

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C_35/2013

Arrêt du 16 mai 2014

Ire Cour de droit public

Composition

MM. les Juges fédéraux Fonjallaz, Président,
Aemisegger, Merkli, Eusebio et Chaix.
Greffière: Mme Sidi-Ali.

Participants à la procédure

A. _____ S.A.,
représentée par Me Christian Lüscher, avocat,
recourante,

contre

Office cantonal des automobiles et
de la navigation de la République
et canton de Genève,
Direction générale de la santé (DGS)
de la République et canton de Genève.

Objet

retrait de l'autorisation d'équiper des véhicules automobiles de feux bleus et d'avertisseurs à deux sons alternés,

recours contre l'arrêt de la Cour de justice
de la République et canton de Genève,
Chambre administrative, du 27 novembre 2012.

Faits:

A.

A. _____ S.A. a pour but statutaire la dispense de toutes prestations médicales au chevet du patient. Cette structure privée 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. En application d'une circulaire du Département fédéral de justice et police de 1974 et d'une directive concernant la médecine d'urgence et l'attribution des avertisseurs spéciaux émise par le Département de justice et police du canton de Genève en 1992, A. _____ a pu immatriculer ses véhicules avec l'autorisation de les équiper de signaux prioritaires. La directive cantonale précisait revêtir un caractère provisoire: elle 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.

Le 6 juin 2005, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a émis de nouvelles instructions afin de fixer les conditions-cadre sur le plan national en matière d'autorisations d'équiper les véhicules de signaux prioritaires. Le 14 novembre 2006, la Direction générale de la santé du Département genevois des affaires régionales, de l'économie et de la santé (DGS) a adopté, en application des instructions fédérales, une directive concernant l'équipement des véhicules au moyen de feux bleus-sirènes.

B.

Par décision du 28 janvier 2011, au vu des nouvelles directives fédérale et cantonale, l'Office cantonal genevois des automobiles et de la navigation (OCAN) a retiré à A._____ l'autorisation d'équiper ses 15 véhicules de signaux prioritaires. Après avoir appelé en cause la DGS, le Tribunal administratif de première instance a confirmé cette décision par jugement du 26 mars 2012. Le recours interjeté par l'intéressée auprès de la Chambre administrative de la Cour de Justice de la République et canton de Genève a été rejeté par arrêt du 27 novembre 2012.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A._____ S.A. demande au Tribunal fédéral de constater, sous suite de frais et dépens, que l'équipement de ses véhicules de feux bleus et d'avertisseurs à deux sons alternés est conforme à la loi et d'annuler en conséquence l'arrêt de la Cour de justice. L'OCAN et la DGS, par l'intermédiaire du Département cantonal des affaires régionales de l'économie et de la santé (DARES), se déterminent et concluent au rejet du recours. Consulté, l'Office fédéral des routes conclut également au rejet du recours en se référant à l'arrêt attaqué. La recourante a répliqué et persiste dans ses conclusions.

Par ordonnance du 8 février 2013, le Président de la Ire Cour de droit public a accordé l'effet suspensif au recours.

Considérant en droit:

1.

La voie du recours en matière de droit public au sens des art. 82 ss LTF est ouverte contre un arrêt final rendu en dernière instance cantonale, dans une cause de droit public. La recourante est particulièrement touchée par l'arrêt attaqué, qui confirme le retrait de l'autorisation d'équiper ses véhicules de signaux prioritaires. Les autres conditions de recevabilité du recours sont réunies, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière.

2.

Selon la recourante, l'état de fait est lacunaire. Il ne présenterait pas suffisamment le détail de son activité, alors même que certains aspects seraient déterminants pour comprendre son rôle au sein du système cantonal de médecine d'urgence, pour saisir l'impact de la décision attaquée sur son activité et pour procéder utilement à la pesée des intérêts en jeu. Elle présente par ailleurs des événements qui se sont déroulés le 21 juillet 2012, mais qu'elle n'avait pas fait valoir en procédure cantonale.

