

GE_GERICHTE ATA/803/2012 vom 27. November 2012

GE Cour de justice, 2012-11-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_803_2012

FR: GE_GERICHTE ATA/803/2012 du 27 novembre 2012

IT: GE_GERICHTE ATA/803/2012 del 27 novembre 2012

Erwägungen

E. 28

janvier 2011 reposent sur une base légale insuffisante. Alors qu'elle dispose de l'autorisation d'équiper ses véhicules de FBS depuis près de vingt ans, la révocation de cette autorisation est fondée sur des instructions du DETEC, suivies d'une directive de la DGS. Les instructions du DETEC renvoient de surcroît aux directives de l'IAS concernant la construction et l'équipement de véhicules de sauvetage. Aucune modification de la loi fédérale sur la circulation routière et de ses ordonnances d'exécution n'aurait précédé la décision de l'OCAN, en violation du principe de la légalité.

Les instructions du DETEC se définiraient comme une ordonnance administrative, soit un type d'acte qui ne peut contenir que des normes mineures d'ordre procédural, administratif ou technique, qui ne regardent que l'administration. L'ordonnance administrative ne fait pas partie des normes de droit fédéral, ne peut sortir du cadre tracé par la norme supérieure et ne saurait prévoir autre chose que ce qui découle de la législation et de la jurisprudence. Ces principes auraient été bafoués, le DETEC érigeant en règles de droit des directives sortant manifestement du cadre fixé par les normes supérieures.

Le jugement querellé violerait le principe de la séparation des pouvoirs. Seule une ordonnance de substitution pourrait comporter des règles primaires, à condition que celles-ci respectent le cadre et les limites de la délégation législative. En l'espèce, les instructions du DETEC et les directives de l'IAS auxquelles elles renvoient contiendraient des règles primaires, qui ne figurent ni dans la loi fédérale sur la circulation routière ni dans ses ordonnances d'exécution. Partant, les instructions du DETEC échapperaient à tout contrôle démocratique.

b. A teneur de l'art. 5 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit est la base et la limite de l'activité de l'Etat. Toute activité étatique doit reposer sur une règle de droit générale et abstraite, les actes de rang inférieur devant respecter ceux qui sont de rang supérieur (J.-F. AUBERT/P. MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich 2003, p. 43s.). Selon l'art. 164 al. 1 Cst., les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la

- 13/27 - A/629/2011 forme d'une loi fédérale. Relèvent de cette catégorie les dispositions fondamentales afférentes aux domaines énumérés à l'art. 164 al. 1 let. a à g Cst.

Selon la jurisprudence, l'art. 164 al. 1 Cst. vise à garantir que le Parlement remplisse effectivement les obligations législatives qui lui incombent et n'y échappe pas en procédant à des délégations de compétence. Cette disposition tend aussi à veiller à la protection des droits populaires. L'Assemblée fédérale ne saurait en principe abandonner un domaine législatif important au Conseil fédéral et rendre ainsi illusoire la possibilité d'influencer le

débat propre à la démocratie directe. Lorsqu'il s'agit de déterminer les dispositions qui, en raison de leur importance, doivent figurer dans la législation formelle, il faut examiner si la disposition est de nature à affecter de façon importante les droits et les libertés des personnes concernées, si elle affecte un cercle important de personnes et si, au vu de son contenu, il faut s'attendre à ce que les personnes concernées s'y opposent (ATF 134 I 322 consid. 2.6.3 p. 330 ; 133 II 331 consid. 7.2.1 p. 347).

c. Ces exigences rejoignent le principe de la séparation des pouvoirs, qui s'applique au rapport entre la loi et l'ordonnance en interdisant au pouvoir exécutif d'édicter des règles de droit, si ce n'est dans le cadre d'une délégation valablement conférée par le législateur (ATF 138 I 196 consid. 4.1 198 ; 136 I 241 consid. 2.5.1 p. 249).

Une loi fédérale peut prévoir une délégation de la compétence d'édicter des normes, à moins que la Constitution ne l'exclue (art. 164 al. 2 Cst.). Conformément à l'art. 182 Cst., le Conseil fédéral, qui est notamment chargé de veiller à la mise en œuvre de la législation, édicte des règles de droit sous forme d'ordonnance dans la mesure où la Constitution ou la loi l'y autorise. Selon l'art. 48 al. 1 de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA - RS 172.010), il peut aussi déléguer à ses départements la compétence d'édicter des règles de droit, en prenant en compte la portée de la norme envisagée. La délégation de telles compétences aux groupements et aux offices n'est autorisée que si une loi fédérale ou un arrêté fédéral de portée générale le permet (art. 48 al. 2 LOGA). Il convient de déterminer si ces principes sont respectés dans le cas d'espèce. 4) a. Le statut des signaux prioritaires résulte de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR - RS 741.01). L'art. 27 al. 1 LCR oblige chacun à se conformer aux signaux, aux marques ainsi qu'aux ordres de la police. Les signaux et les marques priment les règles générales. Selon l'art. 27 al. 2 LCR, lorsque les avertisseurs spéciaux des voitures du service du feu, du service d'ambulances, de la police ou de la douane fonctionnent, la chaussée doit être immédiatement dégagée. S'il le faut, les conducteurs arrêtent leur véhicule. L'art. 100 al. 4 LCR dispose que lors de courses officielles urgentes, le conducteur d'un véhicule du service du feu, du service de santé, de la police ou de la douane qui a donné les signaux d'avertissement nécessaires et observé la prudence que lui

- 14/27 - A/629/2011 imposaient les circonstances ne peut être puni pour avoir enfreint les règles de la circulation ou des mesures spéciales relatives à la circulation.

