

A1 24 79

**ARRET DU 12 FEVRIER 2025**

**Tribunal cantonal du Valais  
Cour de droit public**

Composition : Christophe Joris, président ; Jean-Bernard Fournier et Dr Thierry Schnyder, juges ; Matthieu Sartoretti, greffier ;

**en la cause**

**X** \_\_\_\_\_, recourante, représentée par Maître Boris Heinzer, avocat à Lausanne,

**contre**

**CONSEIL D'ETAT DU VALAIS**, autorité attaquée, et **Y** \_\_\_\_\_, tiers concerné, représenté par Maître Natacha Albrecht, avocate à Sierre.

(Fonction publique ; rémunération du temps d'habillage)

recours de droit administratif contre la décision du 28 février 2024

## Faits

**A.** Par contrat de droit privé du 19 août 2013, la X \_\_\_\_\_ (ci-après également : l'employeuse) a engagé Y \_\_\_\_\_ (ci-après également : l'employé) en qualité d'auxiliaire de transport au sein du Service de la sécurité publique en charge des ambulances de X \_\_\_\_\_ (ci-après : le A \_\_\_\_\_) à compter du xx.xxxx.

Le 30 avril 2015, le Conseil municipal de B \_\_\_\_\_ (ci-après : le Conseil municipal) a nommé Y \_\_\_\_\_ en qualité d'ambulancier au sein du service précité. Le 7 mai 2015, les parties ont signé un « *Contrat de travail de droit public* » (ci-après : le contrat de travail) qui prévoyait notamment une entrée en fonction le 1<sup>er</sup> juillet 2015 et une durée hebdomadaire de travail de 42 heures. Ce document précisait encore que, sous réserve d'autres conditions prévues dans le contrat, les droits et obligations des parties étaient régis par le règlement du personnel de la X \_\_\_\_\_ approuvé par le Conseil municipal le 3 avril 2014 et modifié à plusieurs reprises par la suite (ci-après : le RPV), ainsi que ses directives d'application et les autres dispositions d'exécution. Par sa signature, l'employé confirmait accepter les conditions contractuelles et celles résultant des règlement et directives précités. Le 20 juin 2016, soit au terme de la période d'essai, la X \_\_\_\_\_ a définitivement nommé Y \_\_\_\_\_ au poste d'ambulancier avec effet au 1<sup>er</sup> juillet 2016.

**B.** Au début de l'année 2020, un litige est né entre plusieurs ambulanciers et la X \_\_\_\_\_ au sujet de la durée hebdomadaire de travail passée de 42 à 44 heures, ainsi que de la compensation des heures de travail de nuit. Par l'entremise de leur mandataire commune, les employés ont informé le Service de la protection des travailleurs et des relations du travail (SPT) du différend qui les opposait à la X \_\_\_\_\_, lequel a, le 9 septembre 2020, procédé à un contrôle de la durée du travail au sein du A \_\_\_\_\_. Etabli le lendemain, le rapport de contrôle y relatif pointait le non-respect de certaines exigences de la LTr à laquelle était soumis le A \_\_\_\_\_ et imposait diverses mesures correctives afin d'y remédier. La question de l'indemnisation du temps d'habillage n'était pas évoquée dans ce document.

Suite à la démission de Y \_\_\_\_\_ communiquée le 10 mai 2021, les rapports de service ont pris fin le 31 juillet 2021. Le 23 août 2021, un décompte des heures supplémentaires (168.59 h) à payer à cette date a été remis par la X \_\_\_\_\_ à Y \_\_\_\_\_.

Par courriel du 10 septembre 2021, le responsable du A \_\_\_\_\_ a transmis aux membres du A \_\_\_\_\_ diverses informations importantes concernant l'organisation du service. Etait en particulier annoncé le fait qu'une durée de 15 minutes d'habillage serait désormais comptabilisée comme temps de travail et que cette mesure serait appliquée avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> avril 2021.

C. Le 28 septembre 2021, Y \_\_\_\_\_ a, pour la première fois, sollicité le paiement du temps d'habillage à titre rétroactif pour les cinq dernières années de service, estimant que le « *changement de pratique* » de la X \_\_\_\_\_ constituait une « *mise en conformité par rapport à l'art. 13, al. 1 OLT1* ». Le 21 février 2022, Y \_\_\_\_\_ a requis de l'employeuse le paiement d'un montant de 9076 fr. 60, avec intérêts à 5 % l'an dès le 1<sup>er</sup> mars 2017, correspondant à l'indemnisation du temps d'habillage pour l'ensemble de son activité au sein de la X \_\_\_\_\_ depuis 2013. Le 31 mars 2022, la X \_\_\_\_\_ a écarté sa demande, motif pris que l'indemnisation du temps d'habillage depuis avril 2021 constituait un changement de pratique et non une mise en conformité avec la LTr. En d'autres termes, aucune indemnité n'était due pour le passé.

Le 15 juin 2022, Y \_\_\_\_\_ a sollicité le prononcé d'une décision formelle par la X \_\_\_\_\_. Faute de décision, le précité a adressé au Conseil d'Etat un recours pour déni de justice et retard injustifié le 27 septembre 2022.

