CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CARL OTTO LENZ, PRÉSENTÉES LE 29 MAI 1984 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

La présente demande de décision à titre préjudiciel porte sur l'interprétation de dispositions dérogatoires figurant tant dans le règlement dit «social» (règlement n° 543/69) [2] que dans le règlement dit «du tachygraphe» (règlement n° 1463/70) [3].

A — Les questions relatives à l'interprétation de ces dispositions se sont posées dans le cadre d'une procédure pénale intentée contre la firme Thomas Scott & Sons Bakers Limited et M. Brian Rimmer. M. Rimmer est employé comme conducteur-vendeur, payé à la commission, par la société de boulangerie Scott, qui utilise et entretient plusieurs véhicules pour les produits de boulangerie.

Il est fait grief aux prévenus d'avoir enfreint les règles inscrites dans le règlement n° 543/69 et le règlement n° 1463/70 ainsi que les dispositions nationales adoptées en application de ces règlements, quant aux détails desquels nous nous permettons de renvoyer au rapport d'audience ainsi qu'à la partie en fait de l'arrêt Paterson [4], en ce qu'ils ont entretenu et utilisé un véhicule sans appareil de contrôle tachygraphe. Il est fait de surcroît grief à M. Rimmer de n'avoir pas rempli correctement le livret individuel de contrôle prescrit.

Les prévenus contestent que les faits qui leur sont reprochés soient condamnables. Ils se prévalent d'une disposition dérogatoire (article 4 de la réglementation relative aux Community Road Transports Rules (Exemptions) de 1978 (Statutory Instruments, 1978, n° 1158, dans la version modifiée), aux termes de laquelle les règlements n^{os} 543/69 et 1463/70 ne s'appliquent pas aux transports nationaux «pour lesquels sont utilisés des véhicules spécialisés ... pour les opérations de vente de porte à porte».

Cette disposition a été adoptée en application de l'article 14 bis, alinéa 3, lettre a), du règlement n° 543/69 du Conseil; celui-ci prévoit que «les États membres peuvent, après autorisation de la Commission, accorder des dérogations au présent règlement pour les transports et usages nationaux suivants:

a) usage de véhicules spécialisés pour la desserte des marchés locaux, pour les opérations de vente de porte à porte, pour les opérations ambulantes de banques, de change ou d'épargne, pour l'exercice du culte, pour les prêts de livres, disques ou cassettes, pour des manifestations culturelles ou des expositions ambulantes . . .».

Les deux prévenus ont été acquittés en première instance. La juridiction de recours a renvoyé l'affaire devant le tribunal de première instance au motif que les infractions étaient établies et qu'il convenait en conséquence de prononcer une condamnation. Le House of Lords a

1 — Traduit de l'allemand.

2 — Règlement (CEE) n° 543/69 du Conseil, du 25. 3. 1969 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par route (JO L 77 du 29. 3. 1969, p. 49), modifié par le règlement n° 515/72 du Conseil, du 28. 2. 1972 (JO L 67 du 20. 3. 1972, p. 11) et le règlement n° 2827/77 du Conseil, du 12. 12. 1977 (JO L 334 du 24. 12. 1977, p. 1).

3 — Règlement (CEE) n° 1463/70 du Conseil, du 20. 7. 1970, concernant l'introduction d'un appareil de contrôle dans le domaine des transports par route (JO L 164, p. 1).

4 — Arrêt du 22. 3. 1984 dans l'affaire 90/83 — Michael Paterson/W. Weddel & Company Limited et autres, Recueil 1984, p. 1567.

autorisé l'appel formé contre cette décision et a simultanément saisi la Cour au titre de l'article 177 du traitée CEE, par ordonnance du 23 juin 1983, des questions préjudicielles ci-après.

«1. La dérogation prévue à l'article 14 bis, paragraphe 3, lettre a), du règlement n° 543/69 du Conseil doit-elle être interprétée en ce sens que le mot 'spécialisés' est censé s'appliquer aux caractéristiques du seul véhicule particulier où à la seule activité de vente de porte à porte ou à une combinaison des deux? Au cas où cette dernière interprétation serait exacte, quel degré de corrélation cela implique-t-il?

