

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/629/2011-LCR

ATA/803/2012

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 27 novembre 2012

dans la cause

A_____ S.A.

représentée par Me Christian Lüscher, avocat

contre

OFFICE CANTONAL DES AUTOMOBILES ET DE LA NAVIGATION

et

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SANTÉ

Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 26 mars 2012 (JTAPI/406/2012)

EN FAIT

- 1) A_____ S.A. (ci-après : A_____ ou la société) est une société anonyme inscrite au registre du commerce de Genève depuis le 11 mai 1987. Son but statutaire vise à dispenser toutes prestations médicales au chevet du patient.

La société est une structure privée qui emploie des médecins appelés à intervenir auprès de patients au moyen de véhicules automobiles immatriculés à son nom. Elle bénéficie de sa propre centrale téléphonique d'appels. Sur demande du patient, elle mobilise un médecin et le dirige vers le lieu d'intervention.

- 2) Le litige concerne le retrait de l'autorisation figurant dans des permis de circulation d'équiper des véhicules automobiles de feux bleus et d'avertisseurs à deux sons alternés (feux bleus-sirènes ; ci-après : FBS ou signaux prioritaires).

- 3) Le 30 avril 1992, le département de justice et police du canton de Genève a émis une directive concernant la médecine d'urgence et l'attribution des avertisseurs spéciaux.

Cette directive précisait une circulaire du département fédéral de justice et police du 1^{er} novembre 1974. Elle revêtait un caractère provisoire et pouvait être abrogée en tout temps sans que le bénéficiaire d'une autorisation délivrée à titre précaire soit en mesure de faire valoir un droit acquis ou toute autre prétention. Parmi les conditions donnant accès à l'autorisation d'utiliser des signaux prioritaires, la directive précisait que l'organisme requérant devait avoir une propre centrale permanente d'appels ou être rattaché à la centrale d'appels cantonale 144. En application de cette directive, A_____ a pu immatriculer ses véhicules avec l'autorisation de les équiper de signaux prioritaires.

- 4) Le 6 juin 2005, le département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (ci-après : le DETEC) a émis de nouvelles instructions afin de fixer des conditions-cadre sur le plan national autorisant l'équipement des véhicules de signaux prioritaires.

Selon celles-ci, les véhicules du service de santé devaient être attachés à une organisation de premiers secours ou à un service de santé officiel pouvant être mobilisés par une centrale d'intervention cantonale ou intercantonale. Etaient concernés les véhicules d'intervention des médecins urgentistes (ch. 1.2.5), ainsi que les véhicules privés d'intervention de médecins de service et de médecins urgentistes munis d'un équipement approprié (ch. 1.2.6). Les instructions renvoyaient aux directives de l'Interassociation de sauvetage (organisation faîtière suisse des institutions, associations et autorités engagées dans le domaine du

sauvetage, basée à Berne ; ci-après : IAS) du 17 mars 2005 concernant la construction et l'équipement des véhicules de sauvetage.

Ces directives prévoyaient que les véhicules du service de santé devaient appartenir à un service de santé officiel ou à une organisation de sauvetage (ch. 6.1). S'agissant des médecins de service et des médecins d'urgence, la demande d'intervention devait provenir de la centrale d'appels sanitaires urgents (CASU) 144 (ci-après : la centrale 144), laquelle décidait de l'utilisation des signaux prioritaires. Les médecins sollicités devaient avoir suivi une formation de médecin d'urgence appropriée dans le canton concerné et effectué un apprentissage de conduite sécurisée comprenant des instructions pour la conduite avec FBS (ch. 6.2).