Le 3 novembre 2022, la X \_\_\_\_\_ a statué sur la demande d'indemnisation de Y \_\_\_\_\_. Considérant que la créance était prescrite s'agissant de la période antérieure au 1<sup>er</sup> avril 2016, la X \_\_\_\_\_ a, pour la période postérieure, retenu que même si le temps d'habillage avait dû être qualifié de temps de travail au sens de la LTr, cela n'aurait pas encore impliqué une obligation de rémunération. Cette loi avait en effet pour but d'assurer le respect des horaires et des durées maximales de travail, en l'occurrence 50 heures hebdomadaires, mais non de déterminer la rémunération due par l'employeur pour le temps de travail. En bref, le temps de travail supplémentaire, c'est-à-dire excédant 50 heures par semaine, était bien régi par la LTr et devait être rémunéré conformément à l'art. 13 LTr. Dans le cas de Y \_\_\_\_\_, cela représentait 28.25 heures de travail supplémentaire soit une indemnité de 1213 fr. 15 au tarif horaire majoré de 25 %, avec intérêts à 5 % l'an dès le 1<sup>er</sup> octobre 2018. La rémunération du temps de travail ordinaire et des heures supplémentaires résultant prétendument de la comptabilisation rétroactive du temps d'habillage dépendait en revanche de l'accord contractuel passé entre les parties. Or, il avait toujours été clair que le temps d'habillage ne donnerait pas lieu à une rémunération spécifique, si bien que l'employé n'avait droit à aucune rémunération de ce chef.

**D.** Le 7 décembre 2022, Y \_\_\_\_\_ a saisi le Conseil d'Etat d'un recours administratif à l'encontre de cette décision, concluant à sa réforme en ce sens que la X \_\_\_\_\_ soit condamnée au versement de 9076 fr. 60, avec intérêts à 5 % l'an dès le 1<sup>er</sup> mars 2017, sous suite de frais et dépens. En substance, l'intéressé soutenait qu'aucune disposition contractuelle ou réglementaire n'excluait de considérer le temps d'habillage comme temps de travail préalablement au mois d'avril 2021, si bien qu'il devait également être rémunéré. Dans sa réponse du 16 mai 2023, la X \_\_\_\_\_ a conclu au rejet du recours pour les mêmes motifs que ceux exposés dans la décision dont était recours. Les parties ont étayé leurs argumentations respectives et persisté dans leurs conclusions à l'occasion d'un deuxième échange d'écritures.

Par décision du 28 février 2024, le Conseil d'Etat a partiellement admis le recours de Y \_\_\_\_\_. Considérant que les prétentions antérieures au 22 novembre – et non au 1<sup>er</sup> avril – 2016 étaient prescrites, il a annulé la décision attaquée en tant qu'elle refusait l'indemnisation des heures d'habillage pour les semaines où la durée maximale du travail de 50 heures n'avait pas été dépassée. En substance, il a retenu que la X \_\_\_\_\_ avait admis que le temps d'habillage constituait rétroactivement du temps de travail. Or, si le travail supplémentaire devait être rémunéré en vertu de la LTr, les heures supplémentaires devaient l'être également sur la base de cette même loi et du CO. Il convenait par conséquent d'ajouter rétroactivement le temps d'habillage à la durée de travail hebdomadaire de l'employé afin de déterminer, pour chaque semaine, l'existence d'heures de travail supplémentaire (celles excédant 50 heures) ou d'heures supplémentaires (celles supérieures aux 42 hebdomadaires mais inférieures à 50 heures) et les rémunérer en conséquence. Le dossier était par conséquent renvoyé à la X \_\_\_\_\_ pour qu'elle procède au calcul précité. Le recours était en revanche rejeté s'agissant des heures dont l'indemnisation avait déjà été admise par l'employeuse.

**E.** Par acte du 4 avril 2024, la X \_\_\_\_\_ a porté cette décision devant le Tribunal cantonal en concluant, sous suite de frais et dépens, à sa réforme en ce sens que le recours administratif est rejeté et la décision communale du 3 novembre 2022 rétablie, subsidiairement à une annulation avec renvoi du dossier au Conseil d'Etat pour nouvelle décision dans le sens des considérants. En bref, l'employeuse reproche à l'autorité précédente d'avoir ordonné, en sus de l'indemnisation du temps d'habillage constitutif de travail supplémentaire, celle du temps d'habillage ayant engendré des heures supplémentaires. Ce faisant, le Conseil d'Etat n'aurait pas examiné l'argument pourtant régulièrement opposé par la X \_\_\_\_\_, à savoir que la LTr impose, certes, la rémunération du temps de travail supplémentaire, mais ne prévoit rien s'agissant des

heures supplémentaires, cette question devant être résolue sur la base du contrat conclu. Or, les parties ayant en l'occurrence exclu toute rémunération du temps d'habillage avant avril 2021, la décision entreprise devrait être annulée.

Le 1<sup>er</sup> mai 2024, le Conseil d'Etat a transmis le dossier de la cause au Tribunal de céans et, renonçant à se déterminer sur le recours, propose de le rejeter, sous suite de frais.