2. Les mêmes dispositions dérogatoires doivent-elles être interprétées en ce sens que l'activité de vente de porte à porte est censée viser uniquement une visite méthodique d'une maison après l'autre aux fins de la vente au consommateur final; ou bien vise-t-elle un certain nombre de visites auprès de clients potentiels en gros tels que des magasins, cantines, maisons de retraite ou supermarchés aux fins de la vente et lorsque le conducteur consacre une partie importante de son temps à vendre, ou bien peut-elle également viser une combinaison des deux et, si cette dernière interprétation est exacte, quel degré de corrélation cela implique-t-il?

3. Quelle est l'interprétation appropriée du mot 'spécialisés' dans le contexte de l'article 14 bis, paragraphe 3, lettre a), du règlement?»

Ces questions portent essentiellement sur l'interprétation des notions de «véhicule spécialisé» et de «vente de porte à porte».

B — Notre position à cet égard est la suivante:

1. En ce qui concerne la première et la troisième question

La juridiction de renvoi doit déterminer si le véhicule litigieux, décrit en détail dans le rapport d'audience, doit être considéré comme un «véhicule spécialisé» au sens de la disposition dérogatoire que nous avons citée. La première et la troisième question portant sur la nature et le degré de «spécialisation» nécessaires dans ce contexte, nous estimons opportun de traiter de ces deux questions conjointement.

Il convient tout d'abord à cet égard de déterminer si le terme «spécialisé» se rapporte exclusivement au type du véhicule, à son utilisation ou encore à une combinaison de ces deux éléments. Les parties à la procédure sont d'accord qu'on ne peut parler de véhicule spécialisé que lorsque le véhicule concerné a été spécialement construit ou aménagé en vue d'une utilisation particulière. Les parties supposent en outre à juste titre que la disposition ne vise pas n'importe quel véhicule spécialisé utilisé de manière inappropriée mais qu'au contraire il doit logiquement exister un quelconque rapport entre la spécialisation du véhicule et son utilisation.

Les opinions divergent toutefois sur le point de savoir à quelle forme d'utilisation doit se rapporter la caractéristique du véhicule. Selon les prévenus de la procédure au principal, il doit suffire que le véhicule soit spécialisé en vue du *type de transport assuré,* comme par exemple le transport de produits de boulangerie. Ce n'est qu'en second lieu qu'on devrait vérifier si un tel véhicule spécial est

également destiné à être utilisé pour la vente de porte à porte. Le gouvernement du Royaume-Uni, le gouvernement français et la Commission sont au contraire d'accord, pour l'essentiel, que la spécialisation du véhicule en cause doit d'abord correspondre au *type de vente.*

a) Le *libellé* même de certaines versions de l'article comporte des indices en faveur de la théorie selon laquelle la spécialisation ne se rapporte pas à la nature des marchandises à transporter mais, au-delà de cette dernière, à l'utilisation du véhicule. En effet, les textes anglais, français et italien distinguent entre les *transports* et *usages* nationaux en ce qui concerne les dérogations susceptibles d'être autorisées (National Transport Operations and Uses, les transports et usages nationaux, i trasporti e gli utilizzazioni nazionali). En revanche, ces versions ne comportent sous la lettre a) qu'une mention de *l'utilisation des véhicules spécialisés* pour la vente de porte à porte (use ... for door-to-door selling, usage pour les opérations de vente de porte à porte, utilizzazione ... per operazioni di vendita da porta a porta). La version néerlandaise est très claire dans la mesure où elle parle de véhicules spécialement équipés pour la *vente de porte à porte* (voertuigen die speciaal zijn uitgerust ... voor de verkoop aan huis). Enfin, les autres types d'utilisation énumérés dans la disposition litigieuse (usage pour des opérations ambulantes de banque, de change ou d'épargne, pour l'exercice du culte, pour des prêts de livres, disques ou cassettes, pour des manifestations culturelles ou des expositions ambulantes) portent à croire que la spécialisation est à rattacher beaucoup moins à l'acheminement de marchandises qu'à l'autre fonction du véhicule au-delà de son utilisation pour le transport lui-même.

b) L'*interprétation téléologique* n'est pas le moindre des moyens d'arriver également à ce résultat. S'agissant d'une disposition dérogeant à la réglementation générale prévue au règlement du Conseil n° 543/69 en matière de transport par route, sa portée doit être déterminée en tenant compte des finalités et du contexte juridique de ce règlement, comme la Cour l'a déjà souligné dans l'affaire 47/79 [1].