L'art. 27 al. 2 LCR est précisé par l'art. 16 de l'ordonnance du 13 novembre 1962 sur les règles de la circulation routière (OCR - RS 741.11). A teneur de cette disposition, les véhicules du service du feu, du service de santé, de la police et de la douane qui sont annoncés au moyen de signaux prioritaires ont la priorité sur tous les usagers de la route, même aux endroits où la circulation est réglée par des signaux lumineux (al. 1). Les conducteurs empiètent sur le trottoir avec toutes les précautions nécessaires lorsqu'il est indispensable de dégager immédiatement la chaussée. Celui qui suit un véhicule prioritaire doit maintenir une distance de cent mètres environ (al. 2). Les signaux prioritaires ne peuvent être actionnés que lorsque la course officielle est urgente et que les règles de la circulation ne peuvent être respectées (al. 3). L'art. 45 al. 2 OCR dispose que les conducteurs de tramways et de chemins de fer routiers doivent céder la priorité aux véhicules du service du feu, du service de santé, de la police et de la douane qui sont annoncés par des avertisseurs spéciaux.

L'art. 82 al. 2 de l'ordonnance du 19 juin 1995 concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers (OETV - RS 741.41) prévoit que les véhicules automobiles équipés d'un feu bleu doivent être munis d'un avertisseur à deux sons alternés. L'art. 78 OETV précise les aspects techniques liés à l'équipement et à l'emploi des signaux prioritaires et des autres dispositifs d'éclairage ou d'avertisseurs acoustiques. L'art. 110 al. 3 let. a OETV habilite le service d'immatriculation à autoriser par une inscription dans le permis de circulation l'installation de feux bleus sur les véhicules du service du feu, de la police, du service d'ambulances et de la douane. b. L'art. 8 al. 1 et 2 première phrase LCR habilite le Conseil fédéral à édicter des prescriptions sur la construction et l'équipement des véhicules automobiles et de leurs remorques. Le Conseil fédéral prend les mesures indiquées en vue de sauvegarder la sécurité de la circulation et d'empêcher le bruit, la poussière, la fumée, l'odeur ainsi que les autres effets nuisibles ou incommodants qui résultent de l'emploi des véhicules. L'art. 25 al. 2 let. f LCR, consacré aux dispositions complémentaires sur l'admission des véhicules et de leurs conducteurs, permet aussi au Conseil fédéral d'édicter des dispositions portant sur les signaux avertisseurs spéciaux réservés aux véhicules automobiles du service du feu, du service d'ambulances, de la police ou de la douane, lorsqu'ils sont utilisés pour des tâches de police.

L'art. 106 al. 1 LCR prévoit de manière générale que le Conseil fédéral arrête les prescriptions nécessaires à l'application de la loi et désigne les autorités fédérales compétentes pour son exécution. Il peut autoriser l'office fédéral des routes à régler les modalités.

- 15/27 - A/629/2011

En application de cette disposition, l'art. 97 al. 1 OCR habilite le DETEC à régler des détails techniques et à édicter des instructions concernant l'application de cette ordonnance. L'art. 220 al. 1 OETV contient une clause identique. c. Se fondant sur les art. 8 al. 1, 27 al. 2 LCR, 16 al. 1, 97 al. 1 OCR et 220 al. 1 OETV, le DETEC a, le 6 juin 2005, adopté les instructions suivantes au sujet des véhicules du service de santé : « Peuvent être équipés de feux bleus et d'un avertisseur à deux sons alternés les véhicules mentionnés à l'art. 27, al. 2, LCR, ainsi que les véhicules qui leur sont assimilés (énumération exhaustive), à savoir : (...) 1.2 Les véhicules du service de santé Les véhicules du service de santé qui sont (à l'exception des véhicules visés aux ch.1.2.6 et 1.2.7) munis en permanence d'un équipement sanitaire. L'équipement doit être approuvé par l'autorité sanitaire cantonale et respecter les directives de l'Interassociation de sauvetage (IAS) concernant la construction et l'équipement des véhicules de sauvetage. Ces véhicules (ou leurs conducteurs dans les cas visés aux ch.1.2.6 et 1.2.7) seront en outre attachés à une organisation de premiers secours ou à un service de santé officiels pouvant être mobilisés par une centrale d'intervention cantonale ou intercantonale. Les feux bleus et l'avertisseur à deux sons alternés doivent être montés de manière fixe et à demeure (sauf en ce qui concerne les véhicules visés aux ch.1.2.6 et 1.2.7). Sont concernés (définitions au sens des directives de l'IAS) : 1.2.1 (...) 1.2.5 Les véhicules d'intervention des médecins urgentistes (ch. 6.1 des directives de l'IAS), 1.2.6 Les véhicules d'intervention des médecins de service et des médecins urgentistes; il s'agit en l'occurrence de véhicules privés munis d'un équipement approprié (ch. 6.2 des directives de l'IAS). L'autorité sanitaire cantonale délivre un document attestant que les conditions requises (y c. la formation de conducteurs) par les directives de l'IAS sont remplies. »

