



LE TRANSPORT ROUTIER INTERNATIONAL ET DE CABOTAGE

À la suite de l'adoption de plusieurs actes législatifs européens, tant les transports routiers internationaux que le cabotage des marchandises et des personnes ont été progressivement libéralisés.

BASE JURIDIQUE ET OBJECTIFS

Titre VI du traité de Lisbonne, notamment l'article 91 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. L'objectif est de créer un marché libéralisé des services de transport routier en ouvrant l'accès à la profession, à certaines conditions, via l'élimination de toutes les restrictions visant le transporteur en raison de sa nationalité ou du fait qu'il est établi dans un État membre autre que celui où la prestation est fournie, afin de créer des conditions de concurrence équitables.

RÉALISATIONS

1. Accès au marché (et à la profession) des transports de marchandises

À la suite du recours en carence du Parlement européen, la Cour de justice, dans son arrêt du 22 mai 1985 ([61983CJ0013](#)), a condamné le Conseil pour n'avoir pas pris les dispositions, avant la fin de la période transitoire prévue par le traité de Rome (31 décembre 1969), dans les domaines suivants: a) liberté de prestation de services en matière de transports internationaux; et b) admission des transporteurs non-résidents aux transports nationaux dans les États membres. Dans ces deux domaines, l'UE a quasiment réussi à combler les carences constatées par la Cour.

a. Transport routier international de marchandises pour le compte d'autrui

Le [règlement \(CEE\) n° 881/92 du Conseil](#) du 26 mars 1992 a consolidé les textes juridiques existants concernant les transports transfrontaliers entre États membres et défini le régime des licences communautaires délivrées aux transporteurs de marchandises. Ces règles concernaient les transports en provenance ou à destination d'un État membre ou traversant un ou plusieurs États membres. Pour les trajets reliant un État membre à un pays tiers, le régime s'appliquait également s'il existait un accord entre l'Union et le pays tiers. Alors que les transports entre deux États membres n'étaient jusqu'alors possibles que par des accords bilatéraux et qu'ils étaient en outre soumis à des restrictions, ce règlement a éliminé, à la date du 1^{er} janvier 1993, toutes les restrictions quantitatives (contingents) et les autorisations bilatérales. Dans le cadre



du paquet «transports routiers» de 2009, le règlement a été remplacé par le [règlement \(CE\) n° 1071/2009](#) (voir ci-dessous).

Le [règlement \(CE\) n° 484/2002](#) du 1^{er} mars 2002 a établi l'attestation de conducteur pour tous les ressortissants d'un pays tiers effectuant un transport pour le compte d'autrui couvert par une licence communautaire. Ce document, qui concernait autant les transports internationaux que le cabotage, certifiait que le conducteur était employé par l'entreprise de transport conformément aux dispositions législatives et réglementaires sur l'emploi et la formation professionnelle qui s'appliquaient dans l'État membre d'établissement. Cette mesure devait empêcher que des conducteurs non ressortissants, employés irrégulièrement, travaillent dans des conditions précaires et soient sous-payés, au détriment de la concurrence et de la sécurité routière. Le règlement a été remplacé par le [règlement \(CE\) n° 1072/2009](#) du 21 octobre 2009, puis modifié par le [règlement \(UE\) 2020/1055](#) du 15 juillet 2020. La Commission européenne a proposé une révision des règlements (CE) n° 1071/2009 et (CE) n° 1072/2009 au travers de l'initiative législative «L'Europe en mouvement». Publiée le 31 mai 2017, la proposition est intitulée «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1071/2009 et le règlement (CE) n° 1072/2009 en vue de les adapter aux évolutions du secteur» [[COM\(2017\)0281](#)]. Le Parlement a adopté le règlement en deuxième lecture en juillet 2020 et l'acte final [[règlement \(UE\) n° 2020/1055](#)] a été publié au Journal officiel le 31 juillet 2020.

