



**Conseil Economique
et Social**

Distr.
GENERALE

TRANS/SC.1/2002/8
29 juillet 2002

FRANÇAIS
Original : FRANÇAIS et ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES TRANSPORTS INTÉRIEURS

Groupe de travail des transports routiers

(Quatre-vingt-seizième session, 7-10 octobre 2002,
point 5 c) iii) de l'ordre du jour)

**HARMONISATION DES PRESCRIPTIONS APPLICABLES AUX OPÉRATIONS
DE TRANSPORT INTERNATIONAL PAR ROUTE ET FACILITATION
DE CES OPÉRATIONS**

**RENFORCEMENT DES CRITÈRES QUALITATIFS POUR ACCÉDER À LA
PROFESSION DE TRANSPORTEUR DE MARCHANDISES ET DE TRANSPORTEUR DE
VOYAGEURS PAR ROUTE**

Note transmise par l'Union internationale des transports routiers (IRU)

1. Historique

1.1 La concurrence acharnée qui règne sur le marché des transports routiers de marchandises, de même que les récents accidents survenus dans des tunnels, malheureusement spectaculaires autant que tragiques, ont attiré l'attention sur la mise en oeuvre de critères d'accès à la profession de transporteur (de marchandises et de voyageurs) par route.

1.2 Suite à la décision politique prise par *les États Membres de l'Union européenne* de libéraliser l'économie, le Conseil de l'UE a adopté, le 29 avril 1996, la Directive 96/26/CE concernant l'accès à la profession de transporteur de marchandises et de transporteur de voyageurs par route, codifiant et abrogeant des Directives des années 1970 ainsi que leurs modifications ultérieures. Cette Directive avait pour objectif de remplacer les critères quantitatifs basés sur la remise d'un nombre limité de licences par une nouvelle politique libérale de l'UE, fondée exclusivement sur des critères qualitatifs d'accès à la profession. Un descriptif de ces critères qualitatifs figure en annexe.

La mise en oeuvre des critères qualitatifs accuse de nombreuses faiblesses décrites aux paragraphes 2.1 à 2.6. Malgré les limites du système, le principe de cette nouvelle législation communautaire libérale s'est étendu, avec des critères différents, à de nombreux autres pays, dont notamment l'Europe centrale et orientale.

1.3 Dans les pays situés à l'extérieur de l'UE, deux types de situation se présentent:

1.3.1 Dans la plupart des *pays candidats à l'adhésion*, on observe une tendance à harmoniser la législation nationale avec l'acquis communautaire. En ce qui concerne la capacité financière, certains pays ont mis en oeuvre les normes de la Directive du Conseil 96/26/CE et se préparent graduellement à passer aux normes supérieures de la Directive 98/76/CE (voir ci-dessous), bien que certains États candidats aient demandé une période transitoire pour appliquer les exigences de capacité financière à l'ensemble des transporteurs. Dans les pays candidats, comme d'ailleurs dans la plupart des autres pays d'Europe centrale et orientale, il reste encore à adapter le cadre juridique des examens obligatoires aux exigences de l'UE (par exemple en ce qui concerne les sujets d'examen et l'indépendance des organes chargés des examens). Dans ces pays, le régime des licences d'exploitation est la règle. Toutefois, dans certains pays et dans certains sous-secteurs, comme par exemple les transports intérieurs ou transports de personnes, l'accès à la profession n'est toujours pas régi par la loi.

1.3.2 Dans la *Communauté des États indépendants (CEI)*, la législation actuelle sur l'accès à la profession reste basée sur les lois de l'ex-Union soviétique. Dans la plupart des pays de la CEI, la législation actuelle concernant l'accès à la profession est fondée sur les critères suivants:

- a) Quelques éléments des exigences en matière d'honorabilité, mais non conformes à la législation de l'UE;
- b) Quelques exigences en matière de capacité financière, mais à un niveau assez bas;
- c) Un certain niveau de formation est exigé, mais pas dans le sens de «capacité professionnelle» telle que l'entend l'UE.

Dans plusieurs pays de la CEI, des projets de nouvelles législations inspirées du principe qui sous-tend l'alternative de l'UE, basés toutefois sur des critères moins élevés, ont été soumis aux parlements nationaux qui les ont partiellement adoptés.