Les chiffres 6.1 et 6.2 des directives concernant la construction et l'équipement de véhicules de sauvetage édictées le 17 mars 2005 par l'IAS auxquels les directives du DETEC se réfèrent ont la teneur suivante : « 6. Utilisation du feu bleu et d'avertisseurs à deux sons

- 16/27 - A/629/2011 Équiper un véhicule du feu bleu et de l'avertisseur à deux sons alternés n'est permis qu'avec l'autorisation de l'autorité d'immatriculation et portera l'inscription légale dans le permis de circulation. Les instructions du ETEC2 sont déterminantes pour ce faire. 6.1. véhicules du service de santé Les ambulances d'urgence, les ambulances d'intervention, les ambulances de transport et les véhicules d'intervention du médecin d'urgence doivent remplir les conditions suivantes : L'équipement du véhicule doit être: - conforme aux prescriptions de ces directives et - approuvé par l'autorité sanitaire cantonale De plus, les véhicules doivent : - appartenir à un service de santé officiel ou à une organisation de sauvetage - être atteignables par le biais de la centrale d'intervention cantonale ou intercantonale. 6.2. véhicules privés des médecins de service et des médecins d'urgence Les véhicules des médecins de service et des médecins d'urgence déployés par la centrale sanitaire d'urgence dans le cadre du système Rendez-Vous peuvent être équipés de feux bleus et d'avertisseurs à deux sons lorsque les conditions suivantes sont remplies : - Appartenance du médecin à l'organisation d'urgence locale selon la disposition de la direction de la santé compétente. - La demande d'intervention doit venir de la centrale d'appels sanitaires urgents CASU 144. - La centrale d'appels sanitaires urgents CASU 144 décide de l'utilisation des feux bleus et d'avertisseurs à deux sons. - Le médecin sollicité doit avoir suivi une formation de médecin d'urgence appropriée dans le canton concerné. - Équipement minimal du véhicule conformément à l'annexe 1. - Apprentissage de conduite sécurisée avec instructions pour la conduite avec feux bleus et avertisseurs à deux sons alternés. - Feu bleu amovible. - Signaux de reconnaissance: de chaque côté, des plaques aimantées comprenant une inscription parfaitement lisible « médecin d'urgence.»

- 17/27 - A/629/2011

A teneur de la notice d'utilisation qui les accompagne, les instructions du DETEC sont remises par les services cantonaux des automobiles, par les offices cantonaux de la circulation routière, respectivement par les détenteurs à toutes les personnes appelées à conduire les véhicules auxquels elles s'appliquent. La notice souligne que la course effectuée au moyen de signaux prioritaires doit avoir été ordonnée par la centrale d'intervention. 5) a. Le Tribunal fédéral s'est prononcé sur la nature des rapports entre la loi, l'ordonnance et les instructions d'un département dans le domaine de la circulation routière. Dans un arrêt qui portait sur des instructions du département fédéral de justice et police concernant la présentation et le contenu de la théorie de la circulation ainsi que l'instruction pratique de base il a précisé que, lorsqu'il examine une ordonnance du Conseil fédéral contenant une clause de délégation législative, il vérifie si cette dernière reste dans les limites des pouvoirs conférés par la loi à l'auteur de l'ordonnance. Le Tribunal fédéral ne peut pas contrôler si la délégation est elle-même admissible. Si la délégation attribue au Conseil fédéral un large pouvoir d'appréciation pour fixer des dispositions d'exécution, le Tribunal fédéral n'est pas habilité à substituer son appréciation à celle de l'autorité compétente. Il ne pourrait intervenir que si l'ordonnance s'écarterait manifestement du cadre tracé par la délégation ou si, pour d'autres motifs, elle violait clairement la loi ou la Constitution. Il lui incombe toutefois de contrôler si le but fixé dans la loi par le législateur peut être atteint par l'ordonnance et si, à cet égard, le Conseil fédéral a usé de son pouvoir

conformément au principe de la proportionnalité (Arrêt du Tribunal fédéral M. c. Service des automobiles et de la navigation du canton de Genève du 3 novembre 1994, publié in RDAF 1995, p. 143 consid. 2b p. 145 et les autres arrêts cités).

Dans l'arrêt en question, le Tribunal fédéral a confirmé la validité des instructions adoptées, sur la base d'une clause de sous-délégation législative, par le département fédéral de justice et police compte tenu, d'une part, du caractère technique du sujet et, d'autre part, du très large pouvoir d'appréciation conféré par le législateur au Conseil fédéral (RDAF 1995, consid. 2c p. 145).

b. Le Tribunal fédéral a également eu l'occasion de s'exprimer sur les directives du DETEC présentement en cause. Sans contester leur validité, il a relevé que ces directives précisent le cadre tracé par les art. 8 LCR, 82 al. 2 et 110 al. 3 let. a OETV (Arrêt du Tribunal fédéral 1C_232/2008 du 16 septembre 2008 consid. 4.1). Insistant sur la nécessité d'assurer la sécurité de la circulation au sens de l'art. 8 al. 2 LCR, le Tribunal fédéral a indiqué qu'il importe de réserver l'emploi des signaux prioritaires à un cercle étroit d'usagers de la route dans le but de contenir les risques et les nuisances que leur emploi génère (arrêt précité, consid. 5.2.1).

Dans l'arrêt précité, le Tribunal fédéral a constaté que la demande d'équiper des véhicules de transport vétérinaire permettant de convoier de grands animaux

- 18/27 - A/629/2011 tels que des chevaux ne faisait pas partie de la liste des véhicules mentionnés aux art. 27 al. 2 LCR et 110 al. 3 let. a OETV concrétisée par le chiffre 1 des directives du DETEC. La nécessité de réduire l'emploi des signaux prioritaires ne commandait pas, en l'occurrence, l'octroi d'une dérogation. 6) a. Au vu des principes dégagés par la jurisprudence, le Conseil fédéral dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour arrêter les détails techniques liés à l'exécution de la législation sur la circulation routière. Les art. 8 al. 1 et 2, 25 al. 2 let. f, 27 et 106 al. 1 LCR lui attribuent la compétence d'édicter des dispositions portant de manière générale sur l'équipement des véhicules automobiles et, en particulier, sur l'usage des signaux avertisseurs spéciaux. La compétence du DETEC pour adopter des instructions en ce domaine résulte pour sa part explicitement des art. 97 al. 1 OCR et 220 al. 1 OETV alors même que, selon l'art. 48 al. 1 LOGA, le Conseil fédéral peut déléguer aux départements la compétence d'édicter des règles de droit en l'absence de loi formelle.

L'emploi des signaux prioritaires relève d'un domaine qui, au vu de la jurisprudence, se prête à codification par voie d'ordonnance et d'instructions. D'une part, l'équipement des véhicules automobiles au moyen de FBS concerne un domaine technique appelant un pouvoir d'appréciation étendu de l'autorité exécutive. D'autre part, ce type d'équipement ne concerne qu'une fraction minoritaire des usagers de la route au sens des art. 25 al. 2 let. f, 27 al. 2 et 100 al. 4 LCR.

Le cas d'espèce se distingue à cet égard de la jurisprudence développée par le Tribunal fédéral au sujet des exigences que revêt l'exigence de la loi au sens formel dans le domaine de la circulation routière. L'arrêt publié aux ATF 133 II 331 portait en effet sur un retrait de permis de conduire frappant un automobiliste en Suisse pour une infraction routière commise à l'étranger, soit une problématique qui concerne potentiellement n'importe quel automobiliste. L'équipement des véhicules du service de santé au moyen de signaux prioritaires ne touche quant à lui qu'un nombre très limité de personnes, liées de surcroît à l'Etat par un rapport de droit spécial, qui implique des responsabilités et des obligations

spécifiques soumises au contrôle strict des pouvoirs publics.

Ce domaine relève, par définition, de dispositions susceptibles d'être appréhendées par des ordonnances, y compris des ordonnances administratives, destinées à interpréter de manière uniforme la législation sur la circulation routière et à orienter l'exercice du pouvoir d'appréciation de l'administration.

Compte tenu de ces éléments, l'argument de la recourante selon lequel les instructions du DETEC constituent une base juridique insuffisante pour lui retirer l'autorisation d'équiper ses véhicules de signaux prioritaires ne résiste pas à l'examen. Les griefs tirés de la violation des principes de la légalité et de la séparation des pouvoirs sont par conséquent infondés.

- 19/27 - A/629/2011

b. La recourante fait également reproche au jugement querellé de se référer aux exigences figurants dans les directives de l'IAS, au mépris du principe de la légalité.

En l'espèce le TAPI, confirmant les termes de la décision de l'OCAN du 28 janvier 2011, a rejeté le recours pour le motif principal que la recourante n'appartenait pas à l'organisation d'urgence du canton et que les médecins qu'elle employait n'étaient pas mobilisés par la centrale 144.

Contrairement aux affirmations de la recourante, l'appartenance des véhicules du service de santé à une organisation de premiers secours ou à un service de santé officiels ne résulte pas des directives de l'IAS. Il en va de même en ce qui concerne la mobilisation de ces véhicules par une centrale d'intervention cantonale ou intercantonale. Ces exigences sont en effet explicitement mentionnées au début du chiffre 1.2 des instructions du DETEC consacrées aux véhicules du service de santé. La notice qui accompagne les instructions souligne par ailleurs que la course effectuée avec des signaux prioritaires doit avoir été ordonnée par la centrale d'intervention. Les instructions du DETEC précisent ainsi les notions de service de santé et de course officielle urgente au sens des art. 27 al. 2, 100 al. 4 LCR, 16 al. 1 et 3 et 45 al. 2 OCR dans le respect du principe de la légalité, comme indiqué précédemment.

Pour le surplus, la référence par une norme étatique aux directives d'une association n'est pas formellement proscrite par la jurisprudence. Tel est le cas pour les dispositions de caractère technique, destinées à un cercle limité de spécialistes, qui pourraient également trouver leur place dans une ordonnance d'exécution, conformément au principe de la légalité (ATF 136 I 316 consid. 2.4.1 p. 320). Le Tribunal fédéral a par exemple admis le renvoi aux directives d'une association privée dans le domaine de la transplantation d'organes de manière à éviter d'alourdir indûment le texte légal. Ce procédé a en particulier été admis parce qu'il ne portait pas atteinte aux droits fondamentaux, mais permettait au contraire d'assurer leur respect, tout en permettant de tenir compte des connaissances les plus récentes dans un domaine éminemment technique et évolutif (ATF 123 I 112, 129 ss et les références citées).

Les développements du TAPI fondés sur les instructions du DETEC et les directives de l'IAS relatives aux compétences des personnes appelées à piloter des véhicules munis de signaux prioritaires s'inscrivent dans le cadre de cette casuistique. D'une part, les exigences en cause portent sur un domaine technique qui concerne un nombre très limité de spécialistes, par opposition à une réglementation applicable à l'ensemble de la population.

D'autre part, l'approche suivie par les règles en cause vise à encadrer une activité potentiellement dangereuse, sans porter atteinte aux droits fondamentaux de ceux qui l'exercent, dans le but d'assurer la sécurité des usagers de la route et des piétons, conformément aux principes posés par la LCR et ses ordonnances d'exécution.

- 20/27 - A/629/2011 Dans ces conditions, la réglementation par voie de référence partielle aux directives de l'IAS ne contrevient pas au principe de la légalité. Le grief doit par conséquent être écarté.

c. Le constat relatif à l'affiliation des véhicules du service de santé à une organisation de premiers secours ou à un service de santé officiels est corroboré par la jurisprudence. Dans un arrêt rendu le 21 août 2012, le Tribunal fédéral a confirmé la révocation de l'autorisation d'utiliser des signaux prioritaires octroyée aux véhicules d'une association de médecins pratiquant la consultation à domicile dans le canton de Bâle-Campagne. Dans cette affaire, l'emploi restreint des signaux prioritaires a été motivé par l'intérêt public à assurer la sécurité de la circulation et par les risques que leur emploi présente pour les usagers de la route. Le Tribunal fédéral a souligné la nécessité, pour les utilisateurs de signaux prioritaires, d'être affiliés à une organisation de premiers secours ou à un service de santé officiels pouvant être mobilisés par une centrale d'intervention cantonale ou intercantonale (Arrêt du Tribunal fédéral 1C_548/2011 consid. 5.2).

Le Tribunal fédéral a confirmé l'arrêt par lequel le Tribunal cantonal de Bâle-Campagne avait jugé que les instructions du DETEC du 6 juin 2005 étaient une ordonnance administrative à portée interne, qui concrétisait valablement les art. 8 al. 1 LCR, 110 al. 3 let. a OETV et 220 al. 1 OCR. Ces instructions ont permis de révoquer une autorisation d'utiliser des signaux prioritaires sans contrevenir au principe de la bonne foi, compte tenu de l'importance de l'intérêt public à assurer la sécurité de la circulation routière (Arrêt du Tribunal cantonal de Bâle-Campagne 810 11 19/JOE du 28 septembre 2011 consid. 3.2, disponible sur le site internet www.baselland.ch/077-htm.316874.0.html). 7) a. Selon l'art. 8 al. 1 de la loi genevoise sur la santé du 7 avril 2006 (LS - K 1 03), toutes les tâches de planification et de gestion du domaine de la santé qui ne sont pas attribuées à une autre autorité relèvent de la DGS. Le statut de la centrale 144 est régi par la loi relative à la qualité, la rapidité et l'efficacité des transports sanitaires urgents du 29 octobre 1999 (LTSU - K 1 21). A teneur de l'art. 1 al. 3 LTSU, la loi crée une centrale téléphonique centralisant et coordonnant les appels relatifs aux transports sanitaires urgents (let. b), établit les principes permettant à la centrale téléphonique de coordonner et de répartir l'intervention des divers moyens de transports sanitaires urgents (let. c) et définit les obligations incombant aux services publics et aux entreprises privées (let. d). Selon l'art. 6 al. 3 LTSU, la centrale est seule compétente pour réguler, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, y compris les jours fériés, les appels sanitaires relatifs aux transports sanitaires urgents, ainsi que pour coordonner et répartir l'intervention des divers moyens de transports publics ou privés.

Comme le jugement attaqué le relève, la compétence de la DGS pour régler l'organisation d'urgence locale du canton au sens des instructions du DETEC du 6 juin 2005 résulte de l'art. 8 al. 1 LS. Le secteur de l'aide sanitaire d'urgence fait

- 21/27 - A/629/2011 partie de cette mission et la centrale 144 est considérée comme la centrale d'appels sanitaires urgents.

Le jugement attaqué souligne également que l'organisation des moyens d'urgence que prévoit le droit genevois ne permet pas l'intervention de médecins de garde privés

parallèlement aux moyens engagés, en cas d'urgence vitale, par la centrale 144. La collaboration avec des entreprises d'ambulances privées suppose la conclusion d'un contrat de prestations soumis à l'approbation du Conseil d'Etat (art. 3 let. b LTSU ; art. 4 al. 3 et 4 du règlement d'application de la LTSU du 13 juin 2001 ; RTSU - K 1 21.01). Les entreprises privées proposant un service de consultation médicale à domicile ne sont pas, en l'état du droit positif genevois, intégrées à cette organisation.

b. La recourante est une association privée qui pratique la consultation médicale à domicile. Il est établi qu'elle n'a pas conclu de contrat de prestations avec la centrale 144 et qu'elle n'est pas affiliée à cette organisation. Autorisée à utiliser des signaux prioritaires, c'est elle qui décide de leur emploi.

Cette situation n'est pas conforme aux règles normatives et jurisprudentielles qui gouvernent l'autorisation exceptionnelle de faire usage de signaux prioritaires. Elle ne trouve, en particulier, aucun appui dans la législation genevoise sur la santé. Le jugement querellé a donc retenu à juste titre que la recourante ne répondait pas aux conditions posées par les instructions du DETEC, faute d'appartenir à l'organisation d'urgence du canton et faute, pour les médecins qu'elle emploie, d'être mobilisés par la centrale 144. 8) a. La recourante fait valoir une violation de la liberté économique. L'utilisation des signaux prioritaires lui permettrait de maintenir, voire d'augmenter le rendement de son activité économique. Le retrait de cette faculté entraînerait une perte de crédit auprès de ses patients, ce qui occasionnerait une baisse de rendement qu'elle qualifie d'importante. La restriction qu'elle subirait en raison du retrait de l'autorisation d'utiliser des FBS serait grave et ne reposerait pas sur une loi au sens formel suffisamment précise.

La liberté économique garantie par l'art. 27 Cst. comprend notamment le libre accès à une activité économique lucrative et son libre exercice. Elle protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 136 I 197 consid. 4.4.1 p. 203 ; 134 I 214 consid. 3 p. 215 et les arrêts cités). Comme toute liberté, elle peut être restreinte aux conditions de l'art. 36 Cst. Sont autorisées les restrictions motivées par des mesures de police, de politique sociale ou les mesures dictées par la réalisation d'autres intérêts publics (ATF 125 I 322 consid. 3a p. 326). Sont en revanche prohibées les mesures de politique économique ou de protection d'une profession qui entravent la libre concurrence en vue de favoriser certaines

- 22/27 - A/629/2011 branches professionnelles ou certaines formes d'exploitation (Arrêt du Tribunal fédéral 2C_70/2012 du 10 juillet 2012 consid. 4.1).

La liberté économique est de nature essentiellement défensive en ce qu'elle limite les pouvoirs de l'Etat, sans l'obliger à prendre des mesures actives (U. HÄFELIN/W. HALLER/H. KELLER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 8e éd., Zurich 2012, p. 208, n° 650 ; R. RHINOW/G. SCHMID/G. BIAGGINI/F. UHLMANN, *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 2e éd., Bâle 2011, p. 93 ; E. GRISEL, *Liberté économique*, Berne 2006, p. 172). Citant sa jurisprudence antérieure, le Tribunal fédéral a récemment rappelé que cette liberté ne procure pas de droit à des prestations de l'Etat. La jurisprudence n'a déduit de la liberté économique un droit conditionnel à une prestation de l'Etat qu'en lien avec des demandes d'usage accru du domaine public (Arrêt du Tribunal fédéral 2C_70/2012 du 10 juillet 2012 consid. 4.1 ; ATF 131 I 223 consid. 4.2 p. 231 ; 130 I 26 consid. 4.1 p. 40 et les autres arrêts cités).

b. Il n'est pas certain que la liberté économique trouve application en l'espèce et que l'acte attaqué s'analyse comme une restriction au sens de l'art. 36 Cst. La revendication consistant à pouvoir équiper des véhicules privés de signaux prioritaires représente en effet une demande de prestations qui, en vertu de la jurisprudence précitée, n'entre vraisemblablement pas dans le champ d'application de cette garantie, hors le cas de dispositions légales qui font précisément défaut en l'espèce. Ni la LCR ni ses ordonnances d'exécution ne confèrent en effet de droit à l'autorisation de faire usage de signaux prioritaires. La question de l'applicabilité de la liberté économique souffre toutefois de rester indécise. Même si l'acte attaqué constituait une restriction à l'art. 27 Cst., celle-ci serait en tout état justifiée.

c. Le retrait de l'autorisation d'équiper les véhicules de la recourante de signaux prioritaires repose sur une base légale valable au sens de l'art. 36 al. 1 Cst. Comme indiqué précédemment, le Conseil fédéral dispose d'une délégation suffisante pour régler les conditions d'utilisation des FBS et permettre au DETEC d'adopter des règles techniques en ce domaine.

L'affirmation de la recourante selon laquelle la restriction de sa liberté serait grave et nécessiterait une base légale formelle ne résiste pas à l'examen. D'une part, cette allégation ne repose pas sur une motivation précise. D'autre part, le retrait de l'autorisation d'utiliser des signaux prioritaires n'équivaut nullement à l'interdiction d'exercer une profession, interdiction que le Tribunal fédéral considère comme une restriction grave (Arrêt du Tribunal fédéral 2C_335/2012 du 27 septembre 2012 consid. 2.2). L'usage de signaux prioritaires ne constitue par ailleurs aucunement un élément indispensable à l'exercice de l'activité de consultation médicale privée à domicile (Arrêt du Tribunal fédéral 1C_548/2011 précité, consid. 5.2).

- 23/27 - A/629/2011

d. L'utilisation restrictive des signaux prioritaires poursuit un motif légitime d'intérêt public au regard de l'art. 36 al. 2 Cst., à savoir la nécessité d'assurer la sécurité routière, conformément à la jurisprudence (Arrêt du Tribunal fédéral 1C_232/2008 précité, consid. 5.2.1). e. Le principe de la proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; Arrêt du Tribunal fédéral 1C_32/2012 du 7 septembre 2012 consid. 7.1).

Le contrôle strict des conditions d'accès aux signaux prioritaires représente sans conteste une mesure adéquate et nécessaire pour assurer l'intérêt public de sécurité de la circulation au sens de l'art. 8 al. 2 LCR. Comme l'a relevé le Tribunal fédéral, les dérogations aux règles de la priorité que permet l'usage des signaux prioritaires constituent une menace sérieuse pour la sécurité routière (Arrêt du Tribunal fédéral 1C_232/2008 précité, consid. 5.2.1). La recourante ne propose pour sa part aucune mesure alternative, le système d'information de la centrale 144 par fax qu'elle a convenu avec la DGS s'étant révélé inefficace, la centrale en question n'étant pas en mesure de réguler de manière effective l'usage de ces signaux. Le principe de la proportionnalité est dans ces conditions respecté.

9) a. La recourante invoque l'interdiction de l'arbitraire au motif que les conditions qui lui sont imposées pour équiper ses véhicules de signaux prioritaires s'écartent manifestement

des dispositions légales contenues dans la LCR, l'OCR et l'OETV. b. Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. L'interdiction de l'arbitraire ne conduit à s'écarter de la solution retenue que si elle apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs ou en violation d'un droit certain. Il ne suffit pas que la motivation de la décision critiquée soit insoutenable; encore faut-il que celle-ci se révèle arbitraire dans son résultat. En outre, il n'y a pas arbitraire du seul fait qu'une autre solution que celle adoptée par l'autorité intimée serait concevable, voire préférable (Arrêt du Tribunal fédéral 2D_16/2012 du 18 juillet 2012 consid. 5.1 ; ATF 137 I 1 consid. 2.4 p. 5 ; 136 III 552 consid. 4 p. 560). c. En l'espèce, le grief se confond avec les moyens précédemment développés par la recourante sur le terrain de la légalité. Or, les conditions entourant l'usage restrictif des signaux prioritaires reposent sur des fondements normatifs valables, répondent à un intérêt public et respectent le principe de la proportionnalité. Leur

- 24/27 - A/629/2011 interprétation et leur application ne sont en rien constitutives d'arbitraire, en particulier au regard de la jurisprudence développée à leur sujet. Par conséquent, ce grief doit être écarté. 10) a. La recourante fait valoir que les autorités ont agi en violation du principe de la bonne foi. La DGS a conclu un accord pour l'envoi automatisé de fax à la centrale 144 avant toute intervention nécessitant l'usage des signaux prioritaires. Elle a considéré que cet accord permettrait d'assurer une affiliation à la centrale 144 en conformité avec les instructions du DETEC. Elle serait revenue sur cette position pour prétendre que A_____ n'était pas affiliée à cet organisme.

b. Découlant de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le justiciable dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration. Il commande aux autorités comme aux particuliers de s'abstenir, dans les relations de droit public, de tout comportement contradictoire ou abusif (Arrêt du Tribunal fédéral 2D_16/2012 du 18 juillet 2012 consid. 4.1 ; arrêt 2C_730/2008 du 11 décembre 2008 consid. 5.2 et les autres références citées).