Comme le montre le préambule du règlement relatif à l'harmonisation de certaines dispositions sociales dans le domaine des transports routiers, ainsi que celui des règlements n[os] 515/72 et 2827/77 qui l'ont modifié, ce texte a pour esprit et pour objectif de favoriser le progrès social et d'améliorer la sécurité dans le domaine des transports par route ainsi que d'harmoniser les conditions de concurrence dans ce même domaine. C'est dans ce but que le règlement en cause a fixé des périodes de conduite et de repos pour les conducteurs. Pour garantir le contrôle du respect de ces règles, le règlement n° 543/69 comporte à ses articles 14 et suivants une série de dispositions relatives aux «*contrôle et sanctions*».

Les véhicules énumérés à l'article 4, dont la liste a été complétée par les règlements n[os] 515/72 et 2827/77, échappent au champ d'application de ce règlement. C'est en particulier le cas, au titre de l'article 4, point 2, des véhicules affectés aux transports de marchandises et dont le poids maximal autorisé, y compris celui des remorques ou des semi-remorques,

1 — Arrêt du 6. 12. 1979 dans l'affaire 47/79 — Städtereinigung K. Nehlsen KG/Freie Hansestadt Bremen —, Recueil 1979, p. 3639.

n'excède pas 3,5 tonnes. Comme le montrent les véhicules énumérés à l'article 4 ainsi que les considérants des règlements n^{os} 515/72 et 2827/77, le Conseil a manifestement estimé que l'objectif de protection poursuivi par le règlement risquait moins d'être compromis par l'emploi de tels véhicules, du fait de la conception de ces derniers, de leur équipement et des fins auxquelles ils sont utilisés.

Enfin, en ce qui concerne le contrôle et les sanctions du respect des temps de conduite et de repos, le règlement n° 515/72 a ajouté au règlement n° 543/69 les dispositions figurant à l'article 14 bis, lettre b), deuxième tiret, qui prévoient notamment que, pour les véhicules utilisés pour des transports sur de courtes distances, les États membres peuvent, jusqu'à l'installation obligatoire de l'appareil de contrôle tachygraphe prévu au règlement n° 1463/70, autoriser des dérogations à condition de prendre «après consultation de la Commission, les mesures appropriées pour garantir un contrôle efficace du respect des dispositions applicables à cette catégorie de transport, permettant d'assurer qu'il ne soit pas porté atteinte au niveau de protection sociale et de sécurité de la circulation routière». Le règlement n° 2827/77 a ensuite complété le texte de l'article 14 bis en y ajoutant notamment le paragraphe 3 qui nous occupe dans la présente espèce. La justification de cette extension, qui permet aux États membres d'exempter les véhicules mentionnés dans cette disposition de l'obligation d'être dotés d'un appareil de contrôle tachygraphe, est indiquée au cinquième considérant:

«... il est souhaitable de prévoir, dans une procédure communautaire, la possibilité de déroger aux dispositions du règlement pour certains transports nationaux ayant des caractéristiques particulières; ... il convient que, en cas de dérogation, les États membres soient tenus d'organiser un contrôle efficace des transports en question et de s'assurer que le niveau de protection sociale et de sécurité routière ne soit pas mis en cause.»

Les véhicules d'un *poids total autorisé supérieur à 3,5 tonnes* énumérés à l'article 14, paragraphe 3, lettre a), devaient en conséquence également pouvoir être exemptés du contrôle effectué par le biais d'un appareil tachygraphe lorsque, du fait de leur spécialisation, un dépassement du temps de conduite n'était pas à craindre.