2.1. Le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l'art. 105 al. 2 LTF. Selon l'art. 97 LTF, il ne peut s'en écarter que si les constatations de ladite autorité ont été établies en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF ou de façon manifestement inexacte (art. 105 al. 2 LTF), c'est-à-dire arbitraire (ATF 137 I 58 consid. 4.1.2 p. 62; 137 III 226 consid. 4.2 p. 234; 136 II 304 consid. 2.4 p. 314) et pour autant que la correction du vice soit susceptible d'influer sur le sort de la cause. Si le recourant entend se prévaloir de constatations de faits différentes de celles de l'autorité précédente (cf. art. 97 al. 1 LTF), il doit expliquer de manière circonstanciée en quoi les conditions d'une exception prévue par l'art. 105 al. 2 LTF seraient réalisées (ATF 137 II 353 consid. 5.1 p. 356; 136 II 101 consid. 3 p. 104 et les arrêts cités).

2.2. En l'espèce, les éléments complémentaires présentés par la recourante ne sont pas décisifs. La décision querellée et les règles applicables reposent sur la compatibilité du fonctionnement général de la recourante avec la structure et l'organisation de la médecine d'urgence au niveau cantonal. L'état de fait de l'arrêt attaqué expose longuement le fonctionnement de la centrale d'appels cantonale ainsi que celui de la recourante; il présente dans le détail les explications qui ont été rapportées par les parties - y compris la recourante - lors des audiences du TAPI, en particulier les protocoles adoptés lors des interventions donnant lieu à utilisation des signaux avertisseurs spéciaux. Les nouvelles explications de la recourante n'apportent rien de plus en tant que celle-ci se contente de revenir sur son historique et de rappeler l'organisation de sa propre centrale d'appels.

S'agissant du fait nouveau dont se prévaut la recourante, il ne peut être pris en considération devant le Tribunal fédéral. Il en va de même des pièces qu'elle a nouvellement produites avec ses écritures (art. 99 al. 1 LTF).

3.

Dans un grief qu'elle fait valoir subsidiairement, la recourante prétend remplir les exigences requises

par les dispositions légales et réglementaires pour l'obtention de l'autorisation d'équiper ses véhicules de signaux avertisseurs spéciaux. Elle se réfère à l'accord qu'elle a conclu avec la DGS le 22 octobre 2008, à teneur duquel chacune de ses courses nécessitant l'usage de signaux prioritaires doit être signalée avant intervention à la centrale 144 par télécopie au tout autre moyen automatisé. Par cet accord, la recourante respecterait les conditions imposées par les instructions du DETEC, en particulier le ch. 1.2.5.

L'examen de ce grief permettant de déterminer la disposition réglementaire applicable (ch. 1.2.5 ou 1.2.6 des instructions du DETEC), il convient de l'examiner en premier lieu.

3.1. Les instructions concernant l'équipement des véhicules de feux bleus et d'avertisseurs à deux sons alternés ont été adoptées par le DETEC le 6 juin 2005. Elles définissent exhaustivement les véhicules du service de santé pouvant être équipés de tels avertisseurs de la manière suivante:

"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 au 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 les véhicules de sauvetage;

1.2.2 les ambulances d'intervention;

1.2.3 les ambulances de transport;

1.2.4 les véhicules en cas de catastrophe;

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;

1.2.7 les véhicules des chefs d'intervention sanitaire et des médecins-chefs urgentistes (véhicules privés ou véhicules appartenant à l'organisation de sauvetage; ch. 6.3 des directives de l'IAS). L'autorité sanitaire cantonale délivre un document attestant que les conditions requises au ch. 1.2 al. 2 sont remplies;

1.2.8 les véhicules de la protection de la population et protection civile qui, à l'instar des véhicules du service de santé, sont équipés pour les premiers secours et qui, en temps de paix, sont attribués à une organisation officielle de secours en cas de catastrophe et sont mobilisables par celle-ci.