Dans sa réponse du 8 mai 2024, Y \_\_\_\_\_ soutient pour sa part que le temps d'habillage devrait, selon l'art. 13 OLT1, être pris en compte comme temps de travail et dès lors rémunéré quelle que soit sa qualification (travail ordinaire pour les semaines de moins de 42 heures, heures supplémentaires pour les semaines de travail entre 42 et 50 heures ou travail supplémentaire pour les semaines de plus de 50 heures). Sur cette base, l'employé conclut au rejet du recours et à la confirmation de la décision entreprise, sous suite de frais et dépens.

Transmises aux autres participants à la procédure, ces déterminations n'ont pas suscité de réaction.

### **Considérant en droit**

#### **1.**

**1.1** Aux termes de l'art. 44 al. 1 let b LPJA – applicable à la procédure de recours de droit administratif par renvoi de l'art. 80 al. 1 let. a LPJA –, a qualité pour recourir toute personne, organisation ou autorité que la loi autorise à recourir.

En vertu de l'art. 156 al. 1 LCo, les collectivités de droit public et leurs associations ont qualité pour recourir auprès du Tribunal cantonal lorsqu'elles sont atteintes par une décision et qu'elles possèdent un intérêt digne de protection à ce que cette décision soit annulée ou modifiée. De jurisprudence constante, une commune peut recourir aussi bien lorsque la décision lui porte une atteinte semblable à celle dont pâtirait un particulier que lorsqu'elle est atteinte dans son autonomie (ACDP A1 24 40 du 6 novembre 2024 consid. 1, A1 23 204 du 26 septembre 2024 consid. 1.2 et A1 23 50 du 18 janvier 2024 consid. 1.1).

Selon la jurisprudence toujours, une collectivité publique, en tant qu'employeur, dispose d'un intérêt spécifique digne de protection à l'annulation ou à la modification d'une décision d'une autorité de recours favorable à son employé. La collectivité publique se trouve en effet dans une situation juridique analogue à celle d'un employeur privé parce

que les prestations pécuniaires qu'elle conteste devoir fournir pourraient être dues par tout employeur dans une situation comparable (ATF 142 II 259 consid. 4.1 et les nombreuses références citées).

Tel est précisément le cas en l'espèce, puisque la X \_\_\_\_\_ conteste la décision de Conseil d'Etat qui lui impose d'indemniser le temps d'habillage de l'employé, même lorsqu'il ne constituait pas du temps de travail supplémentaire. Elle peut donc se prévaloir d'un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de cette décision, si bien qu'elle doit se voir reconnaître la qualité pour recourir.

**1.2** Les autres conditions de recevabilité étant réunies, il convient d'entrer en matière sur le fond, étant précisé que la valeur litigieuse est inférieure à 15'000 fr. (art. 85 al. 1 let. b et 112 al. 1 let. d). L'employé réclame en effet le paiement du temps d'habillage à hauteur de 9076 fr. 60, alors que la X \_\_\_\_\_ a admis lui devoir seulement 1213 fr. 15 à ce titre.

**2.** Contrairement à la recourante qui ne propose aucun moyen de preuve, l'employé sollicite quant à lui l'interrogatoire des parties dans le but d'établir l'exactitude des faits tels que décrits dans son mémoire de réponse.

**2.1** Si le droit d'être entendu comprend, certes, celui de proposer des moyens de preuve, ces derniers ne doivent être mis en œuvre que s'ils apparaissent pertinents (ATF 148 II 73 consid. 7.3.1, 147 IV 534 consid. 2.5.1, 146 IV 218 consid. 3.1.1). Aussi l'autorité peut-elle renoncer à procéder à des mesures d'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant 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 ; arrêts du Tribunal fédéral 5A\_130/2021 du 26 mars 2021 consid. 2 et 8C\_119/2020 du 26 novembre 2020 consid. 4.2). Par ailleurs, la procédure administrative est en principe écrite, si bien que l'administré ne dispose pas d'un droit absolu à être entendu personnellement, ni d'un droit à obtenir l'audition de témoins (ATF 140 I 68 consid. 9.6.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C\_47/2023 du 14 juin 2023 consid. 3.1 ; ACDP A1 22 200 du 31 août 2023 consid. 2.2).

**2.2** En l'occurrence, le Tribunal relève que l'interrogatoire des parties est proposé à l'appui de chacun des allégués qui constituent la partie factuelle du mémoire, ce qui conduit d'emblée à se demander s'il ne s'agit pas d'une clause de style plutôt que d'un réel moyen de preuve destiné à l'établissement des faits. Quoi qu'il ne soit, les parties ont eu l'occasion de s'exprimer par écrit, de sorte que le Tribunal ne discerne pas quels

éléments supplémentaires leur audition serait susceptible d'apporter, ce que l'employé n'explique du reste pas. Au surplus, la lecture des allégués du mémoire de réponse démontre qu'à l'exception du premier, ils ne portent en réalité pas sur des faits mais sur une question juridique, à savoir le bien-fondé de la décision entreprise. Les allégués en question n'étant de ce fait pas pertinents, les interrogatoires supposés en établir l'exactitude ne le sont pas non plus. La mesure d'instruction sollicitée doit par conséquent être écartée.

**3.** Sur le fond, le litige porte sur la question de savoir si le temps d'habillage de l'employé devait être indemnisé pour la durée de son activité antérieure au 1<sup>er</sup> avril 2021. On relèvera au passage qu'il n'est pas contesté que le A \_\_\_\_\_ est soumis à la LTr, ni que l'intéressé devait revêtir des habits professionnels sur son lieu de travail, ce qui impliquait qu'il se change avant et après son service.