La révocation d'une autorisation administrative s'apprécie au regard de l'intérêt objectif à la correcte application du droit et à sa sécurité, d'une part, et du principe de la bonne foi, d'autre part. Ces deux éléments doivent être mis en balance. Une autorisation ne peut en principe pas être retirée lorsque le respect de la bonne foi l'emporte sur la correcte application du droit. Il en va ainsi lorsque l'autorisation a conféré un droit subjectif au justiciable, lorsqu'elle a résulté d'une procédure fondée sur une pesée des intérêts ou encore lorsque son bénéficiaire a fait usage de la faculté en cause. Cette règle ne vaut toutefois pas de manière absolue, mais peut céder le pas lorsqu'elle est opposée à un intérêt public particulièrement important (ATF 137 I 69 consid. 2.3 p. 71 et les références citées). La modification du droit ou des circonstances est aussi de nature à justifier la révocation d'une décision, même en l'absence de base légale, en raison de la nécessité de rétablir une situation conforme au droit et d'assurer le respect du principe de la légalité (T. TANQUEREL, Manuel de droit administratif, Zurich 2011, p. 324). Le retrait des autorisations octroyées sur la base de la législation sur la circulation routière doit être prononcé lorsque l'autorité constate que les conditions légales de leur délivrance ne sont pas ou ne sont plus remplies (art. 16 al. 1 LCR).

c. L'autorisation qui a été délivrée à la recourante était fondée sur une directive adoptée en 1992 par le département genevois de justice et police en application d'une circulaire du département fédéral de justice et police. Ces documents diffèrent des instructions du DETEC du 6 juin 2005, ces dernières s'avérant plus restrictives quant à l'usage des signaux prioritaires. La directive de 1992 indiquait expressément que l'autorisation d'équiper les véhicules de signaux

- 25/27 - A/629/2011 prioritaires était accordée à titre précaire et qu'elle pouvait être révoquée en tout temps, sans que son bénéficiaire soit en mesure de faire valoir un droit acquis ou toute autre prétention.

S'il est certes exact que la recourante a fait usage de l'autorisation d'utiliser des signaux prioritaires durant plusieurs années, les faits de la cause révèlent que cette pratique n'est plus conforme aux exigences actuelles. L'instruction a démontré que la recourante n'est pas affiliée à la centrale 144, aucune assurance ne lui ayant été fournie en ce sens. Il est également établi que la recourante a fait usage des signaux prioritaires dans des situations qui n'étaient pas urgentes au regard des exigences actuelles. Elle n'est par ailleurs pas considérée comme une structure relevant de la médicalisation d'urgence et ne peut être engagée dans ce cadre.

Face au retrait de l'autorisation d'utiliser des signaux prioritaires, et en dépit du fait que la recourante a pu faire usage de cette faculté, l'intérêt public à la correcte application du droit l'emporte manifestement sur le principe de la bonne foi de l'administré. Dès lors que ces signaux impliquent une dérogation aux règles usuelles de la priorité, qu'ils constituent un risque pour la sécurité routière et une menace pour les autres usagers de la route, leur emploi ne doit être autorisé qu'avec une grande retenue (Arrêt du Tribunal fédéral 1C_232/2008 précité, consid. 5.2). L'appartenance à un service de santé officiel régulant les demandes d'intervention par la centrale d'appels sanitaires urgents représente un élément central dans ce contexte. Or, cette exigence n'est pas non plus réalisée en l'espèce.

Le grief tiré de la violation du principe de la bonne foi doit par conséquent être écarté. 11) a. Dans une argumentation subsidiaire, la recourante allègue remplir les conditions posées par les instructions du DETEC. Compte tenu de l'accord intervenu avec la DGS, il devrait être considéré qu'elle appartient à l'organisation d'urgence du canton, une organisation de premiers secours de caractère privé pouvant équiper ses véhicules de signaux prioritaires. Les médecins qu'elle emploie disposeraient par ailleurs d'une formation appropriée. Les autorités intimées et le TAPI auraient excédé leur pouvoir d'appréciation en retenant que les conditions posées par les instructions du DETEC n'étaient pas réalisées.

b. Ces arguments ne sauraient être accueillis. L'examen des faits de la cause révèle que la recourante ne remplit pas les exigences résultant des instructions du DETEC. Le jugement querellé, confirmant en cela la position des intimés, souligne qu'elle n'appartient pas à l'organisation d'urgence du canton, aucun contrat de prestations n'attestant de son affiliation à la centrale 144. Le TAPI a par ailleurs établi, sans être contredit, que les médecins de la recourante ne sont mobilisables que pour des consultations médicales urgentes à domicile. Or,

- 26/27 - A/629/2011 comme celles-ci n'impliquent pas, par définition, d'atteinte à une fonction vitale, la recourante n'est pas habilitée à faire usage des signaux prioritaires. 12) Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté. Un émolument de CHF 2'000.- sera mis à la charge de la recourante, qui succombe. Vu l'issue du litige, il ne lui sera pas alloué

d'indemnité (art. 87 LPA). * * * * *

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.