1.4 L'introduction et la mise en oeuvre de critères qualitatifs d'accès à la profession dans les États non membres de l'UE ont été encouragées avec efficacité par la CEMT dans son domaine géographique d'activités (voir Résolution d'ensemble CM(2000)10/Final, chapitre II; mise en oeuvre du système multilatéral des contingents).

2. Problèmes de mise en oeuvre des critères d'accès à la profession

Pour détailler ces problèmes, nous prendrons *l'exemple de la législation de l'UE* :

2.1 Malgré les exigences claires de la Directive 96/26/CE en vue de régler l'ouverture du marché des transports de l'UE sur une base libéralisée, on a constaté que les exigences qualitatives fixées au début des années 1990 étaient très faciles à remplir et que les critères en la matière ne donnaient pas à la profession la qualité voulue et prévue.

La Directive 96/26/CE se contente de fixer des critères minimaux. L'intégration de cette nouvelle politique dans les législations nationales des États Membres de l'UE s'est faite progressivement. Les critères appliqués dans les divers pays étant différents, il existait toujours de grandes divergences entre les États Membres concernant non seulement les exigences d'honorabilité, mais également celles relatives à la capacité financière et professionnelle, ce qui entraînait un déséquilibre et une distorsion de la concurrence.

2.2 En ce qui concerne la capacité financière, l'objectif de l'augmentation généralisée du capital et des réserves nécessaires était de réduire les écarts considérables entre États Membres, allant auparavant de €3 000 à plus de €20 000 par véhicule.

2.3 Quant à la capacité professionnelle, on constatait également d'énormes différences entre les critères nationaux, engendrant un véritable «tourisme du CCP», c'est-à-dire que les transporteurs passaient leurs examens dans un pays ayant des exigences moins strictes que leur pays d'origine.

2.4 En outre, l'expérience a montré que les nouvelles activités de transport professionnel au développement dynamique, comme les services de courrier exprès au moyen de petits véhicules à faible capacité utile, méritaient également d'être couvertes par des règles harmonisées d'accès à la profession.

2.5 Les principaux changements à la Directive 96/26/CE telles qu'amendée par la Directive 98/76/CE visaient donc à:

- a) Améliorer (renforcer) les exigences relatives à la capacité financière ;
- b) Renforcer les exigences de capacité professionnelle (CCP) des transporteurs, notamment en:
 - Mettant davantage l'accent sur la sécurité routière, l'environnement et l'harmonisation des exigences en matière d'organisation des examens;
 - Soumettant tous les transporteurs à un examen ou à un test obligatoire, ceux bénéficiant d'une expérience de 5 ans étant également obligés de passer un examen complémentaire, ce qui limite le «tourisme du CCP» ;
 - Régler d'autres détails concernant les compétences exigées, le niveau des examens et les façons de les noter, et introduire un format harmonisé pour les certificats.

- c) Vérifier au moins tous les cinq ans que les entreprises remplissent toujours les trois critères.

2.6 À l'heure actuelle, d'après les informations dont dispose l'IRU, la Commission européenne a l'intention de passer en revue l'application de la Directive 98/76/CE, y compris les dispositions régissant le CCP, dans les Etats membres de l'UE, en vue d'analyser si les normes d'examen sont suffisamment élevées pour assumer les conséquences d'un marché hautement concurrentiel et répondre aux exigences de qualité de notre profession. Cette évaluation pourrait également s'étendre aux États candidats à l'adhésion.

3. Point de vue de la profession

3.1 En raison du niveau élevé de concurrence qui règne sur les marchés commerciaux mondiaux libéralisés, suite à l'application de l'Accord du GATT/OMC dans 144 pays, les clients du transport routier exigent jour après jour des prestations de transport nettement améliorées et de plus en plus complexes. C'est pourquoi, la profession routière a soutenu la législation visant à libéraliser l'industrie des transports et à remplacer, en ce qui concerne l'accès à la profession, le régime quantitatif des licences par un système libéral fondé uniquement sur des critères qualitatifs harmonisés et efficaces.