L'Interassociation de sauvetage (IAS) est une organisation faîtière, à l'échelon national, des institutions engagées dans le secourisme professionnel. Ses directives concernant la construction et l'équipement de véhicules de sauvetage ont été édictées en 2005. Elles prescrivent différentes règles à caractère technique, notamment sur les véhicules concernés. Elles fixent également d'autres conditions auxquelles les véhicules peuvent être équipés de signaux avertisseurs spéciaux. Le ch. 6.1 concerne les véhicules du service de santé, à savoir les ambulances d'urgence, les ambulances d'intervention, les ambulances de transport et les véhicules d'intervention du médecin d'urgence. Ceux-ci doivent, d'une part, appartenir à un service de santé officiel ou à une organisation de

sauvetage, et, d'autre part, être atteignables par le biais de la centrale d'intervention cantonale ou intercantonale. Le ch. 6.2 concerne les véhicules privés des médecins de service et des médecins d'urgence; ils sont déployés par la centrale sanitaire d'urgence dans le cadre du système "Rendez-vous". Pour qu'ils puissent être équipés de feux bleus et avertisseurs à deux sons, diverses conditions doivent être remplies. En particulier, la demande d'intervention doit venir de la centrale d'appels sanitaires urgents "CASU 144", celle-ci décidant de l'utilisation des signaux avertisseurs spéciaux, et le médecin sollicité doit avoir suivi une formation de médecin d'urgence appropriée dans le canton.

3.2. La recourante est une entreprise privée qui propose des soins à domicile incluant, dans certains cas, des prises en charge d'urgence pour des patients dont l'état de santé le requiert. Selon les constatations du TAPI reprises par le Tribunal cantonal (arrêt attaqué consid. 11a, p. 25, et arrêt du TAPI consid. 6, p. 23), la recourante n'est pas dotée d'une structure et d'une équipe de réanimation. Dans ces conditions, elle ne saurait, comme elle tente de le faire valoir, être soumise au ch. 1.2.5 des instructions du DETEC qui, par définition (voir ch. 1.2, 1er par., des instructions), ne concerne que les véhicules munis en permanence d'un équipement sanitaire complet. C'est bien, comme l'a retenu la cour cantonale, le ch. 1.2.6 des instructions qui lui est applicable. Celui-ci renvoie au ch. 6.2 des directives IAS - renvoi dont la légalité est contestée par la recourante, ce qui sera examiné ci-dessous (consid. 4-6) -, à teneur duquel, notamment, la demande d'intervention doit venir de la centrale d'appels sanitaires urgents 144, celle-ci décidant de l'utilisation des feux bleus et avertisseurs à deux sons; le médecin sollicité doit en outre avoir suivi une formation de médecin d'urgence appropriée dans le canton concerné. Tel

n'est pas le cas en l'espèce, et la recourante, qui a limité son argumentation au respect du ch. 1.2.5 de la directive, ne prétend par ailleurs pas que les conditions du ch. 1.2.6 seraient remplies.

4.

La recourante se plaint d'une violation des principes de la légalité et de la séparation des pouvoirs, de l'interdiction de l'arbitraire, ainsi que d'une atteinte à sa liberté économique. Elle ne conteste pas la compétence du DETEC pour adopter des instructions, mais remet en cause la validité des règles primaires qu'elles comprendraient dès lors qu'elles seraient dénuées de base légale. Elle voit également une violation des principes précités du fait que les instructions du DETEC renvoient à des règles établies par un organisme privé.

Le Tribunal fédéral disposant d'un plein pouvoir d'examen dès lors qu'est en cause l'application du droit fédéral, le grief d'arbitraire se confond avec les autres griefs.

5.

Le droit est la base et la limite de l'activité de l'Etat (art. 5 al. 1 Cst.). Sous réserve de sa signification particulière en droit pénal et en droit fiscal, le principe de la légalité (art. 5 al. 1 Cst.) n'est pas un droit constitutionnel individuel, mais un principe constitutionnel. Sa violation ne peut être invoquée qu'en relation avec la violation, notamment, du principe de la séparation des pouvoirs, de l'interdiction de l'arbitraire ou d'un droit fondamental spécial (ATF 129 I 161 et les références).

Le principe de la séparation des pouvoirs interdit à un organe de l'Etat d'empiéter sur les compétences d'un autre organe; en particulier, il interdit 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 134 I 322 consid. 2.2 p. 326; 130 I 1 consid. 3.1 p. 5). En droit fédéral, l'art. 164 al. 1 Cst. prévoit que doivent faire l'objet d'une législation formelle les règles de droit importantes, soit en particulier les dispositions fondamentales relatives à la restriction des droits constitutionnels (let. b) et aux droits et obligations des personnes (let. c). Une loi formelle peut prévoir une délégation législative, à moins que la Constitution ne l'exclue (al. 2).

A teneur de l'art. 25 al. 2 let. f LCR, le Conseil fédéral édicte des dispositions sur les signaux avertisseurs spéciaux réservés au "service d'ambulances". Cette expression a récemment remplacé celle de "service de santé" (RO 1959 705 (715)), vraisemblablement pour de simples motifs rédactionnels, les textes allemand et italien originels n'ayant quant à eux pas été modifiés ("Sanität", "servizio sanitario"). La loi précise uniquement, s'agissant des avertisseurs spéciaux des voitures du service d'ambulances, que la chaussée doit être immédiatement dégagée lorsqu'ils fonctionnent, les conducteurs devant au besoin arrêter leur véhicule (art. 27 al. 2 LCR). Le législateur a voulu laisser à l'exécutif le soin, notamment, de préciser ce qu'il fallait entendre par "véhicules du service d'ambulances", respectivement du "service de santé" (Message du 24 juin 1955 du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant un projet de loi sur la circulation routière, FF 1955 II 1 (34)). La

compétence législative du Conseil fédéral repose ainsi sur une clause de délégation spéciale, limitée à un domaine précis. Prévues dans une loi au sens formel, cette délégation n'est en outre pas exclue par la Constitution. Le législateur a d'entrée de cause entendu confier au pouvoir exécutif la tâche de définir le cercle des utilisateurs des signaux avertisseurs spéciaux. Le Conseil fédéral est ainsi habilité à adopter une ordonnance de substitution, qui peut prévoir des règles de nature primaire. Pour le surplus, la validité de la sous-délégation au département est sans rapport avec le principe de la séparation des pouvoirs, respecté en l'espèce, dès lors que le pouvoir exécutif s'est vu valablement attribuer la compétence de définir les véhicules autorisés à faire usage des signaux avertisseurs spéciaux. Cette sous-délégation doit être examinée sous le seul angle d'une restriction à la liberté économique respectant le principe de la base légale (cf. consid. 6 ci-dessous). Sous l'angle de la séparation des pouvoirs, le principe de la base légale est respecté.

6.

En tant que droit fondamental, la garantie de la liberté économique (art. 27 Cst.) peut être restreinte aux conditions de l'art. 36 Cst.: la restriction doit être fondée sur une base légale (al. 1), justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2) et être proportionnée au but visé (al. 3). Les restrictions graves aux droits fondamentaux doivent être prévues par une loi au sens formel (art. 36 al. 1 Cst.; cf. également art. 164 Cst. exposé ci-dessus [consid. 5]).

6.1.

6.1.1. A teneur de l'art. 27 al. 2 LCR, lorsque fonctionnent les avertisseurs spéciaux des voitures du service de santé, la chaussée doit être immédiatement dégagée; s'il le faut, les conducteurs arrêtent leur véhicule. Les véhicules du service de santé ont alors la priorité sur tous les usagers de la route, même aux endroits où la circulation est réglée par des signaux lumineux (art. 16 al. 1 de l'ordonnance du Conseil fédéral du 13 novembre 1962 sur les règles de la circulation routière [OCR; RS 741.11]). Ces signaux avertisseurs ne doivent être actionnés que lorsque la course officielle est urgente et que les règles de la circulation ne peuvent pas être respectées (art. 16 al. 3 OCR).

La conduite avec des signaux avertisseurs spéciaux implique une atteinte importante à la sécurité du trafic ainsi qu'une mise en danger des autres usagers de la route dès lors qu'elle permet de déroger dans certaines limites aux règles de la circulation routière. Un entraînement à cette conduite est ainsi indispensable. En outre, l'utilisation d'un système d'avertissement spécial produit du bruit et de l'agitation, ce qui doit être évité au maximum. Pour ces raisons, il se justifie, pour des motifs d'intérêt public, de limiter autant que possible le cercle des bénéficiaires d'une autorisation d'équiper les véhicules de signaux avertisseurs spéciaux et de délivrer les autorisations restrictivement (arrêts 1C_548/2011 du 21 août 2012 consid. 5.2 et 1C_232/2008 du 16 septembre 2008 consid. 5.2.1).

6.1.2. Selon l'art. 48 al. 1 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010), le Conseil fédéral peut déléguer aux départements la compétence d'édicter des règles de droit, en prenant en compte la portée de la norme envisagée. Une indication expresse en ce sens, dans la loi au sens formel sur laquelle le Conseil fédéral fonde sa compétence, n'est pas nécessaire (art. 48 al. 2 LOGA a contrario; arrêt 2A.377/2002 du 29 janvier 2003 consid. 2.3.2, in ZBI 104/2003, p. 662). Avant l'entrée en vigueur de cette disposition, la jurisprudence admettait déjà la pratique, tout au moins lorsque la réglementation portait sur des prescriptions de nature principalement technique et qui ne mettaient en jeu aucun principe juridique (ATF 120 II 137 consid. 2a p. 138 et les références).

Le Conseil fédéral s'est vu attribuer la compétence de définir la notion de véhicule du service de santé, respectivement du service d'ambulances, en vertu de l'art. 25 al. 2 let. e et f LCR. L'art. 97 al. 1 OCR permet au DETEC de régler des détails techniques et d'édicter des instructions concernant l'application de l'ordonnance. Par ailleurs, l'ordonnance du Conseil fédéral concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers (OETV; RS 741.41), qui contient plusieurs prescriptions relatives aux caractéristiques techniques que peuvent ou doivent revêtir les véhicules du service d'ambulances (art. 69 al. 3, 99 al. 2, 107 al. 1bis, 110 al. 1 let. i, al. 3 let. a, 141 al. 2 let. a OETV), charge le DETEC, à l'art. 220 OETV, d'édicter des instructions d'application.

6.2. La cour cantonale a retenu que les instructions du DETEC constituaient une ordonnance administrative, destinée à interpréter de manière uniforme la législation sur la circulation routière et à orienter l'exercice du pouvoir d'appréciation de l'administration. En effet, de jurisprudence constante, les instructions techniques concernant les contrôles de vitesse dans la circulation routière édictées par

le DETEC constituent par exemple de simples recommandations, qui n'ont pas force de loi et ne lient ni le juge, ni les autorités administratives ou de police elles-mêmes (ATF 123 II 106 consid. 2e p. 113; 121 IV 64 consid. 3 p. 66; 102 IV 271 p. 272). Cette position trouve son origine dans l'art. 106 al. 1 LCR, qui, dans sa teneur d'alors, fixait la compétence générale du Conseil fédéral d'édicter des règlements d'application de la LCR et lui permettait de charger ses départements de tâches lui revenant "à moins qu'il ne s'agisse d'édicter des prescriptions ayant une portée générale" (ATF 102 IV 271 p. 272). Or, cette jurisprudence ne peut pas s'appliquer à la présente affaire si l'on considère - s'agissant de prescriptions en matière de signaux avertisseurs spéciaux - les dispositions de délégation susmentionnées (art. 25 al. 2

let. f LCR, 97 al. 1 OCR et 220 OETV) et si l'on prend en compte la teneur actuelle de l'art. 106 al. 1 LCR (qui prévoit que le Conseil fédéral arrête les prescriptions nécessaires à l'application de la loi, désigne les autorités fédérales compétentes pour son exécution, et peut autoriser l'OFROU à régler les modalités).

Au contraire en effet, les instructions du DETEC concernant l'équipement des véhicules de feux bleus et d'avertisseurs à deux sons alternés ne constituent pas une ordonnance administrative. Elles ne sont pas édictées uniquement pour guider l'administration dans sa pratique; elles déploient des effets externes et sont opposables aux sujets de droit qu'elles concernent. Elles n'ont pas valeur de lignes directrices, mais bien de prescriptions impératives. Tel est également le cas des directives IAS auxquelles les instructions renvoient expressément. Il y a dès lors lieu d'examiner dans quelle mesure ces deux textes respectent le principe de la base légale.

6.3. Les instructions du département déterminent les conditions que la recourante doit satisfaire pour équiper ses véhicules de signaux avertisseurs prioritaires. Elles imposent ainsi à la recourante, outre un équipement spécifique de ses véhicules, un mode d'organisation, en particulier dans la manière dont les appels pour des interventions urgentes doivent être traités, ainsi que des exigences de formation des médecins qu'elle emploie.

6.3.1. En l'espèce, la restriction à la liberté économique n'est pas grave et ne doit donc pas être prévue par une loi au sens formel. D'une part, elle ne concerne qu'une faible proportion des interventions de la recourante et ne limite ainsi que très partiellement son activité. La recourante expose elle-même que l'utilisation des signaux avertisseurs spéciaux constitue une manière de maintenir, voire d'augmenter, le rendement de son activité économique. Elle n'a à cet égard pas démontré que, si elle devait être privée de la possibilité d'intervenir au moyen de signaux avertisseurs spéciaux, l'exercice de son activité serait menacé. D'autre part, la recourante demeure libre de se soumettre aux conditions imposées par les instructions du DETEC, moyennant quelques aménagements organisationnels qui n'apparaissent pas insurmontables ni contraires au principe de la proportionnalité: affilier ses véhicules à la centrale d'appels cantonale, de façon à ce que celle-ci gère les appels sanitaires urgents reçus par la recourante; assurer par ailleurs à ses collaborateurs le suivi de la formation prévue par le canton.

6.3.2. Le but des conditions posées à la circulation avec signaux avertisseurs spéciaux est de garantir la sécurité routière. L'usage de ces signaux doit être limité aux cas strictement nécessaires, puisqu'il implique un danger accru sur les routes. C'est dans ce cadre que sont édictées les règles de mise en oeuvre. La sous-délégation du Conseil fédéral au DETEC est conforme à l'art. 48 LOGA. Et la compétence de définir la notion de "véhicules du service d'ambulances", respectivement du "service de santé" dans les limites d'une tâche d'exécution comprend la mission de déterminer les exigences techniques que doivent remplir ces véhicules, mais également les modalités organisationnelles selon lesquelles l'utilisation des signaux prioritaires doit être décidée. En imposant une centralisation des prises de décision relatives à leur usage, le département fédéral ne sort pas du cadre de la délégation légale. Il pose une règle d'organisation du service d'ambulances dans le canton, nécessaire à un recours uniforme et mesuré aux signaux avertisseurs spéciaux. Celle-ci permet en effet de rationaliser les déplacements et d'assurer une homogénéité dans l'évaluation des cas nécessitant l'usage de ces signaux avertisseurs. Elle s'inscrit ainsi dans le seul cadre de l'application des règles légales.

Il est à cet égard vain d'alléguer que l'utilisation de signaux avertisseurs spéciaux par la recourante est favorable à l'intérêt public qu'elle poursuit. Le fait que ses services peuvent contribuer à une meilleure efficacité des interventions d'urgence n'est en effet pas remis en cause. Pour les raisons mentionnées ci-dessus, son activité doit toutefois être exercée dans le cadre désormais mieux défini d'une organisation cantonale centralisée, en remplacement de la pratique actuelle selon laquelle la collaboration entre les centrales d'appels n'est pas systématique.

Il en va de même de l'exigence d'une formation appropriée des utilisateurs de véhicules munis des signaux avertisseurs spéciaux. Il s'agit d'une règle d'exécution au même titre que des prescriptions d'ordre technique.

Les règles édictées par le DETEC s'inscrivent ainsi dans le cadre d'une mise en oeuvre de la LCR, respectivement de l'OCR et de l'OETV, conformément aux délégations de compétences prévues dans ces textes. La teneur des instructions du DETEC respecte dès lors le principe de la base légale.