- 5) Le 25 juillet 2006, la direction générale de la santé du département genevois des affaires régionales, de l'économie et de la santé (ci-après : la DGS) a demandé à l'office fédéral des routes si une association privée regroupant des médecins qui se rendaient au chevet de patients, par appel direct ou en passant par une centrale téléphonique privée, était considérée comme une organisation de premiers secours.
- 6) L'office fédéral des routes a répondu le 27 juillet 2006. Selon les instructions du 6 juin 2005, les véhicules ou leurs conducteurs devaient être attachés à une organisation de premiers secours ou à un service de santé officiel pouvant être mobilisés par une centrale d'intervention cantonale ou intercantonale (n° 144). Dans le cas contraire, les signaux prioritaires n'étaient pas admissibles. La compétence de les contrôler et de décider s'ils étaient conformes aux dispositions déterminantes appartenait aux autorités cantonales d'immatriculation.
- 7) En application des instructions du DETEC, la DGS a adopté le 14 novembre 2006 une directive concernant l'équipement des véhicules au moyen de FBS.

Selon cette directive, les véhicules privés de médecins de service (service de garde) et des médecins d'urgence pouvaient être munis de signaux prioritaires lorsque les conditions prévues par les directives IAS étaient remplies et approuvées par la DGS. Les véhicules devaient être affiliés à la centrale 144. Cette dernière était la seule habilitée à décider, en fonction de la demande d'intervention, de l'utilisation des signaux prioritaires. La DGS contrôlait ou faisait contrôler, au cours d'une inspection annuelle, que l'équipement sanitaire des véhicules était conforme aux instructions du DETEC et aux directives cantonales, avant de délivrer le document attestant de leur conformité. L'autorisation était également notée sur la formule fournie par l'office cantonal des automobiles et de la navigation, pour autant que le service ou l'entreprise fût affilié à la centrale 144.

La directive est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Les véhicules concernés devaient être adaptés aux nouvelles normes le 30 juin 2007. Aucune dérogation ne serait accordée au-delà de cette date.

- 8) Le 19 décembre 2006, A_____ a indiqué à la DGS que ses véhicules étaient conformes au chiffre 1.2.5 des instructions du DETEC, sauf la présence d'un pied de biche. La société contestait être soumise aux exigences stipulées au chiffre 1.2.6 des instructions du DETEC. En outre, la directive de la DGS ne respectait pas le cadre fixé au niveau fédéral.
- 9) La DGS a rappelé à la société le 30 janvier 2007 que l'intervention de médecins pour des consultations à domicile ne nécessitait pas l'usage de signaux prioritaires. En cas d'urgence vitale, les appels devaient être redirigés vers la centrale 144, seule habilitée à ordonner des courses accompagnées de tels signaux. En l'état, la société ne pouvait plus prétendre être autorisée à en faire usage.
- 10) Le 11 septembre 2007, la DGS a indiqué au service des automobiles et de la navigation (ci-après : SAN), devenu l'office cantonal des automobiles et de la navigation, (ci-après : OCAN) qu'elle ne pouvait approuver l'autorisation des véhicules immatriculés au nom de A_____ d'utiliser des signaux prioritaires, ces véhicules ne satisfaisant pas aux instructions du DETEC.
- 11) Le SAN a informé A_____ le 8 octobre 2007 qu'il envisageait de supprimer l'annotation relative à l'emploi de FBS figurant dans les permis de circulation des véhicules de la société. Cette intervention faisait suite à l'information de la DGS selon laquelle la société ne remplissait pas les conditions prévues par la directive cantonale. En particulier, ses véhicules n'étaient pas affiliés à la centrale 144 et ne faisaient pas partie de l'organisation d'urgence locale.
- 12) La société a présenté ses observations le 31 octobre 2007. La directive de la DGS restreignait le droit fédéral, ce qui la rendait inopérante.
- 13) A l'issue d'un nouvel examen, l'OCAN a invité la société le 11 juillet 2008 à indiquer si la formation des médecins qu'elle engageait répondait aux conditions mentionnées dans les directives de l'IAS. A_____ pouvait néanmoins communiquer une attestation des autorités sanitaires cantonales certifiant de la conformité de chaque véhicule aux exigences requises pour être reconnu comme faisant partie de la catégorie définie par le chiffre 1.2.5 des instructions du DETEC.
- 14) Le 16 juillet 2008, la société a informé l'OCAN qu'elle avait entrepris les démarches nécessaires pour confirmer que ses véhicules répondaient aux instructions du DETEC. Elle s'était adressée par courrier du même jour à la DGS

pour que la procédure à suivre selon le chiffre 6.1 des directives IAS lui soit indiquée.

