

Document: 00017_js

Disquette: SGC

POLICE DU FEU

00.017

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil

à l'appui

d'un projet de loi portant modification de la loi sur la police du feu (LPF)

(Du 9 février 2000)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

La jurisprudence du Tribunal fédéral en matière d'obligation de servir dans la police du feu impose aujourd'hui de manière non équivoque aux cantons d'adapter leur législation au principe constitutionnel de l'égalité de traitement entre hommes et femmes. Or, compte tenu de la dernière décision de notre haute Cour sur cette question, il nous apparaît que l'actuelle loi sur la police du feu n'est pas conforme à la Constitution fédérale, en tant qu'elle impose aux seuls hommes de coopérer au service de défense contre l'incendie, soit par leur incorporation dans le corps des sapeurs-pompiers, soit par le paiement d'une taxe d'exemption.

Il sied de relever par ailleurs que le Département de la justice, de la santé et de la sécurité a été récemment saisi de plusieurs recours contre des décisions d'assujettissement à la taxe de pompes. Si la perspective de la nouvelle loi a permis de rejeter les oppositions, il n'est pas exclu que le Tribunal administratif, ou le Tribunal fédéral en dernière instance, annule les décisions de taxation en question en déclarant expressément que la loi neuchâteloise est contraire à la Constitution fédérale. C'est pourquoi nous avons l'obligation de vous soumettre un projet de loi portant modification de la loi sur la police du feu (LPF).

I. CONSIDERATIONS GENERALES

L'actuelle loi sur la police du feu date du 7 février 1996. Lors de son adoption, différentes innovations et précisions ont été apportées en matière d'astreinte au service de défense contre l'incendie. Tout d'abord, l'âge des personnes susceptibles de servir a été fixé de 18 à 52 ans. Par ailleurs, les invalides ont été exemptés de l'obligation de servir et du paiement de la taxe d'exemption, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral. Enfin, la nouvelle loi a accordé aux femmes la faculté, et non l'obligation, d'être incorporées, volontairement, dans le corps des sapeurs-pompiers.

Cette dernière innovation a soulevé, pour la première fois à Neuchâtel, la question de l'introduction du service féminin dans la police du feu. Il s'agissait en effet d'assurer l'égalité entre hommes et femmes et de permettre à ces dernières de participer activement à la lutte contre les incendies. Malgré un amendement du groupe des petits partis tendant à introduire l'obligation de servir pour les femmes, le projet du Conseil

d'Etat, qui a suivi la solution qui prévaut en matière de défense nationale, a été adopté à une large majorité.

L'astreinte des femmes au service du feu touche la question de l'égalité des sexes, dont le principe a été posé dans la Constitution fédérale par l'adoption en 1981 de l'article 4, alinéa 2, qui stipule que l'homme et la femme sont égaux en droit et que la loi pourvoit à l'égalité, en particulier dans les domaines de la famille, de l'instruction et du travail. Cette disposition, reprise par l'article 8, alinéa 3, de la nouvelle Constitution fédérale, vise, en tant que droit fondamental, l'ensemble de l'ordre juridique de la Confédération et des cantons. Elle pose le principe que l'homme et la femme doivent être traités de manière égale dans tous les domaines juridiques et sociaux, ainsi qu'à tous les niveaux étatiques. Le principe de l'égalité entre les sexes ne signifie cependant pas un nivellement total; aussi des exceptions sont-elles tolérées lorsque la différence biologique ou fonctionnelle due au sexe exclut absolument une égalité de traitement (ATF 108 la 22).

Le Tribunal fédéral s'est penché à plusieurs reprises sur la question de la compatibilité du service du feu réservé aux hommes avec le principe de l'égalité entre les sexes. Dans un arrêt rendu le 10 octobre 1986 (ZBI 1987, p. 306 ss), notre haute Cour a admis que l'obligation de servir dans le corps des sapeurs-pompiers et la perception de la taxe d'exemption devaient respecter l'article 4 de la Constitution fédérale. Sur la base de ce jugement déjà, plusieurs cantons ont entrepris de modifier leur législation en imposant aux femmes également l'obligation de servir. En 1989, dans une procédure opposant la ville de La Chaux-de-Fonds à l'un de ses habitants, le Tribunal fédéral a néanmoins précisé qu'il n'était ni arbitraire ni contraire au principe de l'égalité des sexes d'exclure du service du feu les femmes, les enfants, les personnes âgées et les invalides dans la mesure où les interventions du corps des sapeurs-pompiers de la ville concernée sont relativement fréquentes et supposent une force physique importante. Le Tribunal fédéral

