



Cour I
A-4705/2022

Arrêt du 27 juin 2023

Composition

Jérôme Candrian (président du collège),
Christine Ackermann, Claudia Pasqualetto Péquignot, juges,
Manon Progin, greffière.

Parties

A. _____,
recourant,

contre

Commandement de l'instruction (Cdmt Instr),
Personnel de l'armée,
Rodtmattstrasse 110, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Obligations militaires ; refus d'exemption du service militaire.

Faits :**A.**

A.a A._____ a été engagé, par courrier du 16 juillet 2018, en qualité d'agent de sécurité publique au sein du Service communal de la Sécurité par la Ville de Neuchâtel. Le taux d'activité était de 100% et l'entrée en fonction fixée au (...).

Son cahier des charges prévoyait notamment des missions génériques de responsable d'équipe, ainsi que des missions spécifiques, soit d'être mobilisé en cas d'événement impactant la sécurité communale. Ses tâches et responsabilités étaient divisées en trois groupes. Le premier consistait en la *gestion du travail terrain* et contenait les activités principales suivantes : Attribution des tâches de stationnement et de proximité ; Commander et motiver son personnel dans le terrain, s'assurer de l'équité de traitement entre les collaborateurs ; Commander le personnel lors de service d'ordre ; Détecter les problèmes sécuritaires au niveau de son quartier en collaboration avec son personnel et étayer des propositions de résolutions des problèmes ; Gérer une intervention dans le cadre du personnel attribué ; Détecter les problèmes sécuritaires de son quartier et suggérer des contrôles. Le deuxième portait sur la *gestion administrative du quartier*, regroupant les activités secondaires suivantes : Commander et réserver les véhicules et matériel en lien avec des services d'ordre ; Compléter les fichiers de résolution de problèmes, statistiques et documents relatifs au suivi des missions ; Faire des propositions d'amélioration administrative. Le troisième et dernier groupe de prestations était la *gestion des ressources humaines*, consistant dans les activités tertiaires suivantes : S'assurer du bien-être de son personnel ; Créer un esprit d'équipe et le favoriser ; Participer au processus décisionnel de l'entité ; Favoriser l'échange d'information avec les autres quartiers ; Participer aux qualifications avec les responsables d'entité.

A.b Par acte daté du 28 février 2019, A._____ et la Ville de Neuchâtel ont conjointement déposé une demande visant à obtenir l'exemption pour le premier de son obligation d'accomplir son service militaire.

A.c Cette demande a été rejetée par l'Armée suisse par décision du 5 juillet 2019, au motif que A._____ n'appartenait pas à un service de police organisé et que, en sa qualité d'agent de sécurité publique, il n'exerçait pas une fonction indispensable pour sauvegarder, en cas de situation extraordinaire, la sécurité intérieure au profit du Réseau national de sécurité.

B.

B.a Le 29 juin 2022, la Ville de Neuchâtel a déposé une nouvelle demande d'exemption du service militaire concernant son employé A._____. Elle annexait une décision de l'Office fédéral du service civil admettant la demande d'exemption de l'un de ses collaborateurs.

B.b Par décision du 14 septembre 2022, l'Armée suisse a rejeté cette demande. En substance, elle se fonde sur les mêmes motifs que dans sa décision du 5 juillet 2019.

C.

C.a Le 17 octobre 2022, A._____ (ci-après : le recourant) a saisi le Tribunal administratif fédéral d'un recours contre la décision précitée, concluant à sa réforme en ce sens qu'une exemption de service militaire lui soit accordée. Il invoque une violation des dispositions légales topiques, la constatation inexacte et incomplète des faits pertinents ainsi qu'une violation du principe de l'égalité de traitement.

Par écriture du 10 novembre 2022, la Ville de Neuchâtel a informé du fait qu'elle soutenait le recours déposé mais que, dans un souci de simplification, il avait été décidé que seul A._____ recourrait contre la décision querellée.

C.b Par écriture en réponse le 7 décembre 2022, l'Armée suisse (ci-après : l'autorité inférieure) a conclu au rejet du recours.

C.c Le recourant a répliqué le 18 janvier 2023. L'autorité inférieure a dupliqué, par une écriture portant la date du 16 février 2023, et mise sous pli le 15 février 2023. Le 13 mars 2023, le recourant a fait part au Tribunal de ses observations finales.

Les autres faits et arguments pertinents seront repris, en tant que besoin, dans les considérants en droit qui suivent.

Droit :**1.**

La procédure de recours est régie par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), à moins que la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32) n'en dispose autrement (cf. art. 37 LTAF). Le Tribunal examine d'office et librement sa compétence (cf. art. 7 PA) et la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

1.1 Conformément à l'art. 31 LTAF, et sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF, non pertinentes en l'espèce, le Tribunal connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF.

Le Commandement de l'instruction est une unité de l'administration fédérale, au sens de l'art. 33 let. d LTAF (applicable par renvoi de l'art. 130 alinéa 1 de la loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (Loi sur l'armée [LAAM], RS 510.10), subordonnée au Groupement Défense, lequel est un domaine du Département fédéral de la défense de la protection de la population et des sports (DDPS ; annexe I/B/IV ch. 1.4.5 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [OLOGA, RS 172.010.1], par renvoi de son art. 8 al. 1 let. a), dont les décisions non pécuniaires sont sujettes à recours devant le Tribunal administratif fédéral (cf. art. 40 al. 1 LAAM). Tel est le cas de la décision attaquée, par laquelle l'autorité inférieure a rejeté la demande d'exemption du service militaire du recourant. En outre, elle satisfait aux conditions de l'art. 5 al. 1 PA et n'entre pas dans le champ d'exclusion de l'art. 32 LTAF. Le Tribunal est donc compétent pour connaître du présent litige.

1.2 Conformément à l'art. 48 al. 1 PA, le recourant possède la qualité pour recourir en tant que destinataire de la décision attaquée qui lui fait grief.

A cet égard, le Tribunal relève que la demande d'exemption doit être présentée de manière conjointe par l'employeur et son employé (cf. art. 18 al. 3 LAAM). Ainsi, le recours devait en principe être interjeté de manière conjointe, l'employeur ayant tout autant intérêt à l'exemption que son employé (cf. *infra* consid. 4.3). En outre, c'est la Ville de Neuchâtel qui a introduit la demande d'exemption du 29 juin 2022 et à elle que la décision que-rellée a été notifiée. Or, en l'espèce, la Ville de Neuchâtel n'a fait que signaler son soutien au recours. Cela est toutefois sans incidence sur la recevabilité du recours, A. _____ ayant qualité personnellement pour recourir.

1.3 Présenté au surplus dans le délai (cf. art. 50 al. 1 PA) et les formes (cf. art. 52 al. 1 PA) prévus par la loi, le recours est recevable, de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

2.

2.1 En sa qualité d'autorité de recours, le Tribunal dispose d'une pleine cognition. Il revoit librement l'application du droit par l'autorité inférieure

(cf. art. 49 PA), y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), la constatation des faits (let. b) et l'opportunité de la décision attaquée (let. c), tous griefs que le recourant peut soulever à l'appui de son recours. Le Tribunal fait cependant preuve d'une certaine retenue dans l'exercice de son libre pouvoir d'examen lorsque la nature des questions litigieuses qui lui sont soumises l'exige, singulièrement lorsque leur analyse nécessite des connaissances spéciales ou encore lorsqu'il s'agit de circonstances que l'autorité qui a rendu la décision connaît mieux (cf. ATF 142 II 451 consid. 4.5.1 ; arrêts du Tribunal administratif fédéral [TAF] A-1268/2021 du 31 mai 2022 consid. 2.1, A-3102/2017 du 3 décembre 2018 consid. 2.1). Dans de tels cas, le Tribunal ne substituera son appréciation à celle de l'autorité inférieure que s'il a de bonnes raisons de le faire (cf. arrêt du TAF A-941/2021 du 18 août 2021 consid. 2.2).

2.2 Conformément à la maxime inquisitoire, le Tribunal vérifie d'office les faits constatés par l'autorité inférieure (cf. art. 12 PA), sous réserve du devoir de collaborer des parties (cf. art. 13 PA). Le Tribunal applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (cf. art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise. Il se limite en principe aux griefs soulevés et n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent (cf. ATF 135 I 91 consid. 2.1 ; ATAF 2014/24 du 27 février 2014 consid. 2.2 et ATAF 2012/23 du 15 juin 2011 consid. 4).

3.

L'objet du présent litige porte sur la question de savoir si l'autorité inférieure a décidé du rejet de la demande d'exemption du recourant à dire de droit.

Il conviendra d'analyser si, au regard du droit applicable (cf. *infra* consid. 4) et des arguments des parties (cf. *infra* consid. 5), l'autorité inférieure a considéré à juste titre que l'activité exercée par le recourant ne fondait pas un motif d'exemption du service militaire au sens de l'art. 18 LAAM (cf. *infra* consid. 6), et si le principe d'égalité de traitement a été respecté (cf. *infra* consid. 7).

4.

Le litige s'inscrit dans le cadre légal général suivant.

4.1 La demande d'exemption a été introduite le 29 juin 2022. Une nouvelle version de la loi sur l'armée est entrée en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2023. D'un point de vue temporel, la loi sur l'armée, dans sa version

au 1^{er} janvier 2022, est applicable au cas d'espèce (cf. RO 2016 4277, 2017 2297).

4.2 Selon le principe de l'art. 2 al. 1 aLAAM concrétisant l'art. 59 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Constitution fédérale, RS 101), tout citoyen suisse est astreint au service militaire. Les art. 17 et 18 aLAAM prévoient des exceptions au principe du service militaire obligatoire général, à savoir l'exemption du service militaire pour les membres du parlement (cf. art. 17) et pour les professionnels exerçant des activités indispensables (cf. art. 18).

4.2.1 L'art. 18 al. 1 let. f aLAAM dispose que sont exemptés du service militaire, tant qu'ils exercent leur fonction ou leur activité, les membres professionnels des services de police organisés qui ne sont pas indispensables à l'armée pour l'accomplissement de ses tâches de police.

Au sens de l'art. 29 al. 1 let. b de l'ordonnance du 22 novembre 2017 sur les obligations militaires dans sa version au 1^{er} juillet 2022 (aOMi, RS 512.21), sont réputés entre autres membres des services de sauvetage, des services de police, du corps des sapeurs-pompiers et des services d'intervention : les membres des services de police de la Confédération, des cantons, des villes et des communes. S'agissant de l'exemption de service pour les personnes exerçant des activités indispensables, l'art. 25 al. 1 aOMi dispose qu'une activité professionnelle est jugée principale lorsque la personne astreinte au service militaire est occupée sur la base d'un contrat de travail de durée indéterminée ou de durée déterminée d'un an au minimum, et que l'activité indispensable doit être exercée en moyenne pendant 35 heures au moins par semaine. En outre, aucune exemption de service n'est accordée pendant la formation préparant à exercer une activité indispensable, à l'exception de l'accomplissement de l'école de recrues de police et du cours d'introduction I des gardes-frontière (art. 25 al. 2 aOMi).

Il est à mentionner que selon le nouvel art. 29 OMi (entré en vigueur le 1^{er} janvier 2023 [RO 2022 820]), sont réputés membres des services de police, les membres des services de police de la Confédération, des cantons, des villes et des communes, qui sont indispensables pour l'accomplissement de tâches de police judiciaire, de police de sûreté et de police de la circulation et qui disposent au moins d'un brevet fédéral de policier.

4.2.2 La liste applicable à une exemption de service actif est appelée à être aussi courte que possible, car elle constitue une certaine brèche dans

l'obligation générale de servir, et doit être utilisée de manière restrictive. En ce qui concerne le maintien de la fonctionnalité des institutions dans des situations extraordinaires, ce but peut souvent être atteint au moyen de la dispense du service d'appui ou du service actif dont la portée est moins étendue (cf. Message du 8 septembre 1993 relatif à la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire et à l'arrêté fédéral sur l'organisation de l'armée [Message LAAM], FF 1993 IV 1, 48). Si les conditions d'exemption du service militaire ne sont pas réalisées, une dispense du service actif au sens de l'art. 145 LAAM peut en effet être accordée (cf. Message LAAM, FF 1993 IV 1, 47 ; arrêts du TAF A-884/2020 du 5 août 2020 consid. 3.3.4, A-2884/2019 précité consid. 6.3.3).

4.3 La demande d'exemption est présentée conjointement par l'employeur et la personne astreinte au service militaire (cf. art. 18 al. 3 aLAAM). Il ne s'agit donc pas seulement d'une exemption de servir de la personne astreinte, mais aussi de l'employeur, qui doit pouvoir maintenir sa capacité de fonctionnement dans une situation extraordinaire (cf. arrêts du TAF A-884/2020 du 5 août 2020 consid. 3.3.2, A-5835/2019 du 27 avril 2020 consid. 3.3.2, A-2884/2019 du 17 février 2020 consid. 6.3.1 ; Message LAAM, FF 1993 IV 1, 48).

5.

Les arguments des parties peuvent être résumés comme suit.

5.1 Le recourant fait valoir que la notion de « service de police organisé » au sens de l'art. 18 al. 1 let. f aLAAM doit être interprétée comme un service de police (de la Confédération, des cantons ou des communes) avec fonction de police locale, même si ledit service ne comporte qu'un agent de police et peu importe l'organisation interne du service. Il considère de même que, par « fonction de police locale », il faut entendre, au sens de l'art. 77 al. 1 let. b de l'ancienne ordonnance concernant les obligations militaires (ordonnance du 19 novembre 2003 concernant les obligations militaires [OOMi, RS 512.21], en vigueur jusqu'au 31 décembre 2017), qu'il s'agissait des polices dont les services étaient nécessaires pour accomplir des tâches relevant de la police judiciaire, de sûreté et de la circulation routière. L'art. 77 al. 1 let. b aOOMi prévoyait en effet que « sont exemptés du service militaire les membres des services de police de la Confédération, des cantons, des villes et des communes dont les services sont nécessaires pour accomplir les tâches relevant de la police judiciaire, de sûreté et de la circulation routière ». Le recourant ajoute que l'entité Sécurité publique de la Ville de Neuchâtel est organisée hiérarchiquement et ses membres portent des grades.

Se fondant sur différentes dispositions légales illustrées par des exemples concrets, le recourant fait valoir que la Ville de Neuchâtel est dotée d'un service de police organisé. Ainsi, en se référant aux art. 29 ss de la loi neuchâteloise du 4 novembre 2014 sur la police (LPol, RSN 561.1), le recourant se prévaut du fait qu'il exerce des activités de police de circulation (cf. art. 30 LPol), de police judiciaire (cf. art. 29 s. LPol) et de police de sûreté (cf. art. 30 LPol). Les agents de sécurité peuvent en outre appliquer certaines des mesures de police judiciaire dans l'application de leurs tâches légales, à savoir notamment contrôler l'identité ou fouiller des personnes (cf. art. 47 à 55, 63 s. LPol). Le recourant avance encore que les agents de sécurité communaux suivent une formation continue au centre de formation de la police neuchâteloise, laquelle se déroule selon le programme et les directives de la police neuchâteloise. Il porte un uniforme distinct de celui de la police neuchâteloise, mais objet d'une directive de cette dernière. Enfin, il ne porte pas d'armes à feu mais a à disposition plusieurs autres moyens de contrainte et est formé à leurs utilisations.

A titre d'illustration, il explique que les agents de sécurité ont été appelés à enquêter et répertorier les personnes en danger de déshydratation en cas de fortes canicules ; ils ont pris des mesures d'urgence lors de la montée des crues de rivière et du lac ; ils ont effectué des patrouilles préventives et répressives lors de sécheresse en cas de risque d'incendie, en cas d'incendie justement ou d'autre catastrophe ; ils sont appelés afin d'effectuer les déviations de trafic et prêter mains fortes à la police neuchâteloise, lors d'exercice catastrophe en collaboration avec les forces terrestres ; ils sont engagés pour des missions sécuritaires, lors de décès ; ils sont responsables de l'acheminement du corps à l'étranger et à la pose de scellés, lors de situations chimiques ou bactériologiques ; les agents font parties intégrantes du dispositif sécuritaire pour mener à bien l'information de la population et la mise à l'abri, en collaboration avec la police cantonale ; ils sont également compétents pour la dénonciation des infractions pénales aux autorités de poursuites et pour procéder à l'appréhension de contrevenants et de véhicules ; enfin, ils sont également compétents pour participer, en collaboration avec la police cantonale, aux constats d'accidents de circulation et assurent les services de circulation lors de manifestation, etc.

Pour le reste, le recourant considère que, du simple fait de sa citation dans la liste de l'art. 18 al. 1 let. f aLAAM, il remplit la condition d'indispensable de l'activité exercée.

Il conteste encore que le statut de policier ou le fait d'être armé constituent des conditions à l'exemption du service militaire. Invoquant le rapport sur

le résultat de la procédure de consultation – modification de la loi sur l'armée et de l'organisation de l'armée (disponible sur le site internet www.admin.ch, documentation, communiqués, avec les critères de recherches suivants : Organisations : Conseil fédéral, thèmes : Armée, date : 1^{er} septembre 2021 « le conseil fédéral approuve le message sur le renforcement de la cyberdéfense de l'armée » ; cf. <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-84925.html>), il relève que la mention du « statut de policier » a été supprimée du projet, au motif qu'il n'existait pas de profil professionnel uniforme en Suisse de la fonction d'agents de sécurité, permettant de définir leurs possibilités d'intervention et leurs compétences. Le rapport mentionne encore qu'ils sont des assistants de police soulageant ces derniers et leur permettant d'exécuter les tâches de police nécessitant une formation complète.

5.2 Dans sa décision, l'autorité inférieure pour sa part considère que le recourant est employé par l'entité « sécurité publique » de la Ville de Neuchâtel. Il n'appartient donc pas à un service de police organisé mais à une entité communale de droit public. Les tâches et les compétences font l'objet d'une répartition claire et stricte entre la police cantonale de Neuchâtel et la sécurité publique de la Ville de Neuchâtel. Ce faisant, elle estime que les activités d'assistant de sécurité ou d'assistant de police ne doivent pas être qualifiées de vitales ni d'indispensables pour sauvegarder, en cas de situation extraordinaire, la sécurité intérieure au profit du Réseau national de sécurité. Ils fournissent, ainsi, principalement une contribution d'appui aux policiers engagés au front.

Alors qu'il est nécessaire de maintenir un équilibre durable entre les prestations de l'armée et les ressources à disposition, et donc de limiter l'exemption aux services publics et privés qui mettent du personnel à disposition lorsqu'une situation extraordinaire l'exige, l'autorité inférieure considère que l'activité du recourant n'est pas indispensable pour sauvegarder la sécurité intérieure, les assistants de sécurité publique ne portant pas d'armes à feu et n'ayant pas un statut de policier (elle se réfère en particulier à l'art. 25 al. 2 aOMi, qui mentionne l'école de recrue de police). L'assistant de police n'a pas un statut lui permettant d'effectuer toute l'étendue des tâches de sauvegarde de la sécurité intérieure incombant à un policier. Elle explique que la pratique en vigueur est de rejeter systématiquement les demandes d'exemption des assistants de sécurité publique engagés comme aides-policiers. L'exemption n'est accordée qu'à partir d'un certain statut professionnel, à savoir pour les employés ayant obtenu le brevet fédéral de policier. L'autorité inférieure relève à cet égard que le site internet officiel de la Ville de Neuchâtel mentionne les deux missions principales du

service de Sécurité publique, à savoir assurer le maintien du lien social avec la population locale et veiller au respect des règles de stationnement dans l'ensemble des quartiers de la commune. Elle relève encore qu'aucune raison objective n'empêche un assistant de sécurité publique d'accomplir son service militaire, une planification anticipée permettant de concilier le service militaire avec l'exercice de l'activité professionnelle.

Dans sa réponse au recours, l'autorité inférieure se réfère encore à la révision de l'ordonnance sur les obligations militaires, entrée en force le 1^{er} janvier 2023, qui ajoute, à son art. 29 let. b, la condition que les membres des services de police disposent d'un brevet fédéral de policier.

6.

Au cas d'espèce, il convient de déterminer si l'autorité inférieure a considéré à juste titre que la fonction d'agent de sécurité exercée par le recourant n'entraîne pas dans la catégorie des *membres professionnels des services de police organisés* de la lettre f de l'article 18 aLAAM.

Comme le relève les parties, cette notion n'est pas définie par la loi, ni par son ordonnance d'application.

6.1 Selon la jurisprudence, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme, en la dégagant de sa relation avec d'autres dispositions légales et de son contexte (interprétation systématique), du but poursuivi, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique ; cf. ATF 147 III 78 consid. 6.4, 142 IV 389 consid. 4.3.1). Le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme. Il ne s'écarte de la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (cf. ATF 147 III 78 consid. 6.4, 143 II 202 consid. 8.5, 142 II 80 consid. 4.1).

6.1.1 Au cas d'espèce, l'interprétation littérale de l'art. 18 al. 1 let. f aLAAM ne permet pas de déterminer quelles activités précisément entrent dans la catégorie des « services de police organisés ». L'interprétation systématique de la loi ne fournit pas plus d'indications à ce sujet.

6.1.2 Quant à l'interprétation historique, le message du Conseil fédéral, cité par les parties, précise que l'exemption touche les personnes dont l'activité est indispensable à la défense générale. Il précise ensuite le terme de services de police organisés qui figure à la lettre f de l'art. 18 aLAAM. Il mentionne à ce propos (cf. Message LAAM, FF 1993 IV 1, 47) :

« Il s'agit d'une part de faire la distinction entre les services administratifs cantonaux et communaux qui accomplissent des tâches de police au sens large (office du travail, service d'hygiène, police des étrangers, etc.), mais qui ne sont pas soumis à la présente disposition. Ne seront pris en considération que les services de police avec des fonctions de police locale (en règle générale, des agents de police en uniforme). D'autre part, la condition exigeant qu'un tel service de police doit posséder un nombre minimum d'agents de police (art. 13, 1^{er} al., ch. 4, OM : « corps de police organisés ») sera abandonnée. En effet, le maintien des services de police dans les petites localités qui ne possèdent peut-être qu'un agent de police de village est tout aussi important que dans les communes plus grandes qui possèdent un corps de police ».

Ainsi, l'on voit qu'il est fait référence à un corps de police organisé à tout le moins s'agissant d'un nombre minimum d'agents de police, mais l'on comprend également que la notion ne saurait s'arrêter à ce seul critère. En toute hypothèse, cela n'est pas déterminant pour le cas litigieux. Le message du Conseil fédéral du 10 mars 1906 quant à lui, plus orienté vers une stratégie en cas de guerre, précise que l'exemption, s'agissant des employés des entreprises de transport, a été limité à ceux qui sont indispensables en cas de guerre (cf. message du Conseil fédéral du 10 mars 1906 relatif au projet de loi créant une nouvelle organisation militaire, FF 1906 II 838). L'on comprend que l'idée sous-jacente à l'exemption militaire vise à pouvoir assurer, en cas de situation extraordinaire de ce genre, que toute personne apte puisse rejoindre les forces de l'armée, sauf quelques rares cas de personnes qui sont nécessaires à titre d'auxiliaires dans leur activité basique.

6.1.3 L'interprétation téléologique, qui découle déjà des messages susmentionnés, est motivée de façon convaincante par l'autorité inférieure dans ses écritures. En effet, l'idée sous-jacente à cette disposition est de pouvoir faire face à des situations extraordinaires avec le personnel à disposition au sein de l'armée, qui est avant tout utile à écarter de tels dangers, les acteurs ordinaires s'avérant insuffisants. Toutefois, certains agents civils doivent pouvoir continuer à œuvrer (cf. p. ex. les membres du personnel médical selon l'art. 18 al. 1 let. c ch. 1 LAAM), l'armée ne pouvant les remplacer dans leur fonction. En présence de telles situations extraordinaires, il est nécessaire que ces fonctions civiles puissent disposer

de leurs agents afin de pouvoir s'y confronter de manière efficace, et ce, en tout temps. Ainsi, cette disposition garantit une force en personnel efficace aussi bien pour répondre à des situations extraordinaires imprévisibles que pour y faire face de manière organisée si la situation extraordinaire perdure sur un plus long terme. En de tels cas, ce sont les forces de l'armée qui, avant toutes autres, sont utiles à écarter de tels dangers, les acteurs ordinaires s'avérant insuffisants. Les forces auxiliaires indispensables sont très limitées, de par leur fonction elle-même, en tant qu'elles sont appelées à apporter un soutien, nécessaire et capital, externe aux forces de l'armée. Tout autre emploi doit pouvoir mettre son personnel, si besoin, à disposition de l'armée.

6.1.4 Des considérations qui précèdent il ressort que la notion de service de police organisé vise un cercle de personnes très restreint, dont les fonctions sont vitales en cas de situation de crise. En outre, le message mentionne expressément l'obligation générale de servir et l'importance de garantir l'égalité de traitement à ce titre, ce qui renforce encore le caractère restrictif de l'exemption.

6.2 Ceci posé, il convient de déterminer si les activités effectuées par le recourant entrent dans cette catégorie restrictive de personnes exemptées du service militaire ou non. C'est d'ailleurs le lieu de préciser que, comme le relève l'autorité inférieure dans sa réponse (p. 2), ce n'est pas la profession apprise qui est déterminante, mais la fonction professionnelle exercée à titre principale et le cahier des charges qu'elle implique.

Le recourant se réfère à loi sur la police neuchâteloise (LPol).

6.2.1 A son art. 19 al. 1, la LPol expose que la police neuchâteloise est formée de la gendarmerie, de la police judiciaire et de services de soutien. L'art. 28 LPol définit les compétences communales. Ainsi, à son alinéa 2, il précise que, sous réserve d'autres dispositions contraires, les communes sont seules compétentes en ce qui concerne la gestion de leur domaine public (let. a), les tâches de sécurité routière relevant de la compétence des agents de sécurité publique (let. b), l'octroi d'autorisations communales diverses (let. c), le respect du droit administratif communal (let. d), la poursuite de contraventions aux règlements communaux et aux lois cantonales d'exécution communale (let. e), la notification d'actes judiciaires et administratifs (let. f) et le retrait de plaques (let. g).

Pour l'accomplissement des tâches communales, les communes peuvent engager des *agents de sécurité publique communaux* (cf. art. 29 al. 1

LPol). Conformément à l'art. 30 LPol, ceux-ci sont notamment compétents : (let. a) pour dénoncer les contraventions à la loi fédérale sur les amendes d'ordre, du 18 mars 2016, celles relevant des règlements communaux et des lois cantonales d'exécution communale, ainsi que celles désignées dans une directive du procureur général. Ils ont alors le statut d'agents de police judiciaire et peuvent procéder à l'appréhension du contrevenant au sens de l'article 215 [du Code de procédure pénale du 5 octobre 2007] CPP [RS 312.0] ; exécuter des tâches relatives à la police de circulation (let. b) ; accomplir des tâches administratives (let. c) ; veiller à l'entretien du lien social (let. d). Ils accomplissent, en outre, certaines tâches de police judiciaire autorisées par le commandant de la police neuchâteloise et pour lesquelles ils ont reçu une formation adéquate. Les agents de sécurité publique communaux ne portent pas d'armes à feu. Ils peuvent en revanche, s'ils suivent la formation adéquate, porter d'autres moyens de défense, notamment une matraque, un spray de défense et des menottes (cf. art. 32 LPol ; art. 10 du règlement neuchâtelois du 22 juin 2015 d'exécution de la loi sur la police [RELPol, RSN 561.10]). Ils suivent une formation continue au centre de formation de la police neuchâteloise (cf. art. 33 LPol). Les agents de sécurité publique communaux peuvent utiliser les mesures policières dans l'accomplissement de leurs tâches légales (cf. art. 13 REIPol), à savoir des contrôles d'identité (cf. art. 47 LPol), des mesures sur le personnel (cf. art. 48 LPol), des contrôles des véhicules et des contenants (cf. art. 49 LPol), la fouille des personnes (cf. art. 50 LPol), le menottage (cf. art. 51 LPol), la prise de déclarations (cf. art. 52 LPol), la saisie d'objet (cf. art. 53 s. LPol), accéder aux lieux privés (cf. art. 63 LPol) et passer et stationner en tout lieu lorsque cela est nécessaire à l'accomplissement de ses tâches (cf. art. 64 LPol). Ils ne peuvent pas ordonner la privation de liberté d'une personne, ni ordonner de mesures d'éloignement (cf. art. 56 et 57 ss LPol).

Selon l'annexe du règlement d'exécution, les tâches devant être exécutées par un agent de sécurité publique communal sont : le contrôle des véhicules en stationnement, la dénonciation d'infractions LCR commises par le conducteur d'un véhicule en mouvement, la poursuite de contraventions aux lois cantonales d'exécution communale, la poursuite des infractions au règlement de police et autres règlements communaux, le retrait de plaques pour le Service cantonal des automobiles et de la navigation et de permis de circulation de bateaux, l'exécution du règlement relatif aux taxis et dénonciation y relative, le contrôle des horaires d'ouverture des commerces et dénonciation y relative, le contrôle et la pose de scellés de la mise en bière pour le transport à l'étranger.

6.2.2 Le Règlement interne du 8 janvier 2020 du Service communal de la sécurité de la Ville de Neuchâtel (SCS, règlement n. 11.31 de l'ancienne commune de la Ville de Neuchâtel, avant la fusion du 1^{er} janvier 2021 ; cf. ég. art. 26 de la Convention de fusion du 6 janvier 2016 entre les communes de Corcelles-Cormondrèche, Neuchâtel, Peseux et Valangin) prévoit également, à son article 32 notamment, les diverses tâches de l'entité Sécurité publique, à savoir : assurer un lien social avec la population, les commerçants, les associations de quartiers et les écoles (let. a) ; instaurer un lien de confiance entre les personnes et les autorités communales (let. b) ; réaliser des missions de présences aux abords des lieux de rassemblement scolaire ou évènementiel (let. c) ; assurer le contrôle du respect des décisions communales ainsi que des décisions cantonales d'exécution communale (let. d) ; procéder aux missions réservées à la fonction d'agent de sécurité publique selon les dispositions légales (let. e) ; remettre des documents officiels aux citoyennes et aux citoyens (let. f) ; encaisser des taxes diverses ainsi que des amendes d'ordre (let. g) ; assurer le contrôle du stationnement sur le territoire communal (let. h) ; gérer les plaintes sur le domaine de stationnement privé (let. i). En outre, l'art. 4 du règlement prévoit qu'en cas de survenance d'un événement majeur en Ville de Neuchâtel, tout le personnel du service communal de la sécurité peut être mobilisé (al. 1), voire pour intervenir sur le territoire du canton ou hors de celui-ci (al. 2). De même, le personnel peut être appelé chaque fois qu'un danger immédiat menace la population, les animaux ou l'environnement (art. 5 du règlement).