Tel n'est pas automatiquement le cas pour les voitures de livraison qui ne comportent qu'un aménagement spécial en fonction des marchandises à transporter. En revanche, on peut escompter que les temps de conduite et de repos seront respectés pour de tels véhicules lorsque leur construction ou aménagement spécial montre qu'ils sont d'abord utilisés pour une activité de vente qui implique des arrêts fréquents.

Pour garantir un contrôle efficace des transports et assurer que la protection sociale et la sécurité routière ne sont pas affectées, la seule interprétation possible de la disposition litigieuse est que l'exemption ne peut profiter qu'aux véhicules spécialisés dans la vente de porte à porte ou dans les modes d'utilisation énumérés par ailleurs dans cette règle. En d'autres termes, ces véhicules doivent se différencier sans ambiguïté, par leur construction, leur équipement ou d'autres caractéristiques, d'un véhicule utilisé pour la livraison de marchandises de quelque sorte que ce soit.

En ce qui concerne la question du degré de spécialisation, il convient de remarquer, eu égard aux objectifs fixés au règlement n° 543/69, que ces caractéristi-

ques spéciales doivent être de nature à exclure un usage abusif ou au moins à le rendre très difficile. Pour permettre un contrôle efficace et éviter le risque d'abus, nous pensons, à l'instar du gouvernement français et contrairement au gouvernement britannique, qu'il convient d'exiger que l'équipement spécial qui caractérise le véhicule concerné en tant que véhicule spécialisé par opposition aux véhicules de livraison, ne puisse être transformé ni supprimé sans une certaine mise en œuvre de moyens minimale. Dans le cas contraire, il n'est pas possible de qualifier le véhicule de «spécialisé», c'est-à-dire d'adapté à une seule destination, tandis qu'il convient moins à d'autres usages. Dans la présente espèce, les seuls véhicules pouvant bénéficier de la dérogation sont ceux qui sont équipés comme des *lieux de vente mobiles.*

Seule une telle interprétation étroite de la notion de «véhicules spécialisés» fait droit au caractère dérogatoire de la disposition litigieuse. Si l'on suivait au contraire la théorie des prévenus dans la procédure au principal en ne rattachant pas la spécialisation uniquement aux utilisations *citées* dans la disposition d'exception, il serait par ailleurs difficile en pratique de vérifier si ces véhicules ne sont utilisés en réalité que pour la vente de porte à porte et sont de ce fait dispensés de l'obligation de comporter un tachygraphe.

Enfin, on ne peut pas objecter à cette interprétation que la Commission n'a assorti l'autorisation accordée aux dispositions nationales d'aucune condition ni détail concernant leur application. La disposition litigieuse ayant été pratiquement reprise littéralement par le Royaume-Uni, la Commission n'avait aucune raison de fixer de telles limitations.

2. Sur la deuxième question

(interprétation des termes «vente de porte à porte»)

La deuxième question vise à faire préciser la signification de la notion de «vente de porte à porte» au sens de la disposition en cause. La juridiction de renvoi souhaite notamment savoir si une telle définition ne recouvre que la visite méthodique d'une maison après l'autre aux fins de la vente au *consommateur final* ou au contraire également un certain nombre de visites auprès de *clients* potentiels *en gros.*

a) Comme le font remarquer tous les participants à la procédure, *un examen terminologique* de la disposition n'apporte pas de réponse claire là non plus. Cela est d'autant plus vrai que la description de cette activité fait appel à des concepts différents en fonction de chaque version linguistique. Alors que les versions anglaise, française et italienne parlent d'une «vente de porte à porte» («door-to-door selling», «vendita da porta a porta»), les textes danois et néerlandais font état d'une «vente à domicile» («verkoop an huis») ou d'une «vente à la porte» («salg ved dørene») et cette activité est enfin qualifiée de «vente ambulante» dans la version allemande.

