



1C_452/2024

Arrêt du 16 janvier 2025

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Haag, Président,
Kneubühler et Merz.
Greffier : M. Hausammann.

Participants à la procédure
A. _____,
représenté par Me Lorène Vida, avocate,
recourant,

contre

Ville de Neuchâtel, Service juridique,
rue Ernest-Roulet 2, case postale 59, 2034 Peseux,
intimée.

Objet
Droit de la fonction publique, heures supplémentaires,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal de la République et canton de Neuchâtel, Cour de droit public, du
12 juin 2024 (CDP.2023.252-FONC).

Faits :

A.

A. _____ a été engagé par la Ville de Neuchâtel dès le 1er mars 2019 en qualité de responsable de la Gérance communale auprès du Service des bâtiments et du logement (ci-après: SBAT). À la suite d'une réorganisation interne, sa fonction a été réévaluée, son salaire passant du niveau 4, échelon 21, au niveau 3, échelon 17 de la grille salariale. En février 2020, 200 heures "variables positives/supplémentaires" lui ont été payées pour des heures réalisées en 2019, à titre de solde de toute compte au vu de sa rémunération. En 2021, A. _____ a été nommé chef du Service de la gérance et du logement (ci-après: SGL) qui a succédé au SBAT. En février 2021, 265 heures supplémentaires lui ont été payées pour des heures travaillées en 2020. À la suite d'une nouvelle réévaluation sollicitée par l'intéressé, il a été colloqué à l'échelon 21 du niveau 3 dès le 1er janvier 2021, puis à l'échelon 22 du niveau 3 dès le 1er janvier 2022. En mars 2022, 264.27 heures supplémentaires lui ont encore été payées pour des heures accomplies en 2020.

Dans un courrier du 25 juillet 2022, A. _____ a demandé à ce que les heures supplémentaires payées fassent l'objet d'une majoration de 25% ou de 50%, conformément selon lui à la réglementation d'application du statut du personnel de la Ville. Par courrier du 12 octobre 2022, la conseillère communale en charge du Dicastère neuchâtelois du développement territorial, de l'économie, du tourisme et du patrimoine bâti (ci-après: la conseillère communale) et la cheffe du service des ressources humaines ont refusé de lui accorder cette majoration.

Le 12 janvier 2023, A. _____ a résilié son contrat de travail pour le 30 avril suivant et a sollicité d'être libéré de son obligation de travailler.

B.

Par acte du 21 août 2023, A. _____ a saisi la Cour de droit public du Tribunal cantonal neuchâtelois d'une action de droit administratif contre la Ville de Neuchâtel. Ses conclusions tendaient aux versements à titre de majoration de 25% en lien avec les heures supplémentaires faites en 2019 (2660 fr.), en 2020 (3796 fr. 15 et 3901 fr. 30), en 2021 (29'991 fr. 55) et en 2022 (59'582 fr. 15), avec intérêts à 5% l'an.

Par arrêt du 12 juin 2024, la Cour cantonale a rejeté cette action. Elle a notamment refusé d'administrer les moyens de preuve requis, à savoir l'audition de différents témoins ainsi que la production de divers documents relatifs au poste de l'intéressé.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A. _____ demande principalement au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du 12 juin 2024 et de condamner la Ville de Neuchâtel à lui verser la somme totale de 99'931 fr. 15 à titre de majoration (25%) en lien avec les heures supplémentaires effectuées entre 2019 et 2022 avec intérêts à 5% l'an. Subsidiairement, il requiert le renvoi de la cause à l'autorité précédente pour instruction complémentaire et nouvelle décision.

La Cour de droit public du Tribunal cantonal se réfère aux motifs de son arrêt et conclut au rejet du recours. La Ville de Neuchâtel conclut également au rejet du recours, dans la mesure de sa recevabilité.

Dans une réplique du 21 octobre 2024, le recourant maintient ses conclusions.

Considérant en droit :

1.

La présente cause est une contestation de nature pécuniaire en matière de rapports de travail de droit public, de sorte que le motif d'exclusion de l'art. 83 let. g LTF n'entre pas en considération. La valeur litigieuse dépasse largement le seuil de 15'000 fr. ouvrant la voie du recours en matière de droit public en ce domaine (art. 51 al. 1 et 85 al. 1 let. b LTF). Par ailleurs, en tant que partie à la procédure cantonale, destinataire de la décision qui rejette ses prétentions, le recourant bénéficie indéniablement de la qualité pour recourir. Pour le surplus, interjeté en temps utile et dans les formes requises contre une décision finale prise par une autorité cantonale de dernière instance, le recours respecte les exigences des art. 86 al. 1 let. d, 90 et 100 al. 1 LTF. Le recours en matière de droit public est par conséquent recevable, sous réserve de sa motivation, comme il sera développé dans les considérants ci-après.

2.