- 15) Deux représentants de A_____ et deux représentants de la DGS se sont rencontrés le 22 octobre 2008. Selon le compte-rendu décisionnel de cette séance, établi le 15 février 2009, chaque course de la société nécessitant l'usage des signaux prioritaires serait signalée avant intervention à la centrale 144 par télécopie ou tout autre moyen automatisé. Il incombait à la société de communiquer à la DGS le 31 mars 2009 le délai nécessaire pour se conformer aux exigences du DETEC, mais au plus tard à l'entrée en vigueur de la loi cantonale sur l'aide médicale urgente, en projet à l'époque.
- 16) Le 13 mars 2009, le département des affaires régionales, de l'économie et de la santé (ci-après : DARES) a invité le directeur des hôpitaux universitaires de Genève (ci-après : HUG) à appliquer le mode de fonctionnement relatif à l'annonce d'utilisation des signaux prioritaires convenu le 22 octobre 2008 entre la DGS et A_____.
- 17) Le 9 avril 2009, l'OCAN a prié la DGS de lui transmettre sa position quant à l'utilisation des signaux prioritaires par A_____.
- 18) Le 11 mai 2009, le responsable du service des urgences des HUG a indiqué à sa hiérarchie que la procédure convenue entre la DGS et A_____ contrevenait aux fondements de la médecine d'urgence.

La consultation à domicile fournie par la société ne répondait à aucune des catégories prioritaires définies par les instructions du DETEC. Genève était le seul canton à trahir l'esprit de ces dernières. Il s'interrogeait sur le dégagement de responsabilité des HUG, la centrale 144 ayant connaissance de manière répétée d'une activité non conforme aux prescriptions fédérales. La décision qui avait été prise aboutissait, de fait, à la création d'une seconde centrale sanitaire urgente à Genève, contraire à l'esprit de la loi cantonale relative aux transports sanitaires urgents et susceptible d'engendrer la confusion dans la population.
- 19) Le 22 mai 2009, A_____ a communiqué à la DGS la liste de ses médecins dotés d'un diplôme d'urgence médicale.
- 20) La DGS, s'étonnant que A_____ n'adressait plus de fax à la centrale 144, lui a rappelé le 29 juillet 2009 l'obligation d'annoncer tous les déplacements nécessitant l'usage des signaux prioritaires, de même que la nécessité de respecter les exigences en matière de formation des médecins. A défaut, un préavis favorable ne pourrait être établi.
- 21) Le 29 août 2009, la société a répondu ne pas être contrainte de soumettre ses médecins à la formation en médecine d'urgence de la société suisse de médecine d'urgence et de sauvetage. Tous étaient titulaires d'un titre de spécialiste en

médecine générale, en médecine interne ou équivalent, dont le parcours universitaire comportait une formation en médecine d'urgence. Les annonces à la centrale 144 se faisaient désormais de manière informatique. Le problème informatique qui avait temporairement empêché ces annonces avait été résolu.

- 22) La DGS a rappelé les exigences posées à A_____ le 7 avril 2010. La centrale d'appels de la société n'était pas considérée comme une centrale d'intervention cantonale au sens des instructions du DETEC. Le seul service habilité à Genève à ordonner des courses accompagnées des FBS était la centrale 144.
- 23) Le 11 mai 2010, l'OCAN a impartit à A_____ un délai au 15 juin suivant pour lui faire part de ses observations quant à l'éventuelle suppression de l'autorisation d'équiper ses véhicules de signaux prioritaires.
- 24) A_____ a maintenu sa position le 11 juin 2010. Ses véhicules étaient des véhicules d'intervention de médecins urgentistes au sens du chiffre 1.2.5 des instructions du DETEC et du chiffre 6.1 des directives de l'IAS.
- 25) Le 28 janvier 2011, l'OCAN a retiré des permis de circulation de A_____ l'autorisation d'équiper les 15 véhicules de la société de signaux prioritaires.