Toutes les versions linguistiques ne concordent que sur le fait qu'il doit s'agir d'une *activité de vente* exercée de telle manière que le vendeur doit rendre visite au client potentiel pour lui proposer sa marchandise. En règle générale il s'agira alors de *vente au détail* sans toutefois que la notion de «porte à porte» implique obligatoirement une telle

caractéristique. A la différence de l'activité de transport au sens strict du terme, une telle activité demande en tout état de cause une *plus longue période d'immobilisation*. La plupart des versions linguistiques font en outre apparaître qu'une telle activité de vente implique en principe des *arrêts fréquents*.

b) Un *examen systématique* de la disposition montre toutefois que le critère que nous venons de citer en dernier lieu ne caractérise pas obligatoirement la vente de porte à porte au sens de cette même règle. En effet, si cette réglementation couvre aussi bien les véhicules spécialisés *utilisés* sur les marchés locaux (use ... at local markets, usage ... pour la desserte des marchés locaux, utilizzazione ... per il servizio di mercati locali, vervoer met voertuigen ... voor gebruik op plaatselijke markten, benyttelse af specialkøretøjer til betjening af lokale markeder) que les véhicules employés pour la «vente de porte à porte», il est logique que, comme le souligne en particulier le gouvernement britannique, cette réglementation vise également les véhicules placés par exemple à des coins de rue comme stands de vente mobiles. Une telle utilisation est d'ailleurs également couverte par l'expression utilisée dans le texte allemand de «vente ambulante» («ambulanten Verkauf»), qui indique seulement, par opposition à la «vente stationnaire», que c'est le vendeur qui se déplace vers les clients et non pas le contraire.

c) On ne peut restreindre encore plus le sens de cette notion de «vente de porte à porte» qu'en tenant compte des *objectifs* du règlement n° 543/69. Le gouvernement français souhaite que cette notion soit entendue strictement en ce sens qu'elle ne vise que la vente au détail de maison en maison, s'adressant à des personnes privées à leur domicile. Selon la Commission, la vente à des grossistes ne peut en tout cas pas être couverte par ce concept.

Si toutefois on se rallie à l'interprétation étroite de la notion de «véhicules spécialisés» que nous proposons, la question des modalités, du lieu et des destinataires de la vente n'est pas pertinente dans ce contexte. En effet, aux termes de cette interprétation, la disposition dérogatoire ne vise que les véhicules que leur équipement caractérise en tant que *stands de vente mobiles* et non comme voitures de livraison. Du fait même de leurs caractéristiques, et au contraire des voitures de livraison, ces véhicules offrent en effet la garantie que les temps de conduite autorisés au titre du règlement n° 543/69 ne sont pas dépassés. Dans cette mesure, peu importe que la vente soit effectuée «de porte à porte» ou à un certain endroit déterminé. Il n'est en outre pas important de savoir si seuls certains clients sont visités méthodiquement en vue de la vente ou si cette vente s'adresse à une clientèle pratiquement illimitée. Si l'équipement du véhicule garantit que les temps de conduite autorisés ne sont en général pas dépassés, le fait que le véhicule soit employé en vue de la vente au consommateur final ou à des clients grossistes n'a finalement aucune importance.

Lorsqu'après autorisation de la Commission les États membres n'autorisent des dérogations au règlement n° 543/69 qu'en ce qui concerne les véhicules du type que nous venons de décrire, le cinquième alinéa de l'article 14 bis, qui prescrit que les États membres prennent les mesures appropriées «pour garantir un contrôle efficace des transports et assurer qu'il ne soit pas porté atteinte au niveau de protection sociale et de sécurité de la circulation routière», est également satisfait.

C — Nous proposons donc pour terminer de répondre de la façon suivante aux questions déférées à la Cour:

1. Par véhicules spécialisés au sens de l'article 14 bis, paragraphe 3, lettre a), du règlement n° 543/69, du Conseil, il convient de n'entendre que les véhicules dont la construction, l'aménagement ou toute autre caractéristique permet de garantir qu'ils sont principalement employés pour la vente de porte à porte.

2. Par «vente de porte à porte» au sens de cette disposition, il convient d'entendre la visite de clients potentiels par le biais d'un stand de vente mobile. L'important est que les temps consacrés uniquement à la conduite soient secondaires par rapport aux autres activités liées à la vente.