**3.1** Aux termes de la décision entreprise, le Conseil d'Etat a en substance retenu que le temps d'habillage des ambulanciers constituait du temps de travail qui devait être rétroactivement compensé ou indemnisé pour les semaines où il avait conduit à une durée de travail hebdomadaire supérieure à 50 heures (heures de travail supplémentaire), respectivement supérieure à 42 heures (heures supplémentaires). Dans le premier cas, il devait l'être en vertu de l'art. 13 LTr consacré au travail supplémentaire et, dans le second cas, sur la base de l'art. 321c CO relatif aux heures supplémentaires. La compensation étant désormais impossible vu la fin des rapports de service, les heures supplémentaires dues pour l'habillage devaient par conséquent être indemnisées, à l'instar de ce qu'avait admis la X \_\_\_\_\_ s'agissant des heures de travail supplémentaire.

La recourante conteste cette appréciation qui procéderait d'une application erronée des dispositions légales relatives à la notion de temps de travail et aux heures supplémentaires. Selon elle, la LTr ainsi que ses ordonnances d'application fixent la durée maximum de la semaine de travail, en l'occurrence 50 heures, (art. 9 Ltr) et définissent la « *durée du travail* » (art. 13 OLT1), dont font certes partie « [*]habillage et le changement de vêtements nécessaires au processus de travail* » (SECO, Commentaire de l'ordonnance 1 relative à la loi sur le travail, 2020, ad art. 13 al. 1 OLT1). L'art. 13 LTr régit quant à lui impérativement les modalités de la compensation, respectivement de la rémunération du temps de travail supplémentaire. Sous réserve de ce qui précède, ces textes légaux n'ont en revanche pas vocation à fixer la durée et la rémunération du temps de travail, qu'il s'agisse de temps de travail ordinaire ou d'heures supplémentaires. Dès lors, en l'absence de dépassement de la durée hebdomadaire de

50 heures, les questions relatives à la comptabilisation et à la rémunération du temps d'habillage devaient être tranchées à la lumière des seules dispositions contractuelles liant les parties qui, en l'espèce, excluaient toute indemnisation du temps d'habillage.

Pour sa part, Y \_\_\_\_\_ rappelle que la X \_\_\_\_\_ est assujettie à la LTr et à ses ordonnances d'application qui disposent que le temps d'habillage nécessaire au processus de travail entre dans la définition de la « *durée du travail* » (art. 13 OLT1). Le caractère impératif de cette définition empêcherait les parties d'exclure contractuellement la prise en compte du temps d'habillage comme temps de travail, ce qui imposerait donc sa comptabilisation et sa rémunération peu importe qu'il s'agisse de temps de travail ordinaire (inférieur aux 42 heures hebdomadaires contractuellement prévues), d'heures supplémentaires (d'heures comprises entre 42 et 50 heures) ou de travail supplémentaire (supérieur à 50 heures).

**3.2** D'emblée, le Tribunal de céans précise que la X \_\_\_\_\_ ayant admis le principe de l'indemnisation du temps de travail supplémentaire conformément à l'art. 13 LTr (sur cette question, cf. ég. *infra* consid. 3.5), seule est encore litigieuse la question de l'indemnisation du temps d'habillage pour les semaines où la durée de travail était inférieure aux 50 heures hebdomadaire contractuellement convenues.

Récemment, le Tribunal fédéral a tranché une problématique identique. Dans trois arrêts distincts mais connexes, il a en effet confirmé le refus d'un hôpital universitaire – soumis à la LTr – de rémunérer le temps d'habillage du personnel médical rétroactivement, c'est-à-dire pour la période antérieure à la modification du règlement destinée à indemniser 15 minutes d'habillage à l'avenir (arrêts du Tribunal fédéral 8C\_28/2022, 8D\_1/2022 et 8D\_2/2022 tous trois du 4 octobre 2022).

Pour aboutir à cette confirmation, le Tribunal fédéral a d'abord rappelé que l'art. 71 let. b LTr réserve l'application des dispositions fédérales, cantonales et communales sur les rapports de service de droit public, des dérogations aux prescriptions de la LTr en matière de protection de la santé ainsi que de temps de travail et de repos, ce qui inclut l'art. 13 OLT1, n'étant toutefois admissibles qu'en faveur des travailleurs (arrêts précités 8C\_28/2022 consid. 3.1 et 5.2, 8D\_1/2022 consid. 2.1 et 4.2, 8D\_2/2022 consid. 2.1 et 4.2).