3.2 L'IRU est toujours favorable à un tel système libéralisé. Elle maintient sa prise de position antérieure, selon laquelle toutes les entreprises de transport professionnel de personnes et de marchandises devraient être soumises à des critères qualitatifs d'accès à la profession efficaces et harmonisés, quels que soient le poids ou la capacité utile de leurs véhicules. Or, cette question n'a été que partiellement réglée, comme par exemple au sein de l'UE par la Directive 98/76/CE.

3.3 Toutefois, les nombreuses expériences négatives dans presque tous les pays de l'UE ont clairement démontré que l'objectif de la Directive 98/76/CE, qui était d'établir des critères qualitatifs afin d'instaurer un marché concurrentiel offrant l'égalité des chances à tous les transporteurs, n'a pas été atteint parce que ces critères qualitatifs sont trop faibles pour être efficaces. Un opérateur de flotte peut toujours accéder à la profession sans investir ni même avoir un bureau. En fait, des transporteurs peuvent toujours parquer leurs véhicules sur la voie publique et proposer des transports professionnels sans détenir de licence et risquer d'être contrôlés sur la route ou sur le lieu de l'entreprise.

D'ailleurs, il est relativement facile, grâce aux garanties bancaires, de remplir les exigences de capacité financière; même en cas de faillite, il est facile d'obtenir une nouvelle garantie pour établir une nouvelle entreprise. Il se peut que les institutions financières aient un intérêt à maintenir à flot des entreprises presque en faillite afin d'obtenir le remboursement de leurs prêts. Les entreprises ayant un soutien financier incertain peuvent même s'engager dans des activités de cabotage dans un pays étranger (au sein de l'UE) ce qui entraîne des perturbations importantes, y compris sur les marchés locaux.

3.4 Cette Directive n'a pas apporté le niveau d'harmonisation souhaité. Il existe toujours des différences importantes d'interprétation et de mise en oeuvre des trois critères au niveau national.

3.5 Les principaux problèmes découlent du fait qu'il n'existe aucun contrôle étatique régulier, que ce soit de la mise en oeuvre harmonisée et stricte de ces critères qualitatifs d'accès à la profession par les autorités nationales ou du niveau des exigences en la matière.

3.6 Les imperfections actuelles du système d'accès à la profession ont des effets désastreux sur la concurrence. C'est pourquoi, il est impératif *d'harmoniser les législations nationales* et de traiter cette question en priorité, particulièrement dans le cas des pays non-membres de l'UE et des pays candidats. La législation actuelle de l'UE pourrait servir à l'étalonnage de cet exercice.

L'introduction et la mise en oeuvre des critères au-delà des frontières de l'UE doivent s'effectuer par étapes. Les opérations et les transporteurs internationaux doivent être soumis à un système harmonisé dans la phase la plus avancée possible. Les pays candidats à l'UE représentent un cas spécial en la matière.

3.7 Enfin, en vue d'harmoniser et de renforcer les exigences en matière de capacité professionnelle, la profession a lancé sa propre initiative, notamment l'Académie IRU. Cette dernière vise à apporter l'excellence dans la formation et les examens de transport routier par l'établissement et le contrôle de normes de formation (l'accent étant mis actuellement sur le certificat de capacité professionnelle), notamment en:

- accréditant les instituts de formation répondant aux normes de formation et d'examen de l'Académie IRU (alignées sur les exigences de l'UE en matière d'examens), et en
- délivrant des Diplômes individuels aux personnes ayant suivi une formation accréditée et réussie les examens appropriés.

Avec une couverture géographique potentielle très étendue (soit en principe les 69 pays où l'IRU est représentée par des associations nationales membres), l'Académie IRU a démarré ses activités il y a deux ans. À l'heure actuelle, elle collabore avec des instituts de formation accrédités dans 19 pays. Les activités de l'Académie IRU ont le soutien de la Commission européenne, de la CEMT, de la Banque mondiale, de la Fondation européenne pour la formation et de la Fédération européenne des ouvriers du transport, qui siègent au Comité consultatif de l'Académie IRU. La reconnaissance mutuelle des diplômes délivrés par l'Académie doit être réglementée par les autorités qui reconnaissent l'Académie IRU et coopèrent avec elle.

