

GE_GERICHTE ATA/1359/2025 vom 9. Dezember 2025

GE Cour de justice, 2025-12-09, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_1359_2025

FR: GE_GERICHTE ATA/1359/2025 du 9 décembre 2025

IT: GE_GERICHTE ATA/1359/2025 del 9 dicembre 2025

Regeste

Résumé: Recours contre le refus de la ville de Genève de payer à la recourante le solde de ses vacances non prises et une indemnité (de départ) pour invalidité (art. 63 du statut de la ville de Genève) notamment. 1) Confirmation de la jurisprudence relative au solde des vacances non prises avant la fin des rapports de service : ledit solde ne peut être compensé en argent que si le collaborateur a renoncé à ses vacances en raison de besoins impératifs du service, ce qui n'est pas le cas de la recourante. 2) La recourante a été licenciée en raison de son inaptitude à remplir les exigences de son poste (art. 34 al. 2 let. c du statut) et non pas en raison d'une invalidité totale (art. 39 du statut). Les interprétations historique, téléologique et systématique de la loi commandent de retenir que, dans ce cas de figure, le collaborateur ne peut se voir octroyer l'indemnité pour invalidité prévue par l'art. 63 du statut. Recours rejeté sur ces deux points mais admis sur la question des intérêts à verser à la recourante en lien avec le montant que la ville lui a versé à titre de compensation des heures optionnelles.

Erwägungen

E. 1

Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a et 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

E. 2

La recourante requiert l'apport de tout document portant sur la pratique de la ville concernant l'octroi de l'allocation d'invalidité ainsi que sur le nombre de cas d'application de cette pratique, par année, depuis le 1er janvier 2011.

E. 2.1

Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) comprend notamment le droit pour l'intéressé d'avoir accès au dossier, 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 149 I 91 consid. 3.2 ; 148 II 73 consid. 7.3.1). L'autorité peut cependant 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 pas l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; 144 II 427 consid. 3.1.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_103/2025 du 17 septembre 2025 consid. 3.1).

E. 2.2

En l'espèce, la ville a expliqué que seule une fin des rapports de service prononcée au sens de l'art. 39 du statut permettait d'ouvrir le droit à l'allocation prévue par l'art. 63 du statut. Dès lors, bien que le bien-fondé de sa pratique en la matière soit contesté par la recourante, cette pratique est suffisamment claire, de sorte que la chambre de céans estime ne pas avoir besoin d'information supplémentaire pour apprécier cette problématique. Par ailleurs, la recourante ne se plaint pas d'une éventuelle inégalité de traitement. Par conséquent, sa demande visant l'indication du nombre de cas, par année, d'application de la pratique depuis le 1er janvier 2011 n'apparaît pas utile à la solution du litige. L'intéressée n'explique du reste pas ce qu'elle entend tirer de cette information. Pour le surplus, elle s'est vu offrir la possibilité de faire valoir ses arguments par écrit devant la chambre de céans. Elle s'est ainsi exprimée de manière circonstanciée sur l'objet du litige et a produit les pièces auxquelles elle s'est référée dans ses

- 6/19 - A/1543/2025 écritures. Il en va de même de la ville. La chambre de céans dispose donc d'un dossier qui lui permet de statuer en connaissance de cause. Par conséquent, il ne sera pas procédé à d'autres actes d'instruction.

E. 3

La recourante se plaint d'une violation du principe de la légalité, du statut et de la loi fédérale du 30 mars 1911, complétant le Code civil suisse (CO, Code des obligations - RS 220), en tant que la ville a refusé de lui payer son solde de vacances non prises.

E. 3.1

À teneur de l'art. 5 al. 1 Cst., le droit est la base et la limite de l'activité de l'État. Le principe de la légalité se compose de deux éléments : le principe de la suprématie de la loi et le principe de l'exigence de la base légale. Le premier signifie que l'autorité doit respecter l'ensemble des normes juridiques ainsi que la hiérarchie des normes. Le second implique que l'autorité ne peut agir que si la loi le lui permet, son action devant avoir un fondement dans une loi (ATA/43/2022 du 18 janvier 2022 consid. 5). Le principe de la légalité exige donc que les autorités n'agissent que dans le cadre fixé par la loi (ATF 147 I 1 consid. 4.3.1). Il implique qu'un acte étatique se fonde sur une base légale matérielle qui est suffisamment précise et qui a été adoptée par l'organe compétent (ATF 141 II 169 consid. 3.1).

E. 3.2

Selon l'art. 50 al. 1 Cst., l'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal. Une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de façon exhaustive, mais qu'il laisse en tout ou partie dans la sphère communale, conférant par-là aux autorités municipales une liberté de décision relativement importante. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales (ATF 147 I 136 consid. 2.1 ; 146 I 83 consid. 2.1 ; 144 I 193 consid. 7.4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_544/2024 du 3 avril 2025 consid. 3.1). Selon l'art. 30 al. 1 let. w de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 (LAC - B 6 05), le conseil municipal adopte le statut du personnel ainsi que l'échelle des traitements et salaires. Le CA engage et nomme le personnel de l'administration municipale, fixe son salaire, le contrôle et le révoque conformément au Statut du personnel (art. 48 let. r LAC). La commune dispose ainsi d'une autonomie dans la réglementation et la gestion des rapports de service de ses

fonctionnaires (arrêt du Tribunal fédéral 1C_544/2024 du 3 avril 2025 consid. 3.1).

E. 3.3

Les communes disposent également d'une grande liberté de décision dans la définition des modalités concernant les rapports de service qu'elles entretiennent avec leurs agents. Ainsi, l'autorité communale doit bénéficier de la plus grande liberté d'appréciation pour fixer l'organisation de son administration et créer, modifier ou supprimer des relations de service nécessaires au bon fonctionnement de celle-ci, questions relevant très largement de l'opportunité et échappant par

- 7/19 - A/1543/2025 consécutif au contrôle de la chambre administrative (art. 61 al. 2 LPA ; ATA/908/2024 du 6 août 2024 consid. 3.2 ; ATA/994/2021 du 28 septembre 2021 consid. 4b). Ce pouvoir discrétionnaire ne signifie pas pour autant que l'autorité est libre d'agir comme bon lui semble, dès lors qu'elle ne peut ni renoncer à exercer ce pouvoir, ni faire abstraction des principes constitutionnels régissant le droit administratif, notamment la légalité, la bonne foi, l'égalité de traitement, la proportionnalité et l'interdiction de l'arbitraire. Il en découle que le juge doit contrôler que les dispositions prises se tiennent dans les limites du pouvoir d'appréciation de l'autorité communale et qu'elles apparaissent comme soutenables (ATA/908/2024 précité consid. 3.2 et les références citées).

E. 3.4

Les rapports de travail de droit public ne sont en principe pas soumis aux dispositions du CO, à l'exception des art. 331 al. 5 et 331a à 331e CO, relatifs aux rapports juridiques avec l'institution de prévoyance (art. 342 al. 1 let. a CO). Aussi bien le statut de la fonction publique peut-il être librement organisé par les cantons. Ce statut, qui, pour être en général globalement plus favorable, peut comporter par rapport au CO des contraintes plus sévères sur certains points. Les règles relatives au contrat de travail sont seulement applicables à titre subsidiaire, en cas de lacunes dans la réglementation ou si celle-ci le prévoit (ATF 138 I 232 consid. 6.1). Le droit fédéral n'oblige donc pas les cantons à régler, par exemple, la résiliation en temps inopportun pendant la grossesse de la même manière que l'art. 336c al. 1 let. c CO. Pour que cette disposition soit applicable, il faudrait que la loi cantonale présente une lacune qu'il conviendrait de combler en l'appliquant à titre de droit cantonal supplétif. Par ailleurs, l'application du droit privé à titre de droit cantonal supplétif n'oblige en principe pas le juge administratif à interpréter les normes concernées comme elles le sont en droit privé ; il peut tenir compte des spécificités du droit public (ATF 139 I 57 consid. 5. 1 ; 138 I 232 consid. 6.1).

E. 3.5

Le statut régit les rapports de service entre la ville et son personnel. Il fixe les principes de la politique et de la gestion des ressources humaines de la ville (art. 1 du statut), et s'applique à l'ensemble des personnes qui exercent une activité au service de la ville et qui sont rémunérées pour cette activité (art. 2 al. 1 du statut). L'exposé des motifs concernant la proposition du CA du 14 octobre 2009 visant l'adoption du statut précise que celui-ci a voulu ancrer dans le nouveau statut les instruments modernes de gestion du personnel, reconnaître les besoins actuels de protection de celui-ci et promouvoir le dialogue social (ATA/908/2024 précité consid. 3.4 ; Mémorial des séances du Conseil municipal de la ville du 10 novembre 2009, PR-749 p. 2287).

E. 3.6

Selon l'art. 3 du statut, les rapports de service des membres du personnel sont régis par le statut, les dispositions d'exécution, ainsi que, le cas échéant, les clauses du contrat de travail (al. 1). En cas de lacune, les dispositions pertinentes du CO sont applicables à titre de droit public supplétif (al. 2).

- 8/19 - A/1543/2025

E. 3.7

À teneur de l'art. 65 du statut, les membres du personnel ont droit à des vacances annuelles rémunérées (al. 1). Pour les membres du personnel dont la semaine de travail est de cinq jours, la durée des vacances est de 25 jours par année civile (al. 2). En cas d'absence pour cause de service militaire, de service civil, de maladie ou d'accident durant l'année civile en cours, la durée des vacances annuelles est réduite de trois jours par tranche complète de 30 jours dépassant 120 jours d'absence (art. 66 du statut). Le CA règle les modalités d'exercice du droit aux vacances (art. 67 du statut).

E. 3.8

Aux termes de l'art. 85 du règlement d'application du statut du personnel de la Ville du 14 octobre 2009 (REGAP - LC 21 152.0), le droit annuel aux vacances doit être épuisé dans le courant de l'année civile (al. 1). Les vacances de l'année écoulée peuvent exceptionnellement être reportées au 31 mars de l'année suivante avec l'accord du supérieur ou de la supérieure hiérarchique, qui doit être au minimum chef ou cheffe de service (al. 2). Ce délai peut être prolongé de manière exceptionnelle jusqu'au 31 décembre de l'année suivante, avec l'accord écrit du directeur ou de la directrice du département (al. 3). Les vacances qui, par suite de maladie ou d'accident, doivent être reportées à l'année suivante sont prises au cours du premier trimestre. Elles ne peuvent précéder ou suivre immédiatement les vacances de l'année en cours (al. 7).

E. 3.9

Il n'existe pas de base statutaire ou réglementaire communale prévoyant expressément que les vacances seront indemnisées à la fin des rapports de travail (ATA/908/2024 précité consid. 3.10).

E. 3.10

Dans un cas récent et similaire, la chambre administrative a considéré qu'aucun élément ne permettait de constater qu'un régime similaire au droit privé, en matière de rémunération du solde des vacances, devait être appliqué dans la situation examinée. En effet, si ni le statut ni son règlement d'application ne réglaient expressément la question de la compensation financière du solde de vacances non prises à la fin des rapports de service, le CA avait confirmé une pratique ancienne formalisée dans deux directives internes, selon laquelle le solde des vacances qui n'avaient pas pu être prises avant la fin des rapports de service ne pouvait être compensé en argent que si l'employé avait renoncé à ses vacances en raison de besoins impératifs du service, mais pas pour cause de maladie. Indépendamment de la question de savoir à partir de quelle date cette pratique était applicable, la chambre administrative avait déjà retenu que la non-compensation financière des vacances non prises à la fin des rapports de service était appliquée de longue date et était admise, conformément à sa jurisprudence constante en la matière (ATA/384/2014 du 27 mai 2014 ; ATA/425/2010 du 22 juin 2010 ; ATA/683/2002 du 12 novembre 2002). Dans ces arrêts, citant la doctrine, la chambre administrative avait exposé que les vacances avaient pour premier but de

permettre au personnel de la fonction publique communale de se reposer. Il était dès lors fondamental que celles-ci soient prises pendant la durée des rapports de service, toute autre solution vidant le but même des vacances de tout sens.

- 9/19 - A/1543/2025 Les situations dans lesquelles le principe de la bonne foi pouvait obliger la ville à compenser financièrement des vacances non prises étaient réservées (ATA/908/2024 précité consid. 3.10). Pour le surplus, si les arrêts anciens s'appuyaient sur l'interprétation du statut avant sa refonte de 2010, tel n'était pas le cas de l'ATA/384/2014 du 27 mai 2014, qui avait confirmé la pratique querellée dans une situation postérieure à l'entrée en vigueur du statut (ATA/908/2024 précité consid. 3.10).

E. 3.11

L'interprétation de la loi peut conduire à la constatation d'une lacune. Une lacune authentique (ou proprement dite) suppose que le législateur s'est abstenu de régler un point alors qu'il aurait dû le faire et qu'aucune solution ne se dégage du texte ou de l'interprétation de la loi. En revanche, si le législateur a renoncé volontairement à codifier une situation qui n'appelait pas nécessairement une intervention de sa part, son inaction équivaut à un silence qualifié. Quant à la lacune improprement dite, elle se caractérise par le fait que la loi offre certes une réponse, mais que celle-ci est insatisfaisante ou objectivement insoutenable (ATA/317/2020 du 31 mars 2020 consid. 2d). D'après la jurisprudence, seule l'existence d'une lacune proprement dite appelle l'intervention du juge, tandis qu'il lui est en principe interdit, selon la conception traditionnelle qui découle notamment du principe de la séparation des pouvoirs, de corriger les silences qualifiés et les lacunes improprement dites, à moins que le fait d'invoquer le sens réputé déterminant de la norme ne soit constitutif d'un abus de droit, voire d'une violation de la Constitution (ATF 139 I 57 consid. 5.2 ; 138 II 1 consid. 4.2). Lorsqu'il apparaît que c'est à dessein que la loi ne régleme pas une situation donnée, ce silence qualifié doit en principe être respecté. Il n'y a alors pas de place pour un quelconque comblement de lacune (ATA/908/2024 précité consid. 3.8.1 ; ATA/317/2020 précité consid. 2d et les références citées).

E. 3.12

La notion de pratique administrative désigne la répétition constante et régulière dans l'application d'une norme par les autorités administratives. De cette répétition peuvent apparaître, comme en ce qui concerne la jurisprudence, des règles sur la manière d'interpréter la loi ou de faire usage d'une liberté d'appréciation. Elle vise notamment à résoudre de manière uniforme des questions de fait, d'opportunité ou d'efficacité. Cette pratique ne peut être source de droit et ne lie donc pas le juge, mais peut néanmoins avoir indirectement un effet juridique par le biais du principe de l'égalité de traitement (ATA/1200/2023 du 7 novembre 2023 consid. 2.5 ; ATA/557/2022 du 24 mai 2022 consid. 11a).

E. 3.13

La procédure administrative est régie par la maxime inquisitoire, selon laquelle le juge établit les faits d'office (art. 19 LPA), sans être limité par les allégués et les offres de preuves des parties. Dans la mesure où l'on peut raisonnablement exiger de l'autorité qu'elle les recueille, elle réunit ainsi les renseignements et procède aux enquêtes nécessaires pour fonder sa décision. Elle apprécie les moyens de preuve des parties et recourt s'il y a lieu à d'autres moyens de preuve (art. 20 LPA). Ce principe n'est toutefois pas absolu, sa portée

- 10/19 - A/1543/2025 étant restreinte par le devoir des parties de collaborer à la constatation des faits (art. 22 LPA). Celui-ci comprend en particulier l'obligation des parties d'apporter, dans la mesure où cela peut être raisonnablement exigé d'elles, les preuves commandées par la nature du litige et des faits invoqués, faute de quoi elles risquent de devoir supporter les conséquences de l'absence de preuves (ATF 128 II 139 consid. 2b ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_454/2017 du 16 mai 2018 consid. 4.1 ; 2C_524/2017 du 26 janvier 2018 consid. 4.2 ; ATA/1180/2025 du 28 octobre 2025 consid. 3.7).