Le recourant se plaint d'une violation du droit d'être entendu. Il reproche à la Cour cantonale de n'avoir pas entendu des témoins ni administré "divers documents".

2.1. Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. comprend notamment le droit de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (**ATF 148 II 73** consid. 7.3.1; **145 I 167** consid. 4.1). De jurisprudence constante, l'autorité peut renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de former sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves qui lui sont encore proposées, elle a la certitude que ces dernières ne pourraient l'amener à modifier son opinion (**ATF 145 I 167** consid. 4.1; **144 II 427** consid. 3.1.3). Le refus d'une mesure probatoire par appréciation anticipée des preuves ne peut être remis en cause devant le Tribunal fédéral qu'en invoquant l'arbitraire (art. 9 Cst.) de manière claire et détaillée (cf. art. 106 al. 2 LTF; **ATF 146 III 73** consid. 5.2.2 et 144 II 427 consid. 3.1.3). En matière d'appréciation des preuves et d'établissement des faits, il n'y a arbitraire que lorsque l'autorité ne prend pas en compte, sans aucune raison sérieuse, un élément de preuve propre à modifier la décision, lorsqu'elle se trompe manifestement sur son sens et sa portée, ou encore lorsque, en se fondant sur les éléments recueillis, elle tire des conclusions insoutenables (**ATF 148 IV 39** consid. 2.3.5; **143 IV 500** consid. 1.1).

Compte tenu de l'exigence de motivation contenue à l'art. 42 al. 1 et 2 LTF, il appartient à la partie recourante de discuter au moins brièvement les considérants de la décision litigieuse et d'expliquer en quoi ceux-ci seraient contraires au droit (**ATF 142 I 99** consid. 1.7.1). Les griefs de violation des droits fondamentaux sont en outre soumis à des exigences de motivation accrues (cf. art. 106 al. 2 LTF), la partie recourante devant alors citer les principes constitutionnels qui n'auraient pas été respectés et expliquer de manière claire et précise en quoi ces principes auraient été violés (**ATF 148 I 127** consid. 4.3). Les critiques de nature appellatoire sont irrecevables (**ATF 147 IV 73** consid. 4.1.2).

2.2. Dans le cas d'espèce, la Cour cantonale a premièrement relevé que le litige portait uniquement sur la question des heures supplémentaires effectuées depuis 2021 avec majoration ainsi que sur la majoration des heures payées déjà réalisées en 2019 et 2020. En effet, le recourant n'avait requis le paiement des heures supplémentaires qu'après avoir pris conscience qu'il ne serait pas colloqué en classe 2 ou 1, à la suite de sa nomination en qualité de chef de service. Par conséquent, les premiers juges ont rejeté les requêtes d'auditions de nombreux témoins membres de l'administration communale neuchâteloise, au motif que ces moyens de preuve visaient à établir que le recourant avait été mal colloqué et ne concernaient dès lors pas la problématique des heures supplémentaires ni celle de leur majoration. Concernant le rapport qui

avait été établi par une société chargée d'évaluer la fonction du recourant, il était également externe au litige.

Cette appréciation n'est pas arbitraire. Le recourant ne démontre pas en quoi l'audition de ses anciens collègues pourrait avoir une influence sur la question de ses heures supplémentaires et de leur majoration. À le comprendre, cela serait susceptible d'établir qu'il percevait un salaire inférieur dans sa nouvelle fonction depuis sa collocation à la classe salariale 3. Cette question sort cependant de l'objet du litige, limité aux montants réclamés à titre de majoration des heures supplémentaires qu'il avait effectuées, tel que défini par ses conclusions prises dans le cadre de son action de droit administratif.

Le recourant n'apporte du reste aucune indication quant aux personnes qui auraient dû être auditionnées, ni aux questions qui auraient dû leur être posées, de sorte qu'il est également impossible d'établir si ce moyen de preuve serait pertinent pour l'issue du litige. Le recourant se contente d'affirmer qu'il était nécessaire de déterminer si son salaire comprenait la rémunération des heures supplémentaires, sans expliquer clairement et de manière détaillée pour quelles raisons seule l'audition de ses anciens collègues aurait permis de répondre à cette interrogation et était ainsi indispensable. Sa motivation d'une prétendue violation du droit d'être entendu est dès lors insuffisante au regard des exigences de l'art. 106 al. 2 LTF. Les précisions apportées au stade de la réplique quant aux témoins, venant compléter son argumentation, sont par ailleurs irrecevables car tardives. Le droit de réplique n'a en effet pas vocation à permettre aux parties de présenter des arguments nouveaux ou des griefs qui auraient déjà pu figurer dans l'acte de recours. Le recourant ne saurait dès lors, par ce biais, remédier à une motivation initiale défailante ou encore compléter les motifs de son recours (cf. art. 47 al. 1 LTF; **ATF 143 II 283** consid. 1.2.3 et 135 I 19 consid. 2.1; arrêt 1C_503/2019 du 7 avril 2021 consid. 1.3).

Quant au refus des précédents juges de faire produire "divers documents", le recourant n'indique pas dans son recours au Tribunal fédéral de quelles pièces il s'agissait ni l'influence qu'elles pourraient exercer sur l'issue du litige. Son grief est à cet égard irrecevable. Il n'appartient en effet pas au Tribunal fédéral d'aller rechercher dans les écritures devant les instances précédentes. Il ne serait par ailleurs pas non plus suffisant que la partie recourante se contente de renvoyer à celles-ci (cf. **ATF 145 V 141** consid. 5.1 et 144 V 173 consid. 3.2.2; arrêt 1C_265/2020 du 29 décembre 2020 consid. 1.3).

2.3. Concernant les autres moyens de preuve proposés par le recourant pour établir la rémunération des heures supplémentaires, la Cour cantonale a estimé qu'ils n'étaient pas susceptibles de modifier son opinion et les a donc également rejetés par appréciation anticipée.

Ce faisant, les juges précédents n'ont pas versé dans l'arbitraire en considérant que le dossier comprenait suffisamment d'éléments pour trancher la cause et en retenant que seule la supérieure hiérarchique du recourant aurait été en mesure de légitimer la nécessité d'effectuer des heures supplémentaires, ce qui ne pouvait pas être soutenu en l'espèce dès lors que son avis reflétait celui de la ville intimée. Le recourant n'émet aucune critique contre ce raisonnement et se contente d'affirmer péremptoirement que l'audition de sa supérieure et de ses collègues (sans prendre la peine de les nommer) permettrait d'établir les horaires effectués. En indiquant ensuite de manière répétée qu'il existerait une "problématique" en raison des nombreuses heures supplémentaires effectuées en 2019 et 2020, le recourant oppose simplement sa propre version des faits sans démontrer que l'appréciation de la Cour cantonale, selon laquelle le paiement était intervenu pour solde de tout compte, serait insoutenable. De telles critiques purement appellatoires sont insuffisantes (cf. art. 106 al. 2 LTF) et doivent être écartées.

3.

Dans un second grief, intitulé "violation du droit cantonal/communal", le recourant reproche à la Cour cantonale de n'avoir pas retenu que les directives communales étaient confuses et lacunaires et qu'il ne bénéficiait, *in fine*, d'aucune compensation pour les heures supplémentaires réalisées. Le recourant se plaint également d'une constatation arbitraire des faits et d'une violation de l'art. 14 de la loi neuchâteloise sur la procédure et la juridiction administrative (LPJA; RS/NE 152.130), qui consacre la maxime d'office en matière d'administration des preuves.

3.1. Le Tribunal fédéral revoit librement l'interprétation et l'application du droit fédéral et du droit constitutionnel cantonal (art. 95 LTF). Il examine en revanche sous l'angle restreint de l'arbitraire l'interprétation et l'application des autres règles du droit cantonal ou communal (**ATF 147 I 433** consid. 4.2; **146 II 367** consid. 3.1.5). Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Le Tribunal fédéral n'a pas à déterminer quelle est l'interprétation correcte que l'autorité cantonale aurait dû donner des dispositions applicables; il doit uniquement examiner si l'interprétation qui a été faite est défendable. Il ne s'écarte de la solution retenue que si celle-ci apparaît insoutenable ou en contradiction manifeste avec la situation effective, ou encore si elle a été adoptée sans motifs objectifs et en violation d'un droit certain. En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision critiquée soient insoutenables, encore faut-il que celle-ci soit arbitraire dans son résultat. Si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne se révèle pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution paraît également concevable, voire préférable (**ATF 148 II 465** consid. 8.1; **148 I 145** consid. 6.1).

3.2. La juridiction précédente a exposé, au considérant 3 de son arrêt, les directives sur le personnel qui se sont appliquées successivement jusqu'au 31 décembre 2020 (statut du personnel communal du 7 décembre 1987), puis dès le 1er janvier 2021 (statut du personnel communal du 21 décembre 2020, en vigueur depuis

le 1er janvier 2021, et statut du personnel communal du 25 octobre 2021, en vigueur depuis le 1er janvier 2022). Ces différentes directives communales comprenaient chacune des règles similaires quant aux heures supplémentaires et leur compensation.

À propos des heures accomplies en 2019 et 2020 (soit avant le changement de fonction du recourant), se fondant sur l'art. 51 du statut du personnel communal de 1987 (concrétisé par un règlement d'application du 3 mai 1989), la Cour cantonale a relevé que les conditions permettant de retenir des heures supplémentaires n'étaient pas réalisées et a ainsi rejeté le droit à une majoration de 25% (consid. 4 de l'arrêt attaqué). Depuis la nomination du recourant en qualité de chef de service, l'autorité précédente a considéré qu'il était un cadre de catégorie 2 (selon les art. 47 et 50 du règlement d'application du statut du personnel communal du 14 avril 2021, arrêté le 4 octobre 2021) et qu'il ne pouvait par conséquent pas non plus prétendre à la rémunération des heures supplémentaires réalisées (cf. art. 64 al. 3 du statut du personnel de 2020 et art. 65 al. 3 du statut du personnel 2021). En outre, ces heures ne pouvaient de toute manière pas être qualifiées d'heures supplémentaires, dès lors qu'elles n'avaient pas été accomplies sur ordre du supérieur ni entre 19h30 et 6h (consid. 5 de l'arrêt attaqué).

3.3. Le recourant ne parvient pas à démontrer que l'interprétation faite par la Cour cantonale des directives sur le personnel serait arbitraire. Il ne remet pas en cause l'appréciation de l'autorité précédente quant aux heures effectuées en 2019 et 2020, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'y revenir. Depuis son changement de fonction en janvier 2021, on ne discerne ensuite pas quelles contradictions manifestes il aimerait mettre en avant. Il ne conteste en effet pas qu'il était un cadre de la catégorie 2 et que ses heures supplémentaires n'étaient par conséquent pas rémunérées. Il se prévaut en revanche du fait qu'aucune compensation pour les cadres n'aurait été définie dans une directive et y voit dès lors une lacune du droit communal. La Cour cantonale a reconnu que cette question n'avait effectivement pas été concrétisée dans une directive. Néanmoins, elle a relevé que le statut du recourant ne lui permettait de toute manière pas d'effectuer des heures supplémentaires et que, même si cela était le cas, les heures accomplies depuis 2021 ne pouvaient pas être qualifiées comme telles. Face à ce raisonnement, le recourant se contente d'invoquer une lacune du droit communal, sans parvenir à démontrer que le résultat auquel est arrivée la Cour cantonale serait arbitraire. Or, dans la mesure où son statut ne lui permettait pas de prétendre à une compensation des heures supplémentaires, le fait qu'une telle compensation ne soit pas définie dans une directive n'est pas relevant en l'espèce. Le recourant renvoie au surplus aux développements contenus dans son action du 21 août 2023 sans les reprendre expressément dans son recours, ce qui ne répond pas aux exigences de motivation de l'art. 106 al. 2 LTF (**ATF 143 IV 122** consid. 3.3; **141 V 416** consid. 4; **138 IV 47** consid. 2.8.1).

Dans ces conditions, le grief relatif au droit communal est insuffisant pour remettre en cause l'appréciation de la cour cantonale et doit dès lors être rejeté, pour autant qu'il soit recevable.

3.4. Le recourant prétend encore que l'autorité précédente aurait fait preuve d'arbitraire en refusant d'instruire les moyens de preuve proposés et en n'établissant pas les faits d'office conformément à l'art. 14 LPJA.

Il ne sera pas revenu sur la critique d'une prétendue violation du droit d'être entendu en lien avec l'appréciation anticipée des moyens de preuve qui fait l'objet du considérant 2 ci-dessus. Quant au grief relatif à la constatation des faits, le recourant soutient qu'il était prouvé et admis que des heures avaient été effectuées et payées par la ville intimée pour les années 2019 et 2020. Ce faisant, il fait totalement abstraction du raisonnement de la Cour de justice, selon lequel le paiement de ces heures était intervenu pour solde de tout compte, au vu de sa nouvelle rémunération découlant de sa collocation en classe 3. Cette appréciation n'apparaît pas insoutenable et le recourant ne la critique aucunement. Contrairement à ce qu'il prétend, le fait que ces heures avaient été payées ne démontre pas pour autant qu'elles avaient été accomplies sur ordre de sa supérieure hiérarchique ou qu'elles étaient formellement justifiées en plus de l'horaire réglementaire de son service. Le décompte d'heures auquel il fait référence (titre 11) n'est du reste pas pertinent. Non seulement ce document a été établi par l'intéressé lui-même (ce qui relativise sa force probante), mais il ne prouve également pas qu'il s'agirait d'heures supplémentaires et non d'heures variables non sujettes à majoration. Dans ces conditions, ce grief, pour autant qu'il soit recevable, doit également être rejeté.

4.

Il s'ensuit que le recours en matière de droit public est rejeté, dans la mesure de sa recevabilité. Le recourant, qui succombe, doit supporter les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté, dans la mesure de sa recevabilité.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 3000 fr., sont mis à la charge du recourant.

3.

Le présent arrêt est communiqué aux parties et au Tribunal cantonal de la République et canton de Neuchâtel, Cour de droit public.

Lausanne, le 16 janvier 2025

Au nom de la I^{re} Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Haag

Le Greffier : Hausammann