Le DETEC appliquait une politique restrictive à la notion d'urgence justifiant un tel équipement. Il entendait contenir le nombre de courses d'urgence, celles-ci représentant un risque particulièrement élevé pour les usagers de la route et les piétons. La société n'était pas une organisation sanitaire ou de sauvetage officiel et ne pouvait être mise au bénéfice du chiffre 1.2.5 des instructions du DETEC. En outre, les conditions en matière de formation en médecine d'urgence et de rattachement à la centrale 144 n'étaient pas réalisées et la DGS n'avait pas donné son aval. La société ne pouvait pas non plus se prévaloir du chiffre 1.2.6 des instructions du DETEC.

- 26) A_____ a recouru le 2 mars 2011 auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : le TAPI) et demandé l'annulation de la décision du 28 janvier 2011. Elle reconnaissait ne pas être une organisation sanitaire ou de sauvetage officiel au sens du chiffre 1.2.5 des instructions du DETEC, mais répondait aux exigences figurant au chiffre 1.2.6 de ces instructions.
- 27) Le 13 avril 2011, l'OCAN a conclu au rejet du recours.
- 28) Le TAPI a tenu des audiences les 20 mai (audition des parties et de témoins), 9 novembre (transport au siège de A_____), 21 novembre (audition des parties et de témoins), 14 décembre 2011 (transport à la centrale 144), ainsi que le 9 janvier 2012 (audition de témoins). Les éléments qui en sont issus peuvent être résumés de la manière suivante :

a) 3 compagnies d'ambulances privées et 2 structures d'ambulances publiques et hélicoptères étaient à disposition de la centrale 144 pour prendre en charge le transport des patients. Pour la médicalisation d'urgence, la centrale 144 faisait appel au service du cardiomobile (ci-après : SMUR) ;

b) en l'absence d'urgence, c'est-à-dire d'absence d'atteinte aux fonctions vitales, la centrale 144 pouvait dévier l'appel sur l'une des 3 centrales de médecins de garde privées, A_____ étant la principale d'entre elles. Un médecin privé ne pouvait pas être mobilisé en cas d'urgence vitale. Il arrivait que A_____ fit appel à une ambulance, via la centrale 144, laquelle pouvait être amenée à mobiliser le SMUR ;

c) l'affiliation à la centrale 144 impliquait la conclusion d'un contrat de prestations ;

d) selon le responsable de la centrale 144, il n'existait pas de convention ou de contrat de prestations entre la centrale 144 et A_____ permettant de mobiliser cette dernière en cas d'urgence. Il arrivait que A_____ informât la centrale 144 par fax que son intervention avait été accompagnée des signaux prioritaires ;

e) la centrale 144 ne mobilisait pas A_____ en cas d'urgence vitale. Certains cas que la centrale avait transmis à A_____, parce qu'ils n'étaient pas urgents, avaient donné lieu à l'emploi des signaux prioritaires ;

f) la centrale de A_____ employait 6 personnes, présentes du lundi 7h au vendredi 21h. Dès 21h et durant le week-end, une centrale du même type sise à Cherbourg (France), partenaire de la société, prenait le relais et gérait les appels ;

g) selon A_____, une intervention nécessitant l'usage des signaux prioritaires se justifiait en cas d'urgence vitale. La demande d'intervention était transmise au médecin sélectionné avec la mention adéquate. Seule la centrale était habilitée à autoriser l'usage des FBS. Au moment de la création de la fiche d'intervention, un fax était envoyé au 144. Le médecin pouvait alors décider, à la suite d'un contact avec la centrale ou d'un contact téléphonique avec le patient, que les signaux prioritaires n'étaient pas nécessaires. En revanche, il ne pouvait pas décider de son propre chef d'en faire usage. Toute utilisation abusive ou non autorisée des FBS était prohibée et pouvait faire l'objet d'une sanction, voire d'un licenciement. La centrale de A_____ n'était pas à même d'établir si un médecin se déplaçait avec les signaux prioritaires ;