Cela étant posé, il a relevé que la LTr et les ordonnances y relatives font partie du droit public de la protection des travailleurs et ont essentiellement pour but de protéger ces derniers contre d'éventuelles atteintes à leur santé résultant de leurs conditions de travail. Ceci vaut également pour les dispositions de la LTr relatives à la durée du travail

et du repos, puisqu'elles cherchent à protéger la santé des travailleurs des conséquences liées à des durées de travail excessives ou des horaires de travail pénibles. Du point de vue de la LTr, la seule question déterminante est donc en principe de savoir si le travail peut être accompli ou non. Dans ce contexte, le fait qu'une activité du travailleur doive être qualifiée de temps de travail au sens de l'art. 13 al. 1 OLT1 a principalement pour conséquence qu'elle doit être prise en compte pour calculer la durée du travail, notamment la durée hebdomadaire maximale, et la durée du repos. Cela ne permet en revanche pas de savoir si la prestation en question doit ou non être rémunérée, cette question devant être résolue sur la base des règles topiques du droit privé, respectivement du droit public pour les rapports de travail qui y sont soumis (arrêts précités 8C\_28/2022 consid. 5.3, 8D\_1/2022 consid. 4.3 et 8D\_2/2022 consid. 4.3).

En conséquence, le Tribunal fédéral a jugé que la Cour cantonale n'avait pas versé dans l'arbitraire en retenant que, dans la mesure où l'indemnisation du temps d'habillage n'était pas prévue par la loi cantonale sur le personnel et les ordonnances y relatives, l'établissement hospitalier était libre de définir le temps de travail par voie réglementaire. Or, les règlements en vigueur entre le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et le 31 juillet 2019 excluaient expressément l'indemnisation du temps d'habillage. Cela ne constituait toutefois qu'une simple codification de la pratique antérieure – au sein de l'établissement mais plus généralement de l'ensemble de la branche – en vertu de laquelle le temps de travail rémunéré commençait avec la prise de fonction dans le service ou en salle d'opération. Dans ce contexte, l'instance cantonale pouvait sans violer le droit retenir que l'indemnisation du temps d'habillage avant le 1<sup>er</sup> août 2019, et plus encore avant la codification de 2016, aurait exigé une disposition réglementaire expresse, laquelle faisait cependant défaut (arrêts précités 8C\_28/2022 consid. 6.2.1, 8D\_1/2022 consid. 6.2.1 et 8D\_2/2022 consid. 6.2.1 ; v. ég. arrêt du Tribunal cantonal zurichois VB.2021.00349 du 25 novembre 2021 consid. 5.1.3). Il n'était en particulier pas arbitraire pour l'autorité précédente de tenir compte, en présence d'une réglementation peu claire sur la question, du fait que les parties au litige, de même que d'autres hôpitaux et leurs employés, avaient par le passé considéré que le temps d'habillage n'avait pas à être payé. Par ailleurs, le seul fait que l'absence de rémunération du temps d'habillage apparaisse discutable au regard de la définition du temps de travail résultant du droit privé ou de l'art. 13 OLT1 démontrait qu'une autre solution aurait pu être envisageable, mais ne rendait pas pour autant la solution cantonale insoutenable (arrêts précités 8C\_28/2022 consid. 6.2.3, 8D\_1/2022 consid. 6.2.2 et 8D\_2/2022 consid. 6.2.2).

**3.3** En l'occurrence, le A \_\_\_\_\_ étant soumis à la LTr, il est indéniable que le temps d'habillage des ambulanciers, indispensable à la réalisation de leur activité professionnelle, fait partie du temps de travail au sens de l'art. 13 al. 1 OLT1, ce qu'admet du reste l'employeuse. Il devait par conséquent être pris en compte pour vérifier le respect, au cours de la période litigieuse, de la durée maximale de travail hebdomadaire (art. 9 LTr) et l'accomplissement d'éventuelles heures de travail supplémentaire (art. 12 LTr) à compenser ou rémunérer (art. 13 LTr). La recourante l'a d'ailleurs expressément reconnu en décidant d'indemniser l'employé pour le travail supplémentaire induit par le temps d'habillage (sur cette question, cf. ég. *infra* consid. 3.5).

A la lumière de la jurisprudence précitée et comme le mentionne à juste titre la recourante, ces constats ne préjugent toutefois pas de l'éventuelle rémunération du temps d'habillage, lorsqu'il ne constituait pas du temps de travail supplémentaire. Cette question doit au contraire être résolue en application du droit public communal (art. 71 let. b LTr), dès lors que la commune a usé de la compétence que lui réserve le droit cantonal pour régler le statut de ses employés (art. 95 al. 1 LCo).

**3.3.1** En vertu des art. 2 al. 1 et 6 al. 6 RPV, la relation nouée en 2015 entre la X \_\_\_\_\_ et Y \_\_\_\_\_ l'a été sous la forme d'un contrat de travail de droit public. Conformément au ch. 8 du contrat de travail conclu et sous réserve d'autres conditions prévues dans celui-ci, les rapports de service étaient régis par le RPV et ses directives d'application, ainsi que les autres dispositions d'exécution du RPV.

Le contrat de travail conclu ne contient aucune précision quant à la notion de durée du travail ou de temps de travail. Il convient par conséquent de se référer au RPV et à ses directives d'application, singulièrement à la directive sur le temps de travail approuvée par le Conseil municipal le 24 juillet 2014 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015 (ci-après : la DTT). Or, si ces deux documents contiennent une disposition intitulée « *durée du travail* » (art. 28 RPV et art. 2 DTT) qui fixe à 42 heures la durée de travail hebdomadaire, ils ne définissent pas la notion de temps de travail. La seule précision à ce sujet se trouve à l'art. 28 al. 3 RPV qui prévoit que le temps nécessaire pour se rendre à son lieu de travail est en revenir n'est pas compris dans la durée du travail. De la même manière, la problématique de l'indemnisation du temps d'habillage n'est abordée ni par le RPV ni par la DTT, quand bien même le Conseil municipal est habilité à prescrire le port d'un uniforme ou de vêtements de travail (art. 84 al. 1 RPV). La Directive interne du A \_\_\_\_\_ intitulée « Conditions de travail », élaborée le 27 juin 2015 par le responsable du service des ambulances (ci-après : la DCT) n'est guère plus loquace.