6.3

6.3.1 A cet égard, le Tribunal observe que les activités que mentionne le recourant en exemple dans ses écritures démontrent qu'il agit principalement en qualité d'auxiliaire de police, afin de décharger les officiers de cette dernière de certaines tâches. En effet, les tâches mentionnées dans la loi sur la police neuchâteloise et son règlement d'exécution illustrent bien que leur sont déléguées toute une série de compétences. En particulier, ils ont des fonctions de police judiciaire (dénonciation des contraventions à la loi sur les amendes d'ordre par ex., ou encore poursuite des infractions au règlement de police) et de police de circulation (contrôle de véhicule en stationnement, dénonciation d'infractions LCR notamment). Si les agents de sécurité ne peuvent pas porter d'armes à feu, ils disposent, pour autant qu'ils aient suivi la formation adéquate, du droit de porter d'autres armes et ils peuvent appréhender des contrevenants. En outre, comme il ressort également des explications sur le site internet de la Ville de Neuchâtel relativement à la fonction d'agent de sécurité publique, l'on peut constater que, dans la plupart des situations relevées, les agents publics sont

appelés à assurer le lien avec la population dans des situations extraordinaires (cf. site Internet de la Ville de Neuchâtel <https://www.neuchatelville.ch/fr/>, vivre à Neuchâtel, sécurité, sécurité publique). Enfin, il ressort du cahier des charges du recourant que ses fonctions s'inscrivent dans ces mêmes tâches, à savoir avant tout des questions de police de proximité, en lien avec le quartier qui lui a été attribué, et assurer diverses mesures d'intervention dans ce cadre. Ainsi, les exemples de tâches effectuées par les agents de sécurité publique de la Ville de Neuchâtel démontrent bien leurs fonctions. L'on peut en particulier se référer aux interventions en lien avec les périodes de canicule afin de prêter assistance aux personnes en danger de déshydratation, voire encore la prise de mesure d'urgence lors de montée des crues de rivières ou du lac, notamment l'information de la population, le déplacement de personnes en danger, la fermeture de certains accès piétonniers et la surveillance des ports. Les mesures d'aides (déviation du trafic, régulation) en cas d'incendie sont une autre illustration de leurs tâches s'inscrivant dans ce contexte. La fonction principale de l'agent de sécurité publique de la Ville de Neuchâtel porte, ainsi, avant tout sur le lien social avec la population, surtout en période de crise.

6.3.2 Partant, vu les éléments susmentionnés, le Tribunal considère que l'autorité inférieure était fondée à considérer que les activités et compétences de l'agent de sécurité publique communal n'entraient pas dans la catégorie des services de police organisés de l'art. 18 al. 1 let. f aLAAM. En effet, on l'a vu, la raison d'être de ces exemptions doit permettre de faire face à de potentielles situations extraordinaires lorsque les processus ordinaires s'avèrent insuffisants. Or, force est de constater que les activités décrites ci-dessus, pour importantes qu'elles puissent être, en particulier s'agissant du lien social qu'elles permettent d'établir voire de maintenir avec la population, ne sont pas vitales en situation de crise. Enfin, la détermination des fonctions faisant partie des catégories d'exemption entre dans le large pouvoir d'appréciation de l'autorité inférieure dans ce domaine. C'est en effet elle qui est la mieux à même de déterminer ce qui est ou non indispensable à l'armée en cas de situations extraordinaires.

6.3.3 Certes encore, durant la pandémie de COVID-19, la Ville de Neuchâtel a sollicité en 2020 de l'autorité inférieure qu'elle repousse l'entrée en service pour le service civil de l'une de ses collaboratrices, vu la situation nécessitant l'ensemble des forces employées en qualité d'agents de sécurité publique (cf. ég. courrier du 5 mai 2020 du commandant de la police neuchâteloise assurant de l'étroite collaboration entre la police neuchâteloise et le service communal de la sécurité publique, pièce 9 du recours). Or, c'est justement en pareille situation que l'octroi aux personnes

concernées d'une *dispense* selon l'art. 145 LAAM ou d'un *déplacement de service* selon l'art. 90 OMi entre en considération. En effet, vu le caractère restrictif de l'exemption au service militaire, ces mesures sont aptes à tenir compte de ce genre de situation et des besoins concrets des autorités et instances pour y faire face, sans porter préjudice à l'intervention de l'armée si la situation devait s'aggraver, et permettent à toute personne nécessaire de rejoindre ses rangs et d'y œuvrer selon les besoins indispensables à cette dernière.

7.

Le recourant invoque encore une violation du principe de l'égalité de traitement.

7.1 A cet égard, il relève que des agents ou assistants de la sécurité publique d'autres communes ont été exemptés du service militaire et ce, alors qu'ils sont soumis à la même législation cantonale, qu'ils exercent des tâches de police identiques et sont organisés de manière similaire. Les agents de sécurité publique composant la police cantonale neuchâteloise seraient également exemptés, sans que la différence entre leurs tâches respectives ne le justifient. Il se réfère à un collègue qui a été exempté du service civil par décision du 25 avril 2022, ladite décision retenant que, vu ses tâches, il appartenait à un service de police organisé selon l'art. 18 al. 1 let. f aLAAM.