h) le système informatique de la centrale de A_____ était configuré de telle façon que certaines symptomatologies induisaient automatiquement l'attribution d'un code FBS au moment où le symptôme était saisi par le régulateur dans la fiche d'intervention. Tel était le cas des saignements de nez, parfois liés à une pathologie grave susceptible d'entraîner rapidement la mort. C'était ensuite au

régulateur ou au médecin d'annuler l'attribution des signaux prioritaires en fonction des symptômes décrits et du degré d'urgence qui en avait été déduit ;

i) l'OCAN avait intégré à l'autorisation délivrée à A_____ en 1992 la demande de suivre des cours relatifs aux signaux prioritaires pour des raisons de sécurité. L'autorisation d'usage des FBS figurait dans le permis de circulation des véhicules. Toute personne mentionnée sur la liste des professions et fonctions autorisées à en faire usage était susceptible de conduire ces véhicules. L'usage des signaux prioritaires était conditionné à l'existence d'une véritable situation d'urgence ;

j) pour chacune des demandes qui lui était soumise, la centrale 144 évaluait le risque vital que pouvait présenter la pathologie du patient et le risque d'accident de la route que l'intervention au moyen des signaux prioritaires pouvait engendrer. Ces risques étaient pondérés afin d'apporter à chaque situation une réponse adéquate quant au délai d'intervention et au degré de compétence des équipes à mobiliser ;

k) en cas de mobilisation de la centrale 144, le délai d'intervention, de la prise de l'appel à l'arrivée sur les lieux de l'intervention, était fonction du degré d'urgence:

P1 : atteinte suspectée aux fonctions vitales : en ville, dans les dix minutes suivant l'appel à la centrale.

P2 : absence de suspicion d'atteinte aux fonctions vitales : dans les trente minutes ; si la progression vers le lieu de l'intervention était ralentie par les conditions de circulation, l'usage des FBS était possible, mais il devait être annoncé à la centrale.

P3 : le délai-cible était d'une heure en principe ;

l) selon le responsable de la centrale 144, A_____, à l'instar des autres services de consultation médicale à domicile, soit M_____ et l'association C_____, n'était pas considérée comme un moyen de médicalisation d'urgence et ne pouvait être engagée dans ce cadre. En revanche, la centrale 144 pouvait mobiliser A_____ pour des consultations médicales urgentes à domicile n'impliquant pas d'atteinte à une fonction vitale. Par consultation médicale urgente, on entendait toute consultation médicale répondant à un besoin urgent, ou ressenti comme tel par le patient ou son entourage, mais tolérant un délai d'attente d'une heure au moins ;

m) pour le responsable de la centrale 144, les fax envoyés par A_____ à la centrale 144 mentionnant l'usage des FBS n'avaient, dans l'immédiat, aucune utilité, mais seulement un caractère informatif. Ils étaient envoyés alors que l'usage des signaux prioritaires avait déjà été décidé. La centrale 144 n'avait pas connaissance de la situation à la base de cet engagement. Le fax était relevé de

façon aléatoire, souvent plusieurs heures après sa réception, puis rangé dans un classeur ;

n) selon le médecin responsable de la brigade sanitaire cantonale genevoise, compte tenu de l'organisation mise en place à Genève, A_____ ne devrait théoriquement jamais faire usage des signaux prioritaires ;

o) la centrale 144 avait été réorganisée il y a une dizaine d'années, ce qui avait donné lieu à la situation telle qu'elle se présentait aujourd'hui. A_____ avait continué à faire usage des FBS, car elle y avait été autorisée ;

p) la centrale 144 n'engageait jamais A_____ lors de situations d'urgence vitale impliquant l'usage des signaux prioritaires.

29) Le 7 juillet 2011, le TAPI a appelé en cause la DGS.

30) Le 26 septembre 2011, la DGS a conclu au rejet du recours. La société ne remplissait pas les conditions prévues par le DETEC pour obtenir un préavis positif nécessaire à l'usage des signaux prioritaires.