Enfin, la location transfrontalière des véhicules loués sans chauffeurs dans les transports de marchandises par route est régie par la [directive 2006/1/CE](#) du 18 janvier 2006. La Commission a également proposé une révision de cette directive au moyen de l'initiative législative «L'Europe en mouvement». Cette proposition a également été publiée le 31 mai 2017 et est intitulée «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2006/1/CE relative à l'utilisation de véhicules loués sans chauffeur dans le transport de marchandises par route» [[COM\(2017\)0282](#)]. Le Parlement a adopté sa décision en première lecture en janvier 2019 et la procédure législative ordinaire est en cours [[2017/0113\(COD\)](#)].

b. Transport de «cabotage»

Le [règlement \(CEE\) n° 3118/93 du Conseil](#) du 25 octobre 1993 a été adopté pour le cabotage terrestre, c'est-à-dire la prestation de services de transport à l'intérieur d'un État membre par une entreprise de transport établie dans un autre État membre. En pratique, il s'agissait des prestations des transporteurs non-résidents qui, à l'occasion d'un déplacement international, se trouvent dans un pays d'accueil et qui, plutôt que de rentrer à vide, effectuent un transport ultérieur dans ce pays avant d'atteindre la frontière. Ce règlement permettait aux entreprises titulaires d'une licence communautaire délivrée par un État membre d'assurer des services de transport de marchandises par route dans d'autres États membres à condition que ces services soient effectués à titre temporaire. Le [règlement \(CE\) n° 1072/2009](#) (article 8, paragraphe 2) a abandonné la notion de cabotage général pour adopter la formule plus restrictive de cabotage consécutif (fixant à un maximum de trois le nombre d'opérations de cabotage autorisées dans les sept jours suivant un trajet international vers le pays d'accueil du cabotage). Ces dispositions relatives au cabotage s'appliquent depuis le



14 mai 2010 mais, comme il est mentionné plus haut, elles sont désormais modifiées par le [règlement \(UE\) 2020/1055](#).

c. Le paquet «transports routiers» du 21 octobre 2009

Par étapes, l'Union européenne a créé les conditions permettant de mettre en place un marché intérieur libéralisé des transports routiers. Pour créer des conditions de concurrence équitables, cependant, une harmonisation plus poussée des conditions sociales, techniques et fiscales était nécessaire. Dans le cadre du paquet «transports routiers», qui a été adopté en octobre 2009 grâce à un compromis entre le Parlement européen et le Conseil et qui se compose de trois règlements (CE) — n° [1071/2009](#), n° [1072/2009](#) et n° [1073/2009](#), tous applicables dans leur intégralité depuis le 4 décembre 2011 —, les règles sont communes au transport international de marchandises et au transport de cabotage. Le règlement (CE) n° 1071/2009 a instauré des règles plus strictes concernant l'accès à la profession de transporteur de marchandises et s'est efforcé de moderniser l'image du secteur du transport par route. Il a fixé quatre critères qualitatifs pour l'accès à la profession de transporteur de marchandises: honorabilité, capacité financière, aptitude professionnelle et établissement stable et effectif dans un État membre. Le règlement (CE) n° 1072/2009, par ailleurs, consolide et harmonise davantage les règles en matière de cabotage. Il a notamment éliminé l'incertitude juridique pour les routiers en fusionnant les règlements (CEE) n° [881/92](#) et n° [3118/93](#) du Conseil et en abrogeant la [directive 2006/94/CE](#) (relative à l'établissement de règles communes pour certains transports de marchandises par route). Le règlement (CE) n° 1073/2009 a trait au transport de passagers (voir section suivante pour de plus amples informations).

