

N° 400530

Transport I Logistyka Polska

2^{ème} et 7^{ème} chambre réunies

Séance du 22 mai 2017

Lecture du 9 juin 2017

CONCLUSIONS

M. Xavier DOMINO, rapporteur public

Transport I Logistyka Polska (TLP) est un syndicat patronal polonais qui représente les intérêts des entreprises de transport routier de marchandises devant les autorités nationales, européennes et internationales, notamment en matière de cabotage.

Le cabotage routier consiste, pour un transporteur routier titulaire d'une licence communautaire, à effectuer des transports intérieurs pour le compte d'autrui sur le territoire d'un Etat membre de l'espace économique européen dont il n'est pas ressortissant et sur le territoire duquel il est arrivé en réalisant un transport international. Aux termes des articles 8 du règlement 1072/2009 et L. 3421-3 à L. 3421-6 du code des transports, un transporteur peut réaliser, avec le même véhicule qu'à son entrée en France : si la France était sa destination, trois transports de cabotage en sept jours, s'il est entré en France à vide, un transport de cabotage en trois jours.

Le cabotage est soumis au droit commun du détachement¹ fixé par la directive 96/71 et la directive technique 2014/67. Il relève donc de l'article L. 1262-4 du code du travail, dans sa rédaction issue de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 dite « *pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques* », aux termes duquel :

« Les employeurs détachant temporairement des salariés sur le territoire national sont soumis aux dispositions légales et aux stipulations conventionnelles applicables aux salariés employés par les entreprises de la même branche d'activité établies en France, en matière de législation du travail, « [pour les matières les plus importantes]. »

Pour encadrer les abus, les Etats sont libres de choisir les modes de contrôles des conditions de détachement sur leur sol. Ainsi, les entreprises qui détachent des travailleurs sont généralement soumises par les législations nationales à une déclaration préalable de détachement. En France, le contrôle des conditions de détachement requiert une déclaration préalable de détachement et la désignation d'un représentant de l'entreprise en France depuis la loi du 10 juillet 2014 (article L. 1262-2-1 du code du travail).

¹ Considérant 17 du règlement 1072/2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route.

En revanche, les transporteurs détachant des salariés moins de 8 jours consécutifs pour des opérations de cabotage routier ou fluvial étaient exemptés des obligations prévues à l'article L. 1262-2-1 du code du travail aux termes des articles L. 1331-1 et R. 1331-1 du code des transports dans leur rédaction antérieure à la loi du 6 août 2015². Aux termes de l'ancien article R. 1331-1 du code des transports : « *Les entreprises établies hors de France qui détachent un ou plusieurs salariés sur le territoire national pendant une durée inférieure à huit jours consécutifs pour réaliser des opérations de cabotage routier ou fluvial ne sont pas soumises à l'obligation de déclaration de détachement prévue aux articles R. 1263-3 à R. 1263-5 du code du travail.* »

Ces dispositions avaient pour objet de ne pas décourager les PME de transport, par des démarches trop importantes, d'accéder au marché français du transport de marchandises. En revanche, elles n'avaient pas pour effet d'exonérer ces entreprises du respect des conditions de détachement prévues par l'article L. 1262-4 du code du travail en application de la directive 96/71.

L'article L. 1331-1 du code des transports dans sa rédaction issue de la du 6 août 2015 renvoie au pouvoir réglementaire le soin de fixer les conditions dans lesquelles une telle attestation se substitue à la déclaration mentionnée au I de l'article L. 1262-2-1 du code du travail ainsi que *la période pendant laquelle est assurée la liaison avec les services nationaux de contrôle.*

Le décret n° 2016-418 du 7 avril 2016, qui est le décret attaqué, est pris pour application de l'article 281 de la loi. Il remplace l'ancienne rédaction de l'article R. 1331-1 et prévoit trois nouvelles dispositions pour les entreprises étrangères réalisant des transports de cabotage en France, dont elles étaient jusqu'ici dispensées :

- **l'obligation d'établir une attestation préalable de détachement du travailleur concerné en deux exemplaires**, qui doit être conservée par l'entreprise 18 mois après la fin du détachement ;
- **l'obligation de nommer un représentant en France pour liaison avec les services de contrôle** pour la durée du détachement suivie d'une période de 18 mois ;
- **le destinataire du contrat de transport est considéré, par principe, comme donneur d'ordre pour l'application aux entreprises de transport des différents articles relatifs à la lutte contre la concurrence déloyale.**

Outre le moyen tiré du défaut de signature du décret, toujours aussi fantaisiste que d'habitude, la société soulève un autre moyen d'illégalité externe, tiré de ce que le décret aurait dû viser le règlement n°1072/2009 du Parlement Européen et du Conseil du 21 octobre 2009 qui fixe les règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route, et non le règlement (CE) n°1071/2009 du Parlement européen et du Conseil qui fixes des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route. Mais vous le savez, les défauts de visa ne sont pas de nature à entraîner l'illégalité d'un décret.

² Article L. 1331-1 : « *Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions particulières d'application de l'article L. 1264 du code du travail aux salariés des entreprises de transport routier ou fluvial établies hors de France qui, à la demande de leur employeur, exécutent des opérations de cabotage pendant une durée limitée sur le sol français.* »

Sur le fond, la requérante soulève des moyens plus substantiels.

Elle soutient tout d'abord que le décret est illégal en ce qu'il instaure une obligation de se doter d'une attestation de détachement qu'il instaure équivaut, compte tenu de sa complexité, à une autorisation préalable contraire au principe de libre prestation de service.

La CJUE a reconnu aux Etats membres la faculté de définir librement les règles administratives destinées à permettre le contrôle des conditions de détachement pour autant qu'elles n'entravent pas la liberté de prestation (18 juillet 2007, Commission c/ Allemagne C-490/04 – point 19). Cette jurisprudence a été reprise par la directive technique 2014/67/UE prise pour l'application de la directive 96/71 qui fixe les règles applicables aux travailleurs détachés : aux termes de l'article 9 1 de la directive 2014/67/UE, ces mesures de contrôle doivent être « justifiées et proportionnées ».

Les autorisations préalables de détachement et les procédures qui y sont assimilées sont donc jugées non conformes au droit de l'Union (7 octobre 2010, Commission c/ Belgique C-515/80 – point 35). La CJUE regarde ainsi comme non conformes au droit de l'UE les régimes de déclaration préalable qui conditionnent le détachement à la délivrance d'un accusé de réception du pays d'accueil et d'un numéro d'enregistrement des salariés dans les cinq jours (même affaire).

La société soutient que le nouvel article R. 1331-2 du code résultant du décret attaqué instaure un régime trop complexe obligation d'une attestation en français, nombre de mention exigées excessif et obligation d'enregistrement en ligne sur le site SIPSI du ministère du travail.

Mais les mentions exigées sur l'attestation ne sont pas excessives et ne s'apparentent en rien à un système d'autorisation préalable. Elles se rapprochent d'ailleurs beaucoup des mentions de la déclaration préalable qu'un Etat d'accueil est en droit d'exiger d'une entreprise détachant des salariés sur son sol, aux termes de l'article 9 de la directive 2014/67/UE et du règlement 1071/2009 (transport routier). En outre, la directive 2016/67 permet au pays d'accueil d'exiger une déclaration préalable dans sa langue (article 9 1 a) ; ii) les formulaires destinés aux ressortissants étrangers sont par principe systématiquement traduits en anglais (c'est bien le cas des trois CERFA créés par l'arrêté du 15 décembre pris en application du décret). L'obligation d'enregistrement en ligne, qui ne résulte pas du décret mais d'un l'arrêté conjoint du ministre du travail et du ministre de l'environnement du 15 décembre 2016 qui fixe la forme et la transmission de l'attestation n'a rien d'anormal ni d'excessivement complexe. On notera enfin que l'attestation de détachement n'est soumise à aucune formalité d'accusé de réception, d'acceptation ou de vérification de la part des autorités françaises