E. 4

En l'espèce, la recourante allègue avoir eu, au moment de la résiliation de ses rapports de service, un solde de vacances de 15.18 jours. La ville a refusé de lui payer en espèces ce solde, dans la mesure où celui-ci ne résultait pas des besoins du service, conformément à sa pratique constante.

E. 4.1

La recourante conteste d'abord le bien-fondé de cette pratique, qui serait contraire à l'art. 65 du statut. Cette disposition prévoit que les membres du personnel ont droit à des vacances annuelles rémunérées. Elle ne s'applique toutefois que pendant les rapports de service et ne prévoit pas que les vacances (non prises) seront indemnisées à la fin des rapports de travail. Les membres du personnel, à l'instar de la recourante, ne peuvent dès lors pas en déduire un droit au paiement des vacances non prises à la fin des rapports de travail.

E. 4.2

La recourante se prévaut ensuite d'une application par analogie des règles du CO. Conformément à l'art. 3 al. 2 du statut et à la jurisprudence précitée, seul le constat de l'existence d'une lacune proprement dite pourrait entraîner l'application par analogie des règles du CO en matière de rémunération du solde de vacances non prises à la fin des rapports de services. Or, selon la jurisprudence de la chambre administrative, si ni le statut ni son règlement d'application ne règlent expressément la question de la compensation financière du solde de vacances non prises à la fin des rapports de service, le CA a confirmé une pratique ancienne, mise en œuvre avant la refonte du statut en 2010 déjà et formalisée dans deux directives internes, selon laquelle le solde des vacances qui n'ont pas pu être prises avant la fin des rapports de service ne peut être compensé en argent que si l'employé a renoncé à ses vacances en raison de besoins impératifs du service, mais pas pour cause de maladie. Dès lors, il apparaît que le législateur communal a renoncé volontairement, lors de l'élaboration du nouveau statut, à codifier une situation qui n'appelait pas une intervention de sa part, au vu de la pratique du CA. Son inaction équivaut donc à un silence qualifié et non pas à une lacune. Une application par analogie des règles du CO n'entre par conséquent pas en ligne de compte. Par ailleurs, dans la mesure où aucune disposition statutaire ou réglementaire ne prévoit la possibilité d'obtenir une compensation financière pour des vacances non prises, la pratique du CA n'est pas contraire au statut ou à son règlement

- 11/19 - A/1543/2025 d'application. On ne voit pas non plus en quoi elle serait contraire à l'ordre juridique dans son ensemble ou à des principes constitutionnels. Comme la chambre de céans a eu l'occasion de le rappeler, les vacances ont pour premier but de permettre au personnel de la fonction publique communale de se reposer. Il est dès lors fondamental que celles-ci soient prises pendant la durée des rapports de service, toute autre solution vidant le but même des vacances de tout sens. Ainsi, il n'apparaît pas sans pertinence de réserver le paiement du solde de vacances non prises en fin de rapports de travail aux seules situations

dans lesquelles les vacances n'ont pas pu être prises en raison de circonstances particulières, soit en raison des besoins du service.