a conclu qu'un homme astreint au service ne saurait ainsi se libérer de l'obligation de payer la taxe d'exemption pour le motif que les femmes ne sont pas astreintes au service de lutte contre l'incendie, dès lors que la distinction peut se justifier de manière raisonnable par une différence d'aptitude résultant, en règle générale, des caractéristiques physiques de l'homme et de la femme (arrêt non publié du 14 décembre 1989 en la cause J.). En 1991, les juges fédéraux, tout en rappelant que les lois cantonales sur la défense contre l'incendie devaient répondre au principe de l'égalité des sexes, ont confirmé qu'une commune pouvait, si les circonstances locales le justifiaient, limiter aux hommes l'obligation de servir ou de payer la taxe (ZBI 1991, p. 418 ss).

Toutefois, dans un arrêt du 23 avril 1997 (ATF 123 I 56), le Tribunal fédéral a précisé sa jurisprudence en admettant que le seul fait qu'une activité dans le cadre de la lutte contre le feu comporte certains risques ne peut en tout cas pas conduire à une dispense générale de toutes les femmes. De plus, la force physique n'est pas spécifique au sexe, de sorte que l'argument selon lequel, en moyenne, les hommes possèdent plus que les femmes les capacités exigées pour le service du feu ne joue pas un rôle décisif au regard de l'article 4, alinéa 2, Cst. féd. A cela s'ajoute le fait que dans la plupart des communes dans lesquelles existe l'obligation de servir dans le corps des sapeurs-pompiers, la grande majorité des personnes susceptibles d'être incorporées n'effectue pas personnellement son service, mais accomplit son obligation en payant une taxe d'exemption. Or, dans la mesure où il y a généralement suffisamment de volontaires à disposition, il est très rare qu'il faille enrôler quelqu'un de manière contraignante pour qu'il effectue son service de défense contre l'incendie. Les personnes tenues de servir, de sexe masculin ou féminin, qui ne possèdent pas les capacités requises pour le service de défense contre le feu, peuvent se faire sans autre dispenser du service actif et payer en lieu et place la taxe d'exemption, ce qui peut être exigé dans la même mesure des femmes et des hommes. S'appuyant sur la jurisprudence de la Cour européenne des

droits de l'homme, le Tribunal fédéral admet que la taxe d'exemption a perdu sa nature compensatoire et s'est transformée en une véritable obligation. Pour le paiement d'une telle taxe, une inégalité de traitement fondée sur le sexe ne se justifie pas étant donné qu'il est question non pas de prestation effective dans le cadre du service du feu, mais du paiement d'une taxe d'exemption. En conséquence, le Tribunal fédéral a confirmé la décision du Tribunal administratif du canton des Grisons en déclarant expressément qu'un traitement différent des hommes et des femmes s'agissant du paiement de la taxe d'exemption du service du feu viole l'article 4, alinéa 2, Cst. féd. Les juges fédéraux ont considéré à cet égard qu'il était excessif d'attendre presque 14 ans pour adapter un règlement communal contraire au droit constitutionnel.

Certes, la décision du 23 avril 1997 admet qu'une inégalité de traitement entre hommes et femmes en matière de service du feu est admissible s'il est établi de manière claire que la participation des femmes dans la lutte contre le feu est exclue dans la pratique. Toutefois, une telle exception ne saurait être admise dans les communes qui prévoient déjà la possibilité pour les femmes d'être intégrées au corps des sapeurs-pompiers. Or, dans le canton de Neuchâtel, non seulement la législation cantonale prévoit la possibilité de servir pour les femmes, mais toutes les communes qui ont modifié leur réglementation postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi cantonale de 1996 ont introduit le service féminin volontaire. Un traitement différent entre hommes et femmes ne se justifie donc pas dans notre canton.

Il apparaît ainsi que notre législation en matière de police du feu n'est pas conforme à la Constitution fédérale en tant qu'elle impose l'obligation de servir dans le corps des sapeurs-pompiers aux hommes uniquement. Il convient dès lors d'adapter notre loi sur la police du feu aux exigences tirées du principe de l'égalité entre hommes et femmes et d'introduire l'obligation de servir et de payer la taxe d'exemption pour les femmes

également. En 1997, 17 cantons suisses avaient déjà aboli toute distinction basée sur le sexe dans l'accomplissement du service du feu. En Suisse romande, Neuchâtel est le seul canton à opérer encore une distinction entre les hommes et les femmes.

Il convient de préciser que certains cantons, dont Genève, ont opté pour le système du volontariat, refusant ainsi tout caractère contraignant à la lutte contre le feu. Cette solution paraît toutefois problématique sur le plan organisationnel et désavantageuse sur le plan financier. En effet, la rémunération versée à des sapeurs-pompiers qui servent à titre volontaire devrait être fixée en fonction du temps et de l'énergie fournis et n'aurait à l'évidence plus rien de commun avec la solde symbolique versée aux personnes qui accomplissent leur service pour répondre à une obligation. L'exemple du canton de Zurich, dont le peuple a refusé que l'obligation de servir soit imposée aux femmes, est à cet égard significatif. Afin d'assurer une égalité de traitement conformément à la jurisprudence fédérale précitée, l'astreinte au service a dû être abandonnée également pour les hommes, de sorte qu'il a fallu faire appel à des volontaires pour servir dans le bataillon des sapeurs-pompiers. Du même coup, le poste prévu au budget de la défense contre les incendies a dû être multiplié par 5!

En conséquence, la solution de l'obligation généralisée de servir dans la police du feu répond non seulement aux exigences posées par la jurisprudence fédérale sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes, elle se présente également comme la solution la plus avantageuse sur le plan financier.

II. COMMENTAIRE DU PROJET

Article 35

Afin d'inclure les femmes dans les destinataires de l'obligation de servir, le terme "homme" est remplacé par le terme "personne". De plus, la limite d'âge pour servir dans le corps des sapeurs-pompiers passe de 52 à 50 ans (al. 2), ceci par analogie avec l'article 19a de l'ordonnance du 19 octobre 1994 sur la protection civile. Pour le surplus, sous réserve d'une modification rédactionnelle de peu d'importance, cette disposition demeure inchangée.

Article 36

Cet article, qui prévoit la faculté pour les femmes de demander leur incorporation volontaire dans le corps des sapeurs-pompiers, peut être abrogé.

Article 38

Les communes demeurent compétentes pour déterminer les classes d'âge qui sont astreintes au service. L'article 38 est complété par un alinéa 3 qui précise que nul ne peut exiger son incorporation dans le corps des sapeurs-pompiers, ceci afin de laisser le soin aux communes de choisir souverainement les personnes qui leur paraissent les plus aptes à servir dans la lutte contre le feu. Ceci est d'autant plus important que le service de défense contre l'incendie subira dans un proche avenir une réforme appelée "Sapeurs-pompiers 2000 plus" qui tend à une nette diminution des effectifs parallèlement à une formation accrue.

Article 39

Pour les raisons que nous avons déjà évoquées, tant les hommes que les femmes doivent être soumis à la taxe d'exemption, s'ils sont en âge d'être incorporés. Nous renonçons ici à proposer l'introduction d'un montant limite pour la taxe d'exemption afin de préserver l'autonomie des communes dans ce domaine, tout en rappelant que le barème communal est soumis à l'approbation du Conseil d'Etat.

L'alinéa 2 précise que les couples faisant ménage commun sont soumis au paiement d'une seule taxe.

Article 40

Cette disposition énonce les exceptions à l'obligation de servir et de payer la taxe d'exemption. Les lettres *a* à *f* sont maintenues dans leur forme actuelle et sont complétées par une lettre *g*, destinée d'une part à libérer du service les personnes dont les obligations familiales ne les rendent pas disponibles pour le service du feu et d'autre part à éviter que le budget des familles monoparentales et des personnes seules s'occupant sous leur toit d'une personne nécessiteuse ne soit grevé d'une taxe supplémentaire. Quant à la nouvelle lettre *h*, elle libère de l'obligation de servir et du paiement de la taxe les membres des états-majors des organisations de protection civile et des formations d'intervention en cas d'urgence étant donné que ces personnes peuvent être sollicitées en cas de sinistre.

Afin de ne pas défavoriser les couples dont l'un des membres accomplit son obligation de servir, le conjoint de ce dernier est exempté du service et du paiement de la taxe conformément à l'alinéa 2.

L'alinéa 3 reprend l'alinéa 2 actuel et laisse la possibilité aux communes d'étendre l'exemption du service et du paiement de la taxe à d'autres catégories de personnes. Il est toutefois précisé que seules les personnes dont l'activité ne les rend pas disponibles pour le service du feu peuvent être exemptées, comme par exemple les médecins ou les personnes exerçant une activité lucrative en dehors du canton, ou qui exercent déjà une fonction concrète en relation avec la police du feu, comme les membres des polices locales.

Article 45

En cas de sinistre, le commandant du corps des sapeurs-pompiers de la commune concernée doit avertir en tout premier lieu la centrale d'alarme — et non plus le centre de secours — laquelle est plus à même de prendre les dispositions urgentes et de coordonner la lutte contre l'incendie.

III. CONCLUSIONS

Si la lutte contre le feu sera désormais l'affaire aussi bien des citoyennes que des citoyens, la généralisation du principe de l'obligation de servir dans la police du feu et de

payer la taxe d'exemption n'aura pas de conséquences financières ou pratiques sur les couples, mariés ou non, ni sur les familles monoparentales. Seules sont visées les femmes de moins de 50 ans, ne vivant pas en couple et n'ayant pas à charge un enfant mineur. Cette modification n'aura dès lors pas un impact considérable dans la population neuchâteloise. Par ailleurs, les communes devront revoir leur barème relatif au montant de la taxe d'exemption afin d'adapter celui-ci à l'augmentation du nombre de personnes soumises à ladite taxe. Nous vous prions dès lors de bien vouloir prendre le présent rapport en considération et adopter le projet de loi ci-après.

Veillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 9 février 2000

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,

P. HIRSCHY

Le chancelier,

J.-M. REBER

Loi**portant modification de la loi sur la police du feu (LPF)**

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 9 février 2000,

décrète:

Article premier La loi sur la police du feu (LPF), du 7 février 1996, est modifiée comme il suit:

Obligation de servir

Art. 35 ¹Chaque commune a le droit d'imposer à toute personne de son territoire, quelle que soit sa nationalité, l'obligation de coopérer au service de défense contre l'incendie par son incorporation dans le corps des sapeurs-pompiers.

²Cette obligation peut être imposée à toute personne apte au service du feu dès le début de l'année durant laquelle elle atteint sa majorité jusqu'à la fin de l'année durant laquelle elle atteint 50 ans. En cas de nécessité, la limite d'âge peut être fixée à 60 ans.

³N'est pas considérée comme apte au service du feu la personne qui ne peut exercer aucune fonction dans le corps des sapeurs-pompiers en raison d'une invalidité permanente, physique ou psychique. En cas de besoin, celle-ci est constatée par un médecin désigné par le Conseil communal.

Art. 36 Abrogé

Classes d'âge et
incorporation

Art. 38 ¹Les communes déterminent les classes d'âge qui doivent le service.

²Elles procèdent à l'incorporation en fonction des nécessités, des capacités personnelles et des compétences professionnelles.

³Nul ne peut exiger son incorporation dans le corps des sapeurs-pompiers.

Taxe d'exemption

Art. 39 ¹Les personnes aptes au service du feu non incorporées dans le corps des sapeurs-pompiers, mais en l'âge de l'être, peuvent être astreintes au paiement d'une taxe annuelle d'exemption calculée selon un barème soumis à l'approbation du Conseil d'Etat.

²Pour les couples vivant en ménage commun, il ne sera perçu qu'une seule taxe.

Art 40 ¹...

g) les personnes seules ayant la garde d'un enfant mineur ou s'occupant sous leur propre toit d'une personne nécessitant une assistance particulière;

h) les membres des états-majors des organisations de protection civile et des formations d'intervention en cas d'urgence.

²Lorsqu'un membre d'un couple vivant en ménage commun est incorporé dans le corps des sapeurs-pompiers, l'autre est exempté du service et du paiement de la taxe.

³Les communes peuvent, avec l'approbation du département, étendre l'exemption du service et du paiement de la taxe à d'autres catégories de personnes dont les activités ne les rendent pas disponibles pour le service du feu ou qui exercent déjà une fonction concrète en relation avec la police du feu.

Art. 45 ¹Le commandant du corps des sapeurs-pompiers de la commune sur le territoire de laquelle un sinistre se produit doit le signaler immédiatement à la centrale d'alarme à laquelle cette commune est rattachée.

²Le centre de secours compétent intervient dans les plus brefs délais.

Art. 2 ¹La présente loi est soumise au référendum facultatif.

²Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente,

Les secrétaires,