Son art. 3 let. a impose en effet le port de l'uniforme professionnel fourni par le service durant les heures de travail, sans néanmoins évoquer expressément la question du temps d'habillage.

**3.3.2** De cette absence de disposition contractuelle ou réglementaire expresse régissant le temps d'habillage, on ne saurait inférer que son indemnisation était exclue, comme le soutient l'employeuse. A l'inverse, on ne pourrait en conclure, avec l'employé, qu'elle était obligatoire. Trancher cette question impose en réalité de recourir aux principes usuels d'interprétation des contrats (art. 18 CO) pour déterminer ce qui avait été convenu entre les parties. En effet, même si la capacité de négociation des parties à un contrat de travail de droit public est en réalité limitée (TANQUEREL, Droit public et droit privé : unité et diversité du statut de la fonction publique, in : Les réformes de la fonction publique, 2012, p. 58), ces principes n'en demeurent pas moins applicables à de tels contrats (ATF 144 V 84 consid. 6.2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_66/2024 du 31 octobre 2024 consid. 2.3 ; ACDP A1 21 139 du 29 juin 2022 consid. 4.1.4, confirmé par arrêt du Tribunal fédéral 8C\_463/2022 du 9 mars 2023).

**3.3.3** De jurisprudence constante (en dernier lieu, cf. ATF 150 II 83 consid. 7.2 et les nombreuses références citées), la question de savoir si les parties ont conclu un accord est soumise au principe de la priorité de la volonté subjective sur la volonté objective. Lorsque les parties se sont exprimées de manière concordante, qu'elles se sont effectivement comprises et, partant, ont voulu se lier, il y a accord de fait. Si au contraire, alors qu'elles se sont comprises, elles ne sont pas parvenues à s'entendre, ce dont elles étaient d'emblée conscientes, il y a un désaccord patent et le contrat n'est pas conclu. Subsidiairement, si les parties se sont exprimées de manière concordante, mais que l'une ou les deux n'ont pas compris la volonté interne de l'autre, ce dont elles n'étaient pas conscientes dès le début, il y a désaccord latent et le contrat est conclu dans le sens objectif que l'on peut donner à leurs déclarations de volonté selon le principe de la confiance. On parle alors d'accord de droit ou normatif.

Dans un premier temps, le juge doit donc rechercher la réelle et commune intention des parties (interprétation subjective), le cas échéant empiriquement, sur la base d'indices. Constituent des indices en ce sens non seulement la teneur des déclarations de volonté – écrites ou orales –, mais encore le contexte général, soit toutes les circonstances permettant de découvrir la volonté réelle des parties, qu'il s'agisse de déclarations antérieures à la conclusion du contrat ou de faits postérieurs à celle-ci, en particulier le comportement ultérieur des parties établissant quelles étaient à l'époque les conceptions des contractants eux-mêmes. Ce n'est que subsidiairement, à savoir si le juge ne

parvient pas à déterminer la volonté réelle et commune des parties – ce qui ne ressort pas déjà du simple fait que l'une ou l'autre l'affirme en procédure, mais doit résulter de l'administration des preuves –, qu'il doit recourir à l'interprétation normative (ou objective). Il s'agit alors de rechercher la volonté objective des parties en déterminant le sens que, d'après les règles de la bonne foi, chacune d'elles pouvait et devait raisonnablement prêter aux déclarations de volonté de l'autre, c'est-à-dire conformément au principe de la confiance. Le principe de la confiance permet d'imputer à une partie le sens objectif de sa déclaration ou de son comportement, même si celui-ci ne correspond pas à sa volonté intime (ATF 150 II 83 consid. 7.2 ; ACDP A1 21 139 précité consid. 4.1.4).

**3.4** En l'occurrence, la commune et réelle intention des parties transparaît de l'ensemble des circonstances entourant la relation contractuelle, mais également de la directive de service en vigueur à l'époque.

**3.4.1** Avant son engagement en qualité d'ambulancier le 1<sup>er</sup> juillet 2015, l'employé travaillait déjà en qualité d'auxiliaire au sein du même service depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2013. Or, s'il ne ressort pas du dossier que les heures d'habillage inhérentes à cette première activité auraient été comptabilisées comme temps de travail et indemnisées à ce titre, il est clair qu'elles ne l'ont pas été puisque l'employé a initialement réclamé le paiement du temps d'habillage pour l'entier de la relation contractuelle, soit de 2013 à 2021 (cf. courrier de l'employé à l'employeuse du 21 février 2022, p. 251 du dossier de la cause). Sur la base de sa première expérience contractuelle auprès de l'employeuse, Y \_\_\_\_\_ savait donc que le temps d'habillage des ambulanciers n'était pas rémunéré. Il en résulte qu'au moment de conclure le nouveau contrat de travail en 2015, il était clair pour les cocontractants qu'il ne le serait pas non plus à l'avenir. Les heures d'habillage n'ont ainsi jamais été rémunérées tout au long de la relation contractuelle, soit de 2013 à 2021, sans que l'employé ne s'en émeuve. En d'autres termes, le versement du salaire mensuel sans comptabilisation ni rémunération du temps d'habillage pendant plus de sept ans et l'absence de toute protestation ou discussion à ce sujet démontre l'accord des parties sur la question.