E. 4.3

La recourante soutient enfin qu'elle n'a pas pu prendre ses vacances en raison des besoins du service, les vacances concernées ayant été planifiées et validées par sa hiérarchie pour être prises ultérieurement. Il n'est pas contesté que les vacances de l'intéressée ont été validées par la ville pour être prises ultérieurement. Cela ressort des états de présence de décembre 2020 et 2021 produits par la recourante. L'art. 85 al. 2 REGAP prévoit que les vacances de l'année écoulée peuvent exceptionnellement être reportées au 31 mars de l'année suivante avec l'accord du supérieur ou de la supérieure hiérarchique. Cette disposition ne dispose ainsi pas, a contrario, que les vacances de l'année écoulée ne peuvent être reportées qu'en raison de besoins impératifs du service. Par conséquent, le fait que la hiérarchie valide le report des vacances d'un membre du personnel pour l'année suivante, comme cela a été le cas en l'espèce, ne signifie pas nécessairement que celles-ci n'ont pas pu être prises en raison des besoins du service. Or, en l'occurrence, aucun élément du dossier ne permet de retenir que la recourante n'a pas pu prendre ses vacances pour ce motif. En outre, ses seules allégations ne sont à cet égard pas suffisantes, ce d'autant moins qu'elle n'indique pas en quoi les besoins du service auraient nécessité un report de ses vacances, information qu'elle pouvait apporter en sa qualité de collaboratrice œuvrant dans le service et donc censée être au fait de ce qu'il s'y passait. En définitive, la recourante s'est trouvée en incapacité de travail totale dès le 22 mars 2021 et jusqu'à la résiliation de ses rapports de service, ce qui n'est pas contesté. Dès lors, et au vu de ce qui précède, si elle n'a pas pu prendre ses vacances, cela est dû à son arrêt pour cause de maladie, et non pas aux besoins du service. La ville n'a donc pas contrevenu au droit en refusant de lui payer son solde de vacances non prises. Le grief sera écarté.

E. 5

La recourante se plaint de la violation de l'art. 63 du statut, la ville ayant refusé de lui octroyer une allocation d'invalidité.

- 12/19 - A/1543/2025

E. 5.1

Selon l'art. 34 du statut, après la période d'essai, un employé ou une employée peut être licenciée, par décision motivée du CA, pour motif objectivement fondé pour la fin d'un mois, moyennant un délai de préavis de quatre mois de la sixième à la dixième année de service (al. 1 let. b). Le licenciement est contraire au droit s'il est abusif au sens de l'article 336 CO ou s'il ne repose pas sur un motif objectivement fondé. Est considéré comme objectivement fondé tout motif dûment constaté démontrant que les rapports de service ne peuvent pas se poursuivre, en raison notamment de l'inaptitude à remplir les exigences du poste (al. 2 let. c). Le délai de congé a notamment pour but de protéger le travailleur après la résiliation, de telle sorte qu'il puisse chercher une nouvelle place de travail tout en conservant l'essentiel de ses ressources (ATF 125 III 65 consid. 4b ; 124 III 346 consid. 2b).

E. 5.2

Selon l'art. 39 du statut, le CA met fin aux rapports de service des membres du personnel dont l'invalidité totale a été reconnue conformément aux statuts de l'institution de prévoyance à laquelle elles ou ils sont affiliés dès que celles-ci ou ceux-ci reçoivent une

pension d'invalidité (al. 1). L'employeur s'efforce d'éviter ou de limiter l'invalidité par des mesures de reconversion, notamment en proposant à la personne intéressée une activité compatible avec ses capacités (al. 2).

E. 5.3

Les membres du personnel sont affiliés à la Caisse d'assurance du personnel de la Ville et des Services industriels de Genève (CAP), conformément aux statuts de celle-ci (art. 55 al. 1 du statut).

E. 5.4

Selon l'art. 25 al. 1 du règlement de prévoyance de la CPI « Ville de Genève et les autres communes genevoises » du 5 décembre 2013, le salarié assuré reconnu invalide par décision exécutoire de l'AI l'est également par la CPI. Le degré d'invalidité est celui reconnu par l'AI. En cas d'invalidité selon l'AI, le droit à la pension naît en même temps que le droit à la rente de l'AI (art. 28 al. 1 du règlement de prévoyance de la CPI « Ville de Genève et les autres communes genevoises » du 5 décembre 2013).

E. 5.5

Les membres du personnel qui sont mis à la retraite ou qui quittent l'administration pour cause d'invalidité complète perçoivent une allocation égale à leur dernier traitement mensuel (art. 63 du statut).

E. 5.6

L'ancien statut, applicable au personnel de la ville jusqu'au 31 décembre 2010, comportait des dispositions similaires aux art. 34, 39 al. 1 et 63 du statut. L'art. 97 al. 1 et 2 de l'ancien statut permettait ainsