2009 en vue de les adapter aux évolutions du secteur, COM(2017) 281 final,

(16) Vu la proposition de règlement modifiant le règlement (CE) n° 561/2006 en ce qui concerne les exigences minimales relatives aux durées maximales de conduite journalière et hebdomadaire et à la durée minimale des pauses et des temps de repos journalier et hebdomadaire, et le règlement (UE) n°165/2014 en ce qui concerne la localisation au moyen de tachygraphes, COM(2017) 277 final,

(17) Vu la résolution européenne du Sénat n°114 (2013-2014) du 15 mai 2014 sur le dumping social dans les transports européens,

(18) Vu la résolution européenne du Sénat n°169 (2015-2016) du 1^{er} juillet 2016 sur la proposition de révision ciblée de la directive 96/71 CE relative au détachement des travailleurs,

(19) Vu la résolution européenne du Sénat n°102 (2016-2017) du 8 mars 2017 portant avis sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement modifiant le règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et le règlement (CE) n°987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n°883/2004 (COM(2016) 815 final),

(20) Vu la résolution européenne du Sénat n°135 (2017-2018) du 6 juillet 2018 sur le détachement des travailleurs,

(21) Rappelle que le détachement des travailleurs doit permettre de faciliter la mobilité au sein de l'Union européenne sans préjudice de la protection des salariés concernés et de l'objectif de concurrence loyale ;

(22) Estime indispensable que soit garantie, dans tous les secteurs d'activité, l'égalité de traitement des travailleurs exerçant une même tâche au même endroit ;

(23) *Sur le régime du détachement dans le transport routier international de marchandises*

(24) Salue le compromis trouvé au Conseil sur le paquet Mobilité I qui évite une dérégulation totale du cabotage et permet un meilleur encadrement de cette pratique ;

(25) Regrette néanmoins que les normes sociales du pays d'accueil ne s'appliquent pas dès le premier jour de livraison internationale ;

(26) *Sur le transport aérien:*

(27) Rappelle son souhait que la base d'exploitation soit la référence pour l'application du droit du travail aux salariés des compagnies aériennes, en prenant notamment appui sur la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne ;

(28) Estime indispensable un encadrement européen du statut d'indépendant afin d'éviter les fraudes ;

(29) Juge nécessaire dans ce secteur, comme dans celui du transport routier, la mise en place d'un régime européen du travailleur hautement mobile, apte à garantir un niveau élevé de protection sociale, à assurer une mobilité sûre et durable et à juguler les distorsions de concurrence ;

(30) *Sur la révision des règlements de coordination de sécurité sociale*

(31) Insiste pour que le certificat A1 d'affiliation au régime de sécurité sociale du pays d'envoi soit sécurisé et comporte, notamment, une photo d'identité du titulaire ;

(32) Plaide pour une codification de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne afin que ce certificat soit plus rapidement déqualifié, dès lors qu'il existe des doutes sérieux quant à la réalité de l'affiliation du salarié détaché au régime de sécurité sociale du pays d'établissement ;

(33) Estime indispensable la création d'un numéro de sécurité sociale européen qui permettrait une interconnexion des systèmes européens de sécurité sociale, une identification et une vérification en temps réel de la couverture et une réduction des risques d'erreur et de fraude liés à l'utilisation de documents papier ;

(34) Invite à une réforme du fonctionnement de la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale et juge nécessaire la mise en place de délais courts d'échanges entre autorités de contrôle ;

(35) *Sur l'Autorité européenne du travail et la lutte contre les entreprises « boîtes aux lettres »*

(36) Salue la création d'une Autorité européenne du travail destinée à améliorer la coopération administrative entre Etats membres ; juge cependant qu'il ne s'agit que d'un premier pas avant un renforcement progressif de ses moyens ;

(37) Estime indispensable que lui soit rapidement associée une banque carrefour de la sécurité sociale, fondée sur une interconnexion des systèmes européens de sécurité sociale ;

(38) Rappelle son souhait de la voir constituer un registre d'entreprises réalisant des prestations de service au sein de plusieurs Etats membres afin de mieux cerner les entreprises boîtes aux lettres ; considère qu'elle doit également être en mesure de publier une liste noire des entreprises condamnées pour fraude au détachement, consultable par les autorités de contrôle ;

(39) Invite le gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- Colonel Philippe Thuries, chef d'office, lieutenant-colonel Jean-François de Decker, chef de la division d'appui, M. Jean-Marc Chiche, directeur adjoint du travail, Office central de lutte contre le travail illégal ;

- M. Michel Janot, administrateur PNT, président, Antoine Santero, administrateur PNC, membre du Bureau, et Mme Sandrine Johnson, directrice adjointe en charge des affaires juridiques et institutionnelles, Caisse de retraite du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile (CRPNAC) ;

- M. Laurent Timsit, directeur des affaires internationales et institutionnelles Groupe Air France - KLM ;

- M. Georges Daher, délégué général de la Fédération Nationale de l'Aviation Marchande ;

- MM. Yves Deshayes, président du Syndicat national des pilotes de ligne (SNPL), accompagné de M. Vincent Gilles, vice-président, Mme Karine Gely, membre du SNPL et vice-présidente chargée des affaires sociales de l'*European Cockpit Association*, et M. Simon Goalabre, chef du pôle juridique du SNPL ;

- Mmes Florence Berthelot, déléguée générale, et Isabelle Maître, chargée des affaires européennes, Fédération nationale du Transport routier (FNTR).

Le cabinet de Mme Élisabeth Borne, ministre chargée des transports, et le Secrétariat général aux affaires européennes ont également adressé des réponses écrites à un questionnaire transmis préalablement.