Dans la précédente procédure, le travailleur a certes contesté l'existence d'un accord sur ce point et expliqué avoir demandé le paiement de son temps d'habillage en septembre 2021 seulement, « *parce qu'il imaginait que la X \_\_\_\_\_ allait s'acquitter de sa dette dans un délai raisonnable et que cela ne nécessitait pas de recourir aux services d'un professionnel du droit* ». Ces affirmations ne sont toutefois pas crédibles. On ne conçoit en effet pas comment l'intéressé aurait sérieusement pu s'attendre à

obtenir le paiement rétroactif spontané d'une créance périodique que la recourante ne lui avait jamais payée depuis 2013 et qu'il avait lui-même, pour partie, laissée prescrire (cf. *infra* consid. 3.6). La version de l'employé est en réalité d'autant plus invraisemblable que la relation entre les cocontractants était conflictuelle depuis le début de l'année 2020, ce qui avait conduit Y \_\_\_\_\_ à confier la défense de ses intérêts à une mandataire professionnelle dès février 2020 (cf. procuration du 18 février 2020, p. 45 du dossier de la cause), faute d'avoir obtenu de la commune ce qu'il estimait lui être dû. Autrement dit, c'est bien le changement de pratique de 2021 qui a poussé Y \_\_\_\_\_ à réclamer le paiement rétroactif du temps d'habillage et non le fait qu'il s'attendait à ce qu'il soit spontanément rémunéré par l'employeuse.

**3.4.2** Avec la recourante, on relèvera encore que la lecture de la DCT, singulièrement de son art. 1 let. a et b DCT qui disposait que le travail de nuit comme de jour commençait et finissait « *au bureau* », conforte l'appréciation qui précède. En effet, cet article ne résulte pas d'un règlement de portée générale – par exemple du RPV rédigé par le Conseil municipal et applicable à l'ensemble du personnel de la X \_\_\_\_\_ –, ce qui aurait peut-être justifié d'en relativiser l'importance dès lors qu'un tel acte ne tient pas compte des spécificités de chacun des services auxquels il s'applique. Cette disposition était au contraire intégrée dans la directive de service applicable exclusivement au A \_\_\_\_\_ et rédigée par le responsable du service en question. Or, ce dernier avait une parfaite connaissance du fait que les ambulanciers devaient changer de vêtements avant de rejoindre leur bureau au début du service et après l'avoir quitté à la fin du service. En utilisant la formulation précitée, il entendait donc clairement exclure le temps d'habillage du temps de travail, conformément d'ailleurs à la pratique constante du service jusqu'en 2021.

A vrai dire, Y \_\_\_\_\_ a lui-même admis cette interprétation en alléguant ce qui suit dans son recours administratif : « *Seule la présence de base était rémunérée et ce conformément à la directive de service* » (allégué n° 29 du recours administratif). Par ailleurs, l'employé ne conteste pas non plus l'existence de la pratique excluant l'indemnisation du temps de travail avant 2021 et dont se prévaut la X \_\_\_\_\_. L'intéressé soutient en revanche que le caractère impératif de la LTr rendrait inopérants l'art. 1 let. a et b DCT et la pratique de la X \_\_\_\_\_ dans la mesure où ils contreviendraient à l'art. 13 OLT1 qui impose que le temps d'habillage soit considéré comme du temps de travail. Ce raisonnement se heurte toutefois à la jurisprudence claire

du Tribunal fédéral (cf. *supra* consid. 3.2), qui n'interdit pas de définir le temps de travail différemment de la LTr pour les problématiques qui échappent à cette loi.

**3.4.3** En définitive et pour compréhensible que soit la démarche de Y \_\_\_\_\_, la réelle et commune intention des parties aux contrats de 2013 et 2015 était bien d'exclure la prise en compte et la rémunération du temps d'habillage. Concrétisé dans le droit communal (art. 1 let. a et b DCT) et attesté par une pratique constante, ce choix était peut-être discutable mais n'en demeurait pas moins soutenable, quand bien même une autre solution aurait été envisageable, voire souhaitable. Il en résulte que le Conseil d'Etat a violé le droit en imposant à la recourante d'indemniser rétroactivement le temps d'habillage au détriment de la commune et réelle intention des parties.

**3.5** Le constat qui précède ne vaut évidemment que pour les questions non directement couvertes par la LTr, à savoir celles relatives au temps de travail ordinaire et aux heures supplémentaires. Dès lors que la LTr est impérativement applicable lorsqu'elle régit des problématiques liées à la santé des travailleurs, dont fait partie la durée maximale de travail hebdomadaire, le temps d'habillage entraînant un dépassement de la durée du travail maximale (50 heures par semaine) constituait du travail supplémentaire et devait être compensé ou rémunéré conformément à l'art. 13 LTr.