Aucun médecin travaillant chez A_____ n'avait été signalé comme possédant la reconnaissance ou la formation de médecin d'urgence ou une formation reconnue. La DGS ignorait toujours si les médecins concernés avaient suivi une instruction pour la conduite avec des signaux prioritaires. Aucune demande de la société n'était parvenue au 144 en vue de formaliser la collaboration en conformité avec les directives du DETEC, c'est à dire accepter que la centrale 144 régule les appels sanitaires urgents reçus par la société et la mandate en conséquence.

31) Le 7 novembre 2011, la recourante a persisté dans ses conclusions.

32) L'OCAN a indiqué le 23 février 2012 ne pas avoir d'observations complémentaires à formuler et persisté dans les termes de sa décision et de ses conclusions.

Le même jour, la DGS a également persisté dans ses conclusions. A_____ ne répondait pas aux critères du DETEC : la société n'avait aucun lien de collaboration avec la centrale 144 et utilisait les signaux prioritaires sans que la course ait été ordonnée par ladite centrale.

33) A_____ a persisté dans ses conclusions le 24 février 2012. L'instruction de la cause avait démontré qu'elle remplissait les conditions relatives à l'usage des signaux prioritaires. Le véritable enjeu de l'affaire était l'étatisation du médecin d'urgence. Le législateur n'avait pas retenu cette option et aucune loi ne réservait cette activité aux médecins hospitaliers.

- 34) Par jugement du 26 mars 2012, le TAPI a rejeté le recours. A Genève, les situations mettant en jeu une atteinte à une fonction vitale requéraient la mobilisation d'une ambulance et du SMUR, sans permettre l'intervention de médecins de garde. Les entreprises privées telles que A_____ proposaient un service de consultation médicale à domicile, mais n'étaient pas intégrées à cette organisation. Cela s'expliquait par le fait qu'elles n'étaient pas dotées d'une structure et d'une équipe de réanimation indispensables à la prise en charge d'une situation impliquant une atteinte aux fonctions vitales telles que celles dont disposaient l'ambulance ou le service médical d'urgence.

La société ne répondait pas aux conditions posées par les instructions du DETEC pour que ses véhicules fussent autorisés à être équipés de signaux prioritaires, avant tout parce qu'elle n'appartenait pas à l'organisation d'urgence du canton et que ses médecins n'étaient pas mobilisés par la centrale d'appels cantonale 144. Elle n'avait, en outre, pas démontré que les praticiens qu'elle employait avaient suivi une formation de médecin d'urgence appropriée dans le canton.

- 35) A_____ a recouru le 11 mai 2012 devant la chambre administrative de la Cour de justice et conclu, sous suite de frais et dépens, à l'annulation du jugement du TAPI. Le jugement reposait sur une constatation inexacte des faits. Les bases légales sur lesquelles il se fondait étaient insuffisantes, violaient la liberté économique, le principe de la séparation des pouvoirs, l'interdiction de l'arbitraire et le principe de la bonne foi. Subsidiairement, la société respectait les instructions du DETEC du 6 juin 2005.
- 36) Le 16 mai 2012, le TAPI a déposé son dossier et indiqué ne pas avoir d'observations à formuler au sujet du recours.
- 37) L'OCAN a persisté dans sa décision et conclu au rejet du recours le 11 juin 2012.
- 38) Le 12 juin 2012, la DGS a déposé son dossier, indiqué se rallier au jugement du TAPI et conclu au rejet du recours. Elle a ajouté que la recourante persistait à intervenir avec les signaux prioritaires sans passer par la centrale 144, les courses ainsi effectuées ne pouvant être qualifiées d'officielles.
- 39) Le juge délégué a, par courrier du 15 juin 2012, imparti aux parties un délai au 2 juillet 2012 pour formuler toute requête complémentaire, après quoi la cause serait gardée à juger.
- 40) Le 9 juillet 2012, les parties, qui n'ont pas soumis d'observations, ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, compte tenu de la suspension des délais qui a cours durant la période pascale, le recours est recevable (art. 132 al. 1 et 2 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 17A al. 1 let. a et 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 2) a. La recourante fait valoir une constatation inexacte des faits. Le jugement attaqué retient que, à teneur de l'accord conclu avec la DGS, l'annonce par fax de l'emploi des signaux prioritaires était envoyée par la société à la centrale 144 après coup. Cette dernière affirmation serait fausse, la société ayant précisé lors du transport sur place effectué le 9 novembre 2011 que le fax était envoyé au moment de la création de la fiche d'intervention.

La procédure convenue entre A_____ et la DGS mentionne certes que chaque déplacement nécessitant l'emploi des signaux prioritaires serait porté à la connaissance de la centrale 144 avant l'intervention. Le constat de l'imprécision contenue dans le jugement du TAPI sur ce point n'exerce toutefois pas d'influence sur le sort de la cause.

D'après le jugement attaqué, la raison principale qui a conduit au rejet du recours réside dans le fait que la recourante n'appartient pas à l'organisation d'urgence du canton et que ses médecins ne sont pas mobilisés par la centrale 144. C'est pour cette raison qu'une information de la centrale 144 par la société concernant l'usage des signaux prioritaires a été convenue. Considérée sous cet angle, la réception effective des fax envoyés par la recourante à la centrale 144 est dépourvue de pertinence au sens de l'art. 61 al. 1 let. b LPA. Le grief doit par conséquent être rejeté.

b. La recourante reproche au TAPI d'avoir retenu que seules les situations assimilées au degré d'urgence P1 seraient à même de justifier l'usage des signaux prioritaires, alors qu'un degré d'urgence P2 pouvait légitimer leur emploi si la progression vers le lieu de l'intervention était ralentie par les conditions de circulation. Le jugement serait de ce fait contradictoire.

Lors de l'audience tenue par le TAPI le 20 mai 2011, puis lors du transport sur place du 14 décembre 2011, il a été établi que trois degrés doivent être distingués pour réguler les interventions d'urgence. Ce système repose sur une pondération en fonction de la pathologie du patient et du risque d'accident susceptible d'être engendré par l'emploi des signaux prioritaires. S'il est certes exact que l'emploi des FBS n'est pas exclusivement réservé au degré d'urgence le plus élevé, soit le degré P1, il est avéré que c'est ce degré, nécessitant un déplacement évalué à dix minutes pour parvenir jusqu'au patient, qui justifie par principe l'emploi des signaux prioritaires.

Le jugement attaqué retient que la recourante n'est pas considérée comme une structure relevant de la médicalisation d'urgence, mais comme une société privée pratiquant la consultation médicale à domicile. Il est également établi que les appels que la centrale 144 pouvait lui adresser concernaient des consultations domiciliaires n'impliquant pas d'atteinte à une fonction vitale, soit des cas pour lesquels l'emploi de signaux prioritaires ne se justifiait pas. Partant, la recourante soutient à tort qu'un degré d'urgence P2 pourrait lui permettre d'utiliser les signaux prioritaires. Le grief tiré d'une constatation inexacte des faits pertinents doit par conséquent être rejeté.

- 3) a. La recourante allègue que le jugement du TAPI et la décision de l'OCAN du 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

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

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.

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

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.»

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 attribuée 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

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.

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.

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 le 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

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

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, 8^e éd., Zurich 2012, p. 208, n^o 650 ; R. RHINOW/G. SCHMID/G. BIAGGINI/F. UHLMANN, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2^e 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 indécis. 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 réglementer 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).

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

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

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,

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 émoulement 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).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 11 mai 2012 par A_____ S.A. contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 26 mars 2012 ;

au fond :

le rejette ;

met un émoulement de CHF 2'000.- à la charge de A_____ S.A. ;

dit qu'il ne lui est pas alloué d'indemnité ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Christian Lüscher, avocat de la recourante, à l'office cantonal des automobiles et de la navigation, à la direction générale de la santé, au Tribunal administratif de première instance, ainsi qu'à l'office fédéral des routes à Berne.

Siégeants : Mme Hurni, présidente, Mme Junod, MM. Dumartheray et Verniory, juges,
M. Hottelier, juge suppléant.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière de juridiction a.i. :

C. Sudre

la présidente siégeant :

E. Hurni

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :