

N° 443202

CNSA et FNMS

5^{ème} et 6^{ème} chambres réunies

Séance du 27 juin 2022

Lecture du 12 juillet 2022

Conclusions

Maxime BOUTRON, Rapporteur public

1. Cette affaire concerne les dérogations aux règles de droit commun du permis de conduire au profit de la sécurité civile. La directive 2006/126/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 relative au permis de conduire a été transposée en droit interne par le décret n° 2011-1475 du 9 novembre 2011. Or la directive prévoit une réserve importante au paragraphe 5 de son article 4 permettant aux Etats membres d'« *exclure de l'application de la présente directive les véhicules utilisés par les forces armées ou la défense civile ou qui sont sous le contrôle de celle-ci* ». Le Gouvernement a souhaité faire usage de cette exception par le décret n° 2019-1260 du 29 novembre 2019 relatif à la conduite de certains véhicules affectés aux missions de sécurité civile, qui a prévu une exception en introduisant un nouvel article R. 221-4-1 dans le code de la route : « *Lorsqu'ils sont utilisés par les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires des services d'incendie et de secours, les personnels de l'Etat et les militaires des unités investis à titre permanent de missions de sécurité civile ou les membres des associations agréées de sécurité civile au sens de l'article L. 725-1 du code de la sécurité intérieure, les véhicules de transport de personnes ou de marchandises, conçus et construits pour le transport de huit passagers au maximum non compris le conducteur, affectés aux missions de sécurité civile, et dont le poids total autorisé en charge (PTAC) est supérieur à 3 500 kilogrammes sans excéder 4 500 kilogrammes, peuvent être conduits par le titulaire d'un permis de conduire de la catégorie B en cours de validité à la double condition que : / -le délai probatoire fixé à l'article L. 223-1 du présent code soit expiré ; -le titulaire du permis ait suivi et validé une formation dont les modalités sont définies par arrêtés du ministre chargé de la sécurité routière* ».

En application du droit commun (article R. 221-4 du code de la route), au-delà de 3,5 tonnes, un permis C1 est en principe exigé. Avec cette dérogation circonscrite, un permis B sera suffisant.

2. L'objet affiché du décret est d'éviter de perturber la **continuité opérationnelle des missions de sécurité civile** alors que de nouvelles normes environnementales et de sécurité entraînent aujourd'hui une **augmentation du poids des véhicules** affectés aux missions de

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

sécurité civile, lequel peut être amené à dépasser 3,5 tonnes - et qu'exiger de l'ensemble des acteurs de la sécurité civile qu'ils passent le permis C1 s'avérerait à la fois coûteux alors que la formation dérogatoire mise en place a une durée de 7h uniquement. Pour simple illustration, on compte 253 000 sapeurs-pompiers professionnels, volontaires et militaires en France. Dans la **pondération entre d'un côté sécurité routière et de l'autre sécurité civile**, on le voit, une exception est possible au profit de la seconde dans la directive et le Gouvernement a souhaité en faire usage.

Mais cette dérogation n'a pas été prévue pour les **transporteurs sanitaire**. Aussi la chambre nationale des services d'ambulance et la Fédération nationale de la mobilité sanitaire ont-elles saisi le Premier ministre d'une demande d'extension et à titre subsidiaire d'abrogation du décret, qui a été implicitement rejetée. Vous êtes saisis d'une demande d'annulation de cette décision implicite de rejet et d'une demande d'injonction au premier ministre d'abroger le décret attaqué.

I. Le premier moyen, qui vous retiendra le plus, est tiré de **l'atteinte au principe d'égalité**.

Ce qui est contesté par la requête n'est pas la transposition de la directive, qui retient la notion de « défense civile » plutôt que celle de « sécurité civile » retenue ici par le pouvoir réglementaire¹. En effet, nous n'avons **aucune raison de penser que les deux notions ne se rejoindraient pas**. Au demeurant, la Commission européenne, dans une réponse à une question écrite du Parlement européen du 20 avril 2009 s'est montrée très ouverte : « *à ce stade rien ne permet d'affirmer que les véhicules de pompiers ne peuvent être assimilés à des véhicules de défense civile ou « sous le contrôle » des autorités en charge de la défense civile* ». Ce qui est contesté est au contraire dans ce choix d'assimiler défense civile et sécurité civile, l'exclusion des transporteurs sanitaires de l'assouplissement ouvert par le décret. La chambre et la fédération requérantes soutiennent que les alourdissements liés à des raisons environnementales ou de sécurité concernent aussi le transport sanitaire et estiment que leurs activités sont en lien avec la sécurité civile.

1.1 Vous jugez, suivant une sourate très établie, que le **principe d'égalité** ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier (v notamment votre décision d'Assemblée Gisti, 11 avril 2012, 322326, Rec. p142).

Ce qui est en cause dans la présente affaire, c'est l'existence d'une différence de situation entre transport sanitaire d'une part et sécurité civile telle que le Gouvernement l'a entendue d'autre part pour justifier un traitement différencié au regard de l'objet de la norme, tendant

¹ La notion de « défense civile » est initialement définie par l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense. La notion de « sécurité civile » est ensuite consacrée par la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

ici à assouplir de manière très circonstanciée, les règles de droit commun de la sécurité routière lorsqu'est en cause la sécurité civile.

Avant de pouvoir déterminer s'il y a bien deux catégories distinctes d'acteurs, caractérisant une situation différente au regard de l'objet de la norme justifiant une différence de traitement, il nous faut préciser les définitions des notions de sécurité civile et de transport sanitaire.

1.2 Le transport sanitaire est défini à l'article L. 6312-1 du code de la santé publique : « *Constitue un transport sanitaire, tout transport d'une personne malade, blessée ou parturiente, pour des raisons de soins ou de diagnostic, sur prescription médicale ou en cas d'urgence médicale, effectué à l'aide de moyens de transports terrestres, aériens ou maritimes, spécialement adaptés à cet effet* ».

1.3 La **sécurité civile** est définie dans le code de la sécurité intérieure. L'article L. 112-1 dispose que « *La sécurité civile (...) a pour objet la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en œuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privées. / Elle concourt à la protection générale des populations, en lien avec la sécurité publique au sens de l'article L. 111-1 et avec la défense civile dans les conditions prévues au titre II du livre III de la première partie du code de la défense* ». Aux termes de l'article du I de l'article L. 721-1 du même code, inséré au titre II, intitulé « *Acteurs de la sécurité civile* », du livre VII de la partie législative de ce code : « *Toute personne concourt par son comportement à la sécurité civile. (...)* » et, aux termes de l'article L. 721-2 du même code : « *I.-Les missions de sécurité civile sont assurées principalement par les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires des services d'incendie et de secours ainsi que par les personnels des services de l'Etat et les militaires des unités qui en sont investis à titre permanent. / Les bénévoles et les salariés des associations agréées de sécurité civile participent aussi à l'exercice de ces missions./ II.-Concourent également à l'accomplissement des missions de la sécurité civile les militaires des armées et de la gendarmerie nationale, les personnels de la police nationale et les agents de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements et organismes publics ou privés appelés à exercer des missions se rapportant à la protection des populations ou au maintien de la continuité de la vie nationale, ainsi que les réservistes de la sécurité civile et des services d'incendie et de secours* ».

Le décret attaqué a retenu les acteurs principaux, figurant au I de cette disposition et comprenant **les membres des associations de sécurité civile**, c'est-à-dire en pratique les équipes de la croix rouge et de très nombreuses associations de secours agréées.