7.2 L'autorité inférieure, pour sa part, fait valoir que la décision du 25 avril 2022 à laquelle se réfère le recourant ne relève pas du même office et n'est dès lors pas liante pour elle. En outre, elle conteste que le recourant puisse invoquer l'égalité de traitement pour obtenir un avantage contraire à la loi.

7.3 Selon la jurisprudence, une décision ou un arrêté viole le principe de l'égalité de traitement ancré à l'art. 8 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101), lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler, ou qu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Par ailleurs, il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (cf. ATF 145 I 73 consid. 5.1, 142 I 195 consid. 6.1 ; arrêt du TF 1C_195/2021 du 28 octobre 2021 consid. 5.1.2). Le principe de l'égalité ne vaut enfin que si l'autorité respecte celui de la légalité ; il n'y a ainsi pas d'égalité dans l'illégalité, sauf à démontrer que l'autorité entend

persister dans sa pratique illégale (cf. ATF 146 I 105 consid. 5.3.1, 139 II 49 consid. 7.1 ; arrêt du TF 1C_436/2014 du 5 janvier 2015 consid. 5.1). Encore faut-il qu'il n'existe pas un intérêt public prépondérant au respect de la légalité qui conduise à donner la préférence à celle-ci au détriment de l'égalité de traitement (cf. ATF 123 II 248 consid. 3c, 115 la 81 consid. 2 ; arrêts du TF 2C_339/220 du 5 janvier 2021 consid. 8.4, 4D_30/2020 du 1^{er} octobre 2020 consid. 4.1.2). La jurisprudence a également précisé qu'il était nécessaire que l'autorité n'ait pas respecté la loi, non pas dans un cas isolé, ni même dans plusieurs cas, mais selon une pratique constante (cf. ATF 132 II 485 consid. 8.6 ; arrêts du TF 1C_8/2021 du 5 juillet 2021 consid. 3.5, 2C_339/220 précité consid. 8.4). C'est seulement lorsque toutes ces conditions sont remplies que le citoyen est en droit de prétendre, à titre exceptionnel, au bénéfice de l'égalité dans l'illégalité (cf. arrêt du TF 6B_921/2019 du 19 septembre 2019 consid. 1.1).

7.4

7.4.1 Au cas d'espèce, il conviendrait de déterminer si les situations invoquées par le recourant à l'appui de ses griefs sont identiques à la sienne. Or, le Tribunal n'estime pas nécessaire d'ordonner la production d'éléments probatoires supplémentaires à ce sujet. En effet, chaque situation porte son lot de particularités qu'il convient de prendre en considération pour juger de la question de l'exemption. C'est bien ce qui a été considéré au cas d'espèce, la situation concrète du recourant ayant été analysée, en particulier son cahier des charges a été produit et pris en compte par l'autorité inférieure. Or, le recourant argue du fait que les exemptions citées ont été octroyées à d'autres agents de sécurité communaux voire cantonaux, sans évoquer leurs situations professionnelles personnelles ni démontrer *a fortiori* en quoi concrètement leurs situations seraient identiques à la sienne. Ceci conduit le Tribunal à rejeter le grief de violation du principe de l'égalité de traitement, d'autant que l'autorité inférieure bénéficie, dans ce cadre, d'un large pouvoir d'appréciation issu de sa meilleure connaissance des éléments concrets des cas d'espèce.

7.4.2 En outre, l'autorité inférieure a clairement exprimé dans ses écritures que sa pratique consistait à ne pas octroyer d'exemption aux personnes exerçant la fonction d'agents de sécurité publique avec les fonctions telles que définies par le cadre légal. Si, certes, comme on l'a vu, chaque situation concrète doit être prise en considération individuellement, elle a toutefois exposé ne pas avoir développé de véritable pratique qui s'inscrirait en contradiction avec la décision querellée. Ainsi, la question d'une éventuelle égalité dans l'illégalité ne saurait entrer en ligne de compte, étant donné qu'aucune pratique contraire n'a été développée par l'autorité inférieure.

7.5 Partant, le grief de violation de l'égalité de traitement soulevé par le recourant doit également être rejeté. Cela scelle le sort du recours qui sera intégralement rejeté.

8.

Demeure la question des frais et dépens.

8.1 En l'espèce, le recourant est la partie qui succombe, de sorte que les frais de procédure de la cause, arrêtés à 1'500 francs, seront mis à sa charge (cf. art. 63 al. 1 et al. 4bis let. b PA ; art. 2 al. 1 et art. 4 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Il convient de prélever cette somme sur l'avance de frais déjà versée du même montant.

8.2 Le Tribunal peut allouer d'office ou sur requête à la partie ayant entièrement ou partiellement gain de cause une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés (cf. art. 64 al. 1 PA, art. 7 ss FITAF). Les autorités fédérales et, en règle générale, les autres autorités parties n'ont pas droit aux dépens (art. 7 al. 3 FITAF).

Aucune indemnité à titre de dépens ne sera allouée en l'espèce.

9.

Cet arrêt n'est pas attaquant devant le Tribunal fédéral (cf. art. 83 let. i de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). Il entre en force dès sa notification.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure de 1'500 francs sont mis à la charge du recourant. Cette somme est prélevée sur l'avance de frais déjà versée du même montant.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé au recourant et à l'autorité inférieure.

Le président du collège :

La greffière :

Jérôme Candrian

Manon Progin

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. (...)) ; Acte judiciaire)