2. Libéralisation progressive du transport routier international de personnes par autobus et autocars

Contrairement aux transports de marchandises par la route, l'ouverture du marché a été plus lente dans le cas des transports de personnes. Le [règlement \(CEE\) n° 684/92](#) du 16 mars 1992 a contribué à l'ouverture du marché des transports internationaux de voyageurs effectués par autocar et autobus en autorisant toute entreprise de transport de l'Union à effectuer des services de transport de passagers pour plus de neuf personnes (conducteur compris) entre les États membres. Ce règlement a été complété et modifié par le [règlement \(CE\) n° 11/98 du Conseil](#) du 11 décembre 1997, qui a introduit une licence communautaire, délivrée par les autorités compétentes de l'État membre d'établissement aux entreprises de transport pour compte d'autrui de voyageurs en autocar et autobus.

Le [règlement \(CE\) n° 12/98 du Conseil](#) du 11 décembre 1997 a autorisé les transports de cabotage pour l'ensemble des services occasionnels, les services réguliers spécialisés (pour des catégories déterminées de voyageurs), à condition d'être couverts par un contrat conclu entre l'organisateur et le transporteur (par exemple, le transport de travailleurs ou d'étudiants). Il a également autorisé le cabotage pour des services réguliers, à condition qu'il soit effectué durant un service régulier international (et pas en bout de ligne). Comme en matière de cabotage pour les transports de marchandises, le cabotage des voyageurs ne pouvait être effectué qu'à titre temporaire.



Le paquet «transports routiers» adopté en 2009 a fusionné le règlement (CEE) n° 684/92 et le règlement (CE) n° 12/98 du Conseil en un règlement unique [[règlement \(CE\) n° 1073/2009](#)] pour préciser et simplifier les règles du transport international de passagers par la route (services d'autocar et de bus) sur le territoire de l'Union et les conditions dans lesquelles les transporteurs non résidents peuvent exploiter des services de transport nationaux à l'intérieur d'un État membre. Le règlement (CE) n° 1073/2009 confirme les principes de la libre prestation de services et énonce ensuite les conditions de délivrance et de retrait des licences communautaires, leur durée de validité et les modalités d'utilisation et de présentation tant de la licence que des copies certifiées conformes. Ici aussi le cabotage des voyageurs est admis, comme en cas de transport de marchandises, pour autant qu'il ne soit pas la finalité principale du service de transport (en d'autres termes, il doit être consécutif à un service international régulier).

Le règlement (CE) n° 1073/2009 a également modifié le [règlement \(CE\) n° 561/2006](#) relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route. Il a également été complété par le [règlement \(UE\) n° 361/2014 de la Commission](#) du 9 avril 2014 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1073/2009 en ce qui concerne les documents relatifs aux transports internationaux de voyageurs effectués par autocars et autobus. Dans le cadre de son programme législatif de 2017 intitulé «L'Europe en mouvement», la Commission entend modifier le règlement n° 561/2006 au moyen d'une «proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil 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\(2017\)0277](#)]. Pour de plus amples informations sur les tachygraphes et les compteurs kilométriques, voir fiche [3.4.3](#). Le Parlement a adopté la proposition en deuxième lecture en juillet 2020 et l'acte final [[règlement \(UE\) 2020/1054](#)] a été publié au Journal officiel le 31 juillet 2020.

En février 2019, le Parlement a adopté en première lecture sa décision sur la proposition de la Commission visant à modifier le règlement (CE) n° 1073/2009 afin d'ouvrir davantage les marchés nationaux et de permettre l'accès au marché international des services de transport par autocars et autobus [[COM\(2017\)0647](#)]. En septembre 2019, la commission des transports et du tourisme (commission TRAN) du Parlement a décidé d'ouvrir des négociations interinstitutionnelles [[2017/0288\(COD\)](#)].

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Dans le domaine des transports par route, le Parlement a préconisé et appuyé, dans de nombreux résolutions et rapports, l'ouverture progressive des marchés des transports de marchandises et des transports de voyageurs par route. Ce faisant, il n'a jamais cessé de rappeler la nécessité d'assurer en parallèle la libéralisation et l'harmonisation, ainsi que les aspects sociaux et la sécurité des transports. En ce qui concerne le cabotage des marchandises, en particulier, le Parlement s'est prononcé en faveur d'une plus grande libéralisation afin de réduire la fréquence des retours à vide des camions (voir point 18 de sa [résolution du 6 juillet 2010](#) sur un avenir durable pour



les transports). En outre, dans sa [résolution du 15 décembre 2011](#) sur la feuille de route pour un espace européen unique des transports — vers un système de transport compétitif et économe en ressources^[1], le Parlement invite la Commission à élaborer un rapport sur la situation du marché des transports routiers de l'Union avant la fin de 2013. Le rapport devait évaluer si des progrès suffisants avaient été accomplis en matière d'harmonisation des règles, notamment dans le domaine de la législation sociale et en matière de sécurité, et d'examiner la possibilité d'une plus grande ouverture des marchés nationaux des transports routiers, notamment la suppression des restrictions imposées au cabotage. Dans cette optique, la Commission a franchi une première étape lors de la publication en juin 2012 du [rapport du groupe de haut niveau sur le développement du marché européen des transports de marchandises par route](#) recommandant l'ouverture progressive du marché européen des transports de marchandises par route. En particulier, le groupe recommande que deux types différents de cabotage soient introduits: le premier, limité à une courte période et lié à un trajet international; le deuxième, non lié à un trajet international existant, qui en revanche serait soumis à une procédure d'enregistrement afin de garantir que le chauffeur respecte le droit de travail en vigueur dans le pays d'accueil. La Commission a ensuite publié son rapport sur [l'état du marché du transport routier dans l'Union européenne](#) le 14 avril 2014.

Dans sa [résolution du 9 septembre 2015](#) sur la mise en œuvre du livre blanc sur les transports^[2], le Parlement a demandé, entre autres, l'amélioration de la mise en application et, le cas échéant, la clarification ou le réexamen des règles communes en matière d'accès au marché du transport international de marchandises par route. Il a ainsi appelé la Commission à prendre des mesures contre les pratiques illégales qui conduisent à une concurrence déloyale et favorisent le dumping social. Dans ce sens, le Parlement préconise l'adoption d'un code social qui aborde également le problème du travail indépendant déguisé, afin de mieux prendre en compte la spécificité des travailleurs du transport routier international et de garantir une concurrence équitable. Une [résolution sur le transport routier dans l'Union européenne](#)^[3] a été adoptée le 18 mai 2017 et porte sur des thèmes tels qu'améliorer la compétitivité et l'innovation dans le secteur routier, faciliter la mobilité transfrontalière sur les routes, améliorer les conditions sociales et les règles de sécurité et promouvoir le transport routier à faibles émissions.

Lors de sa réunion du 20 juin 2017, la commission TRAN a examiné le deuxième rapport de la Commission sur la mise en œuvre, entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 décembre 2014, de certaines dispositions du règlement (CE) n° 1071/2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route [[COM\(2017\)0116](#)]. En septembre 2019, la commission TRAN s'est penchée sur le troisième rapport de mise en œuvre [[COM\(2019\)0084](#)].

En juillet 2020, le Parlement a approuvé un acte juridique, dans le cadre du train de mesures sur la mobilité, sur l'exercice de la profession de transporteur par route et

[1]JO C 168 E du 14.6.2013, p. 72.

[2]JO C 316 du 22.9.2017, p. 155.

[3]JO C 307 du 30.8.2018, p. 123.



l'accès au marché du transport international de marchandises par route [[2017/0123 \(COD\)](#)]. Le [règlement](#) a été publié au Journal officiel le 31 juillet 2020, établissant un cadre juridique pour les règles en matière de détachement applicables aux transports de cabotage et de transport international, à l'exclusion du transit, des opérations bilatérales et des opérations bilatérales comportant deux arrêts de chargement ou de déchargement supplémentaires (voir fiche [3.4.3](#)).

Daide Pernice / Ariane Debyser
05/2021