4. Conclusion

Il est proposé à la CEE-ONU et à ses Gouvernements membres de prendre des mesures en vue de:

- définir et mettre en oeuvre des critères qualitatifs efficaces, harmonisés et contrôlables d'accès à la profession pour toutes les activités de transport professionnel de marchandises ou de personnes par route (ces dernières comprenant les exploitants de taxi, compte tenu des circonstances locales et une séparation nette des licences attribuées à la profession des exploitants d'autocars et de taxis), sans égard aux catégories de poids des véhicules; ces

conditions renforcées devraient s'appliquer aux nouveaux arrivants dans la profession et être assimilés à des «droits acquis de longue date» pour les transporteurs déjà établis;

- intensifier les procédures harmonisées de contrôle de l'application de la législation sur l'accès à la profession dans tous les États Membres de la CEE-ONU;
- collaborer avec les organisations professionnelles représentatives du transport routier aux échelons national et international en vue de la mise en oeuvre, du contrôle et de l'adaptation régulière de ces critères aux besoins de la profession routière, en tenant compte des initiatives lancées par la profession elle-même ainsi que de ses capacités d'«autorégulation», par exemple dans le domaine de la certification de la formation de la profession.

5. La mise en oeuvre du système des critères d'accès qualitatifs et son contrôle devraient être partie intégrante d'une nouvelle Résolution de la CEE-ONU.

Annexe

Descriptif des critères qualitatifs et autres éléments régis par Les Directives 96/26/CE et 98/76/CE de l'UE

Les critères qualitatifs se fondent sur le respect des conditions suivantes:

1. Exigences en matière d'honorabilité

- à déterminer par les États Membres
- conditions communes à remplir:
 - absence de condamnation pénale pour un délit grave, y compris de nature commerciale;
 - ne pas être déclaré inapte à poursuivre cette occupation;
 - absence de condamnation pour toute infraction grave à l'encontre, par exemple, des conditions de rémunération et d'emploi de la profession, des règles du transport routier dont notamment les temps de conduite et de repos pour les conducteurs, des dispositions en matière de poids et dimensions des véhicules utilitaires, de la sécurité routière et des véhicules ou de la protection de l'environnement.

2. Capacité financière:

- avoir des ressources suffisantes pour assurer l'établissement et la saine gestion de l'entreprise;
- pour évaluer la capacité financière, les autorités contrôlent les bilans, les fonds disponibles, les actifs, les coûts, les locaux et équipements;
- l'entreprise doit disposer d'un capital et de réserves d'au moins €9 000 pour le premier véhicule exploité, puis d'au moins €5 000 par véhicule supplémentaire;
- une garantie bancaire (ou analogue) peut être acceptée ou exigée pour attester de la capacité financière.

3. Capacité professionnelle:

- posséder les connaissances correspondant au niveau de formation prévu en Annexe I à la Directive sanctionnée par un examen écrit obligatoire, pouvant être complété par un examen oral;
- dispense possible pour les candidats au bénéfice d'une expérience pratique d'au moins cinq ans, sous réserve de passer un test, ainsi que pour les titulaires de diplômes supérieurs;
- le certificat atteste de la capacité professionnelle; il peut se limiter aux transports intérieurs;
- un examen complémentaire peut être exigé des personnes physiques titulaires d'un certificat délivré dans un autre État Membre (application provisoire pendant trois ans à dater du 1^{er} octobre 1999; une prolongation de cinq ans de cette période par le Conseil est possible).

Il existe diverses modalités d'exemption et plusieurs périodes transitoires pour les entreprises en activité avant ou après certaines dates, qui divergent pour différents groupes d'États Membres.

Les demandes d'admission peuvent être refusées et les autorisations retirées; les autorités vérifient au moins tous les cinq ans que les entreprises se conforment toujours aux exigences.

Un échange d'informations concernant les infractions doit avoir lieu entre États Membres, qui se doivent une assistance réciproque en la matière.

Les États Membres se doivent la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres.

Les restrictions à la liberté d'établissement doivent être levées par les États Membres sur la base des preuves fournies par d'autres États Membres.

Les annexes 1 et 2 des directives 96/26/CE et 98/76/CE de l'UE énumèrent les éléments de la capacité professionnelle: droit civil, droit commercial, droit social, droit fiscal, gestion commerciale et financière, accès au marché, normes techniques et modalités d'exploitation, sécurité routière, exigences en matière d'organisation des examens, modèle de certificat de capacité professionnelle.