6.4. Le renvoi des instructions du DETEC aux règles de l'IAS est un renvoi direct à une norme privée. A cet égard, la jurisprudence distingue le renvoi dynamique du renvoi statique (ATF 136 I 316 consid. 2.4.1 p. 320; 123 I 112 consid. 7c/cc p. 130). Alors que le premier ne fait pas référence à une version déterminée de la norme privée, de sorte que celle-ci peut évoluer au fil des modifications de l'organisme privé, le second fait référence à une réglementation existante qui doit s'appliquer dans une version bien définie. Le renvoi dynamique à un organisme privé, dans la mesure où il constitue une délégation de compétence législative puisque le droit peut être modifié sans l'intervention du département, doit être prévu dans une loi au sens formel (art. 178 al. 3 Cst.). En l'espèce, les instructions du DETEC ne précisent pas le type de renvoi qu'elles opèrent. Cela étant, les directives IAS ont été adoptées simultanément aux instructions du DETEC et n'ont pas été modifiées depuis. La question de la qualification du renvoi - et, conséquemment, de la légitimité de la délégation de compétence - ne se pose donc pas en l'état. Ainsi, au même titre que les règles contenues dans les instructions du DETEC elles-mêmes, les prescriptions de l'IAS auxquelles il est renvoyé respectent les exigences découlant du principe de la base légale.

7.

La cour cantonale a laissé indécise la question de savoir si la recourante pouvait se prévaloir de sa liberté économique pour prétendre au droit d'équiper ses véhicules d'un système de signaux avertisseurs prioritaires. Elle a émis des doutes à ce sujet, soulignant qu'il s'agissait d'une demande de prestations qui n'entrait vraisemblablement pas dans le champ d'application de cette garantie. Elle a toutefois considéré que, même si l'acte attaqué constituait une restriction à l'art. 27 Cst., celle-ci serait en tout état justifiée.

7.1. La liberté économique comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (art. 27 al. 2 Cst.). Elle protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu. Elle peut être invoquée tant par les personnes physiques que par les personnes morales (ATF 137 I 167 consid. 3.1 p. 172; 135 I 130 consid. 4.2 p. 135 et les arrêts cités). Elle ne crée en principe pas de droit à des prestations positives de l'Etat (ATF 130 I 26 consid. 4.1 p. 40, qui mentionne une réserve à ce principe; 125 I 161 consid. 3e p. 165 s.). Elle ne protège pas non plus l'exercice d'une activité étatique ou d'une fonction publique ni d'une activité lucrative privée dans une structure subventionnée par l'Etat (ATF 130 I 26 consid. 4.1 p. 40; 124 I 297 consid. 3a p. 298; 121 I 230 consid. 3h p. 240). Elle est en revanche garantie dans le cadre d'une utilisation accrue du domaine public (cf. ATF 127 I 84 consid. 4b p. 88) et de l'octroi de concessions pour une prestation de service public, comme un service de taxis (arrêts 2C_116/2011 du 29 août 2011 consid. 7, in SJ 2011 I 405 et les références; 2C_519/2013 du 3 septembre 2013 consid. 6.1). Dans le cas des établissements médicaux-sociaux, la jurisprudence considère que la liberté économique est protégée, mais, lorsque sont en cause des activités subventionnées, de façon limitée seulement (cf. ATF 138 II 191 consid. 4.4.2 p. 203 et les références).

7.2. Il est douteux que la décision litigieuse porte sur un droit à une prestation de la part de l'Etat. Il ne s'agit pas de la mise à disposition d'une infrastructure ou d'un outil de travail, mais de la délivrance d'une autorisation exceptionnelle. Il est question en l'espèce d'une situation intermédiaire d'une activité qui relève d'un service d'intérêt public et qui est exercée au bénéfice d'un régime dérogatoire ne pouvant être accordé que très restrictivement (cf. consid. 6.1.1 ci-avant). Aussi, la liberté économique de la recourante n'est-elle protégée que de façon limitée, eu égard aux impératifs dictés par la sécurité routière.

8.

Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté. Les frais de justice sont mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 66 al. 1 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, fixés à 2'000 fr., sont mis à la charge de la recourante.

3.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire de la recourante, à l'Office cantonal des automobiles et de la navigation de la République et canton de Genève, à la Direction générale de la santé (DGS) de la République et canton de Genève, à la Cour de justice de la République et canton de Genève, Chambre administrative, ainsi qu'à l'Office fédéral des routes.

Lausanne, le 16 mai 2014

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président: Fonjallaz

La Greffière: Sidi-Ali