En outre, il ressort des termes même du décret que contrairement à ce que soutient l'association requérante, le dispositif d'attestation prévu par le décret attaqué n'instaure aucune exigence administrative ou mesure de contrôle autre que celles prévues au 1 de l'article 9 de la directive, ce qui suffit à écarter le moyen tiré de ce que le décret instaurerait un régime qui n'est pas justifié par des circonstances nouvelles au sens du 2 de l'article 9 de la directive 2014/67.

La société soutient encore que le décret est entaché d'une erreur d'appréciation en ce qu'il fait peser une charge trop lourde sur les PME en leur imposant de nommer un représentant sur le territoire français et de le conserver, ainsi que les attestations de détachement et documents afférents, pendant 18 mois après la période de détachement.

Mais ces obligations ne nous semblent en rien excessives : elles sont nécessaires et proportionnées à l'objectif poursuivi de contrôle du respect de la réglementation. Le choix du représentant est libre, sans aucune exigence de qualification ni formalité d'agrément il peut être fait à moindre coût notamment par la désignation de salariés appartenant à une entreprise d'un même groupe. Il est par ailleurs possible que plusieurs entreprises, notamment celles qui sont regroupées dans un syndicat professionnel comme le TLP de s'associer pour désigner un même représentant. Les documents dont la conservation est requise sont ceux nécessaires à un employeur régulier pour rémunérer un salarié et non des documents établis *ad hoc*.

Enfin, le délai de 18 mois après la réalisation de la prestation prévu pour la durée de ces obligations ne nous paraît pas non plus excessif, notamment lorsqu'on le compare avec les délais ayant cours habituellement en droit du travail, hors détachement, pour la détention par les entreprises de transports de documents comparables : aux termes de l'article R. 1331-4 la durée varie entre 1 et 5 ans³ à disposition des services de contrôle. Il nous semble compréhensible que la durée de l'obligation d'avoir un interlocuteur désigné couvre la même période, notamment pour faciliter les échanges en cas d'éventuelles opérations de contrôle.

Il est ensuite soutenu que c'est illégalement que le décret applique à des petites et moyennes entreprises étrangères un salaire minimal qui leur interdit, de fait, l'accès au marché français.

La directive 96/71/CE du 16 décembre 1996 prévoit que s'applique aux travailleurs détachés : « (...) c) *les taux de salaire minimal, y compris ceux majorés pour les heures supplémentaires (...) aux fins de la présente directive, la notion de salaire minimal visée au second tiret point c) est définie par la législation et/ou la pratique national(s) de l'Etat membre sur le territoire duquel le travailleur est détaché.* »

Dans une affaire Arblade (C-/369/96 et C-376-96) la CJUE a jugé que « *Les articles 59 et 60 du traité ne s'opposent pas à ce qu'un État membre impose à une entreprise établie dans un autre État membre et exécutant temporairement des travaux dans le premier État de payer à ses travailleurs détachés la rémunération minimale fixée par la convention collective de travail applicable dans le premier État membre, à condition que les dispositions en cause soient suffisamment précises et accessibles pour ne pas rendre, en pratique, impossible ou excessivement difficile la détermination, par un tel employeur, des obligations qu'il devrait respecter.* ».

³ 1 an : comptabilisation des horaires des salariés, des heures d'astreinte et de leur compensation

5 ans : bulletin de paie (double papier ou sous forme électronique), document concernant les contrats de travail, salaires, primes, indemnités, soldes de tout compte, régimes de retraite...

<https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises/vosdroits/F10029>

Mais en réalité, le décret attaqué se borne à prévoir des formalités déclaratives adaptées au secteur des transports et n'apporte aucune modification aux règles issues du code du travail relatives au salaire minimal

PCMNC au rejet de la requête.