1.4 Rien ne vous a jamais conduit par le passé à **élargir au-delà de la loi la notion de sécurité civile**. Dans ses conclusions sous la décision Ministre de l'équipement qui concernait les pouvoirs de l'Etat en Polynésie (8/3 ssr, 30 septembre 1996, 161368, T. p1037-1164-1182), Gilles Bachelier estimait que « *la sécurité civile a pour objet la prévention des risques de toute nature ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes. La protection des personnes entre donc dans la*

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

sécurité civile, mais vous ne pouvez faire une lecture indéfiniment extensive de cette définition qui reviendrait à englober toutes les missions de sécurité dans la sécurité civile ».

1.5 Au regard de **l'objet de la norme**, assouplir la contrainte de réglementation de sécurité routière, pour des raisons de sécurité civile, il convient d'examiner s'il y a bien une différence de situation, sachant en tout état de cause, que par impératif de respect de la directive, ne **pourrait entrer en ligne de compte qu'une part de l'activité des transporteurs sanitaires, celle qui est effectuée pour reprendre les termes de la directive « sous le contrôle » de la défense civile**. En pratique, il s'agit des activités d'évacuation.

Pour procéder à cet examen, il convient de définir l'objet de la norme, qui ne saurait se résumer à l'avantage procuré, savoir neutraliser l'effet des normes environnementales et sécuritaires qui entraînent un accroissement du poids des véhicules utilisés, notamment les normes pour les brancards, appuie-têtes et équipements de secours.

L'objet de la norme peut être regardé comme étant la transposition d'une possibilité offerte par la directive d'assurer, pour les véhicules utilisés par la défense civile ou sous son contrôle, une conciliation entre les impératifs d'intervention qui leur sont propres et les exigences de la sécurité routière.

Or au regard de cet objet, la requête insiste sur la participation du transport sanitaire à la prise en charge de l'urgence. On le conçoit aisément. Dès lors qu'il s'agit de sauver des vies, amener le plus rapidement un patient dans un service d'urgence représente un enjeu de protection et de sécurité. Le référentiel commun sur l'organisation de la réponse ambulancière à l'urgence pré-hospitalière, mis en œuvre par l'arrêté du 5 mai 2009 prévoit à ce titre que : *« Lorsqu'un appel d'urgence parvient au SAMU-Centre 15, la régulation décide du moyen le plus approprié pour répondre à l'état médical du patient [intervention SMUR, moyen ambulancier ou moyen des services d'incendie et de secours suivis ou non d'un SMUR], étant entendu que les ambulanciers, professionnels de santé, ont vocation à être missionnés par la régulation du SAMU-Centre 15 pour participer à la prise en charge des urgences vitales, dans l'intérêt du patient ».*

Mais **l'activité de transport sanitaire d'urgence reste minoritaire**. Le domaine du transport sanitaire excède donc largement le champ du maintien de la sécurité civile. Et il s'agit d'une activité rémunérée avec une participation de l'assuré (articles L. 322-5 et L. 322-5-1 du code de la sécurité sociale), ce qui n'est pas le cas des évacuations prévues à l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales.

Le fait que l'accessoire de l'un, le transport sanitaire, puisse rejoindre le principal de l'autre, les bénéficiaires de la mesure, ne les place pas, au regard de la norme attaquée devant vous, dans la même situation.

De même que l'utilisation des mêmes véhicules est inopérante. Le décret distingue uniquement en fonction des missions.

In fine la différence de situation est en rapport avec l'objet du décret et n'est pas manifestement disproportionnée par rapport à cette différence de situation.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Dans ces conditions, vous pourrez écarter le moyen.

- II. **Il vous restera à vous prononcer rapidement sur le second moyen**, tiré de la distorsion de concurrence entre d'une part les transporteurs sanitaires et, d'autre part, les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires des services d'incendie et de secours et les membres des associations agréées de sécurité civile lorsque ceux-ci interviennent dans le transport de malades.

2.1 Ce qui est en cause dans le présent moyen, c'est l'intervention des SDIS sur le marché concurrentiel des ambulanciers. Vous jugez qu'indépendamment des textes du droit de la concurrence, aujourd'hui codifiés dans le code de commerce ou compris dans les Traités, le principe général de concurrence est lui-même invocable, comme le relevait Didier Casas dans ses conclusions sous la décision d'Assemblée Ordre des avocats au barreau de Paris (31 mai 2006, 275531, Rec. p272) : « *un deuxième corps de règles a pris forme, de façon quelque peu parallèle. Il est sans doute plus difficile à saisir car il est constitué non de textes mais de principes plus généraux qui en sont issus. A la suite de Catherine Bergeal, dans ses conclusions sous votre avis Société Jean-Louis Bernard Consultants (8 novembre 2000, p. 492, concl. au rec.), on a parfois qualifié cet ensemble, de « principe d'égalité de concurrence » (cf. D . Casas, « Les personnes publiques et les règles de concurrence : vers l'égalité de concurrence ? », Cahiers de la fonction publique, avril 2001, p. 15) ».*

Les requérantes mettent en avant le **coût de recrutement, de formation**, et de mise à disposition de personnels titulaires d'un permis C ou D ayant suivi la formation adéquate et passé l'examen correspondant. A propos de pratiques d'offres anormalement basses de SDIS, ils invoquent un arrêt de la CAA de Nancy du 10 décembre 2015 qui portait sur un marché de prestations de services relatives aux transports sanitaires médicalisés pour le compte d'un SMUR.

Deux hypothèses distinctes peuvent se rencontrer :

- 1^{re} cas : les interventions du SDIS au profit du centre 15 en renfort dans des situations exceptionnelles. Ils interviennent, ce faisant, sur le marché des ambulanciers privés. En application de l'article L. 1424-2 du CGCT, les pompiers ont notamment pour mission « *les secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ainsi que leur évacuation.* ». L'article L. 1424-42 prévoit que : « *Le service départemental d'incendie et de secours n'est tenu de procéder qu'aux seules interventions qui se rattachent directement à ses missions de service public définies à l'article L. 1424-2. / (...) / Les interventions effectuées par les services d'incendie et de secours à la demande de la régulation médicale du centre 15, lorsque celle-ci constate le défaut de disponibilité des transporteurs sanitaires privés, et qui ne relèvent pas de l'article L. 1424-2, font l'objet d'une prise en charge financière par les établissements de santé, sièges des services d'aide médicale d'urgence. / (...) ».* Cette intervention est donc limitée au cas où il n'y pas de disponibilité de transporteurs sanitaires privés, c'est-à-dire en situation de carence.
- 2nd cas : les conventions prévues par l'article D. 6124-12 du code de la santé publique² pour mettre les moyens des SDIS au service des structures mobiles d'urgence et de

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

réanimation (SMUR). Mais le décret attaqué devant vous n'autorise la conduite des véhicules de sécurité visés, dans les conditions assouplies que nous avons vues, que dès lors qu'ils sont affectés aux missions de sécurité civile. Ce ne sera pas le cas d'un SDIS se mettant à disposition d'un établissement de santé. Et au niveau de l'attribution du marché, le contrôle permettra de s'assurer que le prix n'a pas été déterminé en tenant compte de l'avantage procuré par la dérogation.

Vous pourrez donc écarter ce second moyen.

PCMNC : rejet de la requête

² « L'autorisation d'exercer l'activité mentionnée au 2° de l'article R. 6123-1 ne peut être délivrée à un établissement de santé que s'il dispose des personnels, conducteur ou pilote, ainsi que du matériel, nécessaires à l'utilisation des moyens de transports terrestres, aériens ou maritimes prévus au chapitre II du titre Ier du livre III de la présente partie. / Les personnels et les moyens de transports sanitaires mentionnés au premier alinéa peuvent être mis à la disposition de l'établissement autorisé dans le cadre de conventions entre cet établissement et des organismes publics et privés. Des entreprises de transport sanitaire privé, des associations agréées de sécurité civile ou les services départementaux d'incendie et de secours peuvent mettre à disposition, par voie de convention avec cet établissement de santé, certains de leurs moyens. / (...) ».

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.