En l'espèce, la recourante s'est conformée à ce qui précède, puisque la décision communale refusait certes la prise en compte et la rémunération du temps d'habillage pour les semaines de moins de 50 heures, mais indemnisait en revanche le temps de travail supplémentaire induit par le temps d'habillage pour les semaines de plus de 50 heures. C'est ainsi que, sur la base des décomptes d'heures hebdomadaires versés au dossier, la recourante a arrêté le nombre d'heures de travail supplémentaire à 28.25 pour la période non prescrite, soit du 1<sup>er</sup> avril 2016 au 31 mars 2021. Cela représentait un montant de 1213 fr. 15 au tarif horaire majoré de 25 %, un intérêt de 5 % l'an étant dû dès le 1<sup>er</sup> octobre 2018.

Y \_\_\_\_\_ n'a jamais élevé de critique spécifique à l'encontre des éléments qui précèdent. Il n'a en particulier jamais allégué que le nombre d'heures de travail supplémentaire ou le tarif horaire auraient été sous-estimés. Sur la base des documents au dossier, le Tribunal ne discerne pour sa part aucune raison de douter de l'exactitude de ces chiffres qui doivent par conséquent être confirmés.

**3.6** Reste encore à examiner brièvement la question de la prescription.

En droit public, la prescription doit être constatée d'office lorsque la collectivité publique est créancière. L'exception de prescription doit en revanche être expressément invoquée par l'autorité débitrice qui entend en tirer profit. Cela signifie implicitement qu'une collectivité publique peut renoncer à invoquer la prescription (MOOR / POLTIER, Droit administratif, Vol. II, 3<sup>e</sup> éd. 2011, pp. 101 s.).

Dans le cas présent, le Conseil municipal a considéré que les heures de travail supplémentaire antérieures au 1<sup>er</sup> avril 2016 étaient prescrites. Même s'il est exact que la prescription était en réalité acquise jusqu'au 21 novembre 2016 y compris, le Conseil d'Etat ne pouvait toutefois rectifier d'office la décision communale sur ce point, au détriment de l'employé, faute pour le Conseil municipal de l'avoir invoquée pour la période postérieure au 1<sup>er</sup> avril 2016. La décision du Conseil d'Etat doit donc également être annulée sur ce point et la prescription admise pour la seule période antérieure au 1<sup>er</sup> avril 2016, comme initialement retenu dans la décision communale.

**4.** A la lumière des considérants qui précèdent, le recours de droit administratif est admis et la décision entreprise réformée en ce sens que le recours administratif de Y \_\_\_\_\_ du 7 décembre 2022 est rejeté, la décision communale du 3 novembre 2022 étant quant à elle confirmée (art. 80 al. 1 let. e et 60 al. 1 LPJA). La décision attaquée doit par conséquent également être réformée en ce sens que l'intégralité des frais, arrêtés à 808 fr. par le Conseil d'Etat, est mise à la charge de Y \_\_\_\_\_, aucune indemnité de dépens n'étant par ailleurs allouée.

Vu l'issue du litige, les frais de la présente cause sont mis à la charge de Y \_\_\_\_\_ (art. 89 al. 1 LPJA). Sur le vu des principes de la couverture des frais et de l'équivalence des prestations et compte tenu des critères d'appréciation et des limites des art. 13 al. 1 et 25 LTar, l'émolument de justice est fixé à 1500 francs. Y \_\_\_\_\_ n'a pas droit à des dépens (art. 91 al. 1 LPJA *a contrario*), pas plus que le Conseil d'Etat qui, à juste titre, n'en a pas requis (art. 91 al. 3 LPJA). Il n'y a par ailleurs pas lieu d'allouer de dépens à la recourante qui, certes, obtient gain de cause et a conclu à l'allocation de dépens, mais ne fournit toutefois aucun motif justifiant de s'écarter de la règle générale de l'art. 91 al. 3 LPJA excluant en principe l'octroi d'une telle indemnité aux collectivités publiques (RVJ 2000 p. 49 s. consid. 6c ; ACDP A1 23 204 du 26 septembre 2024 consid. 12).

**Par ces motifs, le Tribunal cantonal prononce :**

1. Le recours est admis.
2. La décision du Conseil d'Etat du 28 février 2024 est réformée en ce sens que le recours administratif de Y \_\_\_\_\_ du 7 décembre 2022 est rejeté, que la décision du Conseil municipal de B \_\_\_\_\_ du 3 novembre 2022 est confirmée, que les frais de la procédure de recours administratif, arrêtés à 808 fr., sont mis à la charge de Y \_\_\_\_\_ et qu'il n'est pas alloué de dépens pour dite procédure.
3. Les frais de la présente procédure, fixés à 1500 fr., sont mis à la charge de Y \_\_\_\_\_.
4. Il n'est pas alloué de dépens pour la présente procédure.
5. Le présent arrêt est communiqué à Maître Natacha Albrecht, avocate à Sierre, pour Y \_\_\_\_\_, à Maître Boris Heinzer, avocat à Lausanne, pour la Commune de B \_\_\_\_\_, et au Conseil d'Etat, à Sion.

Sion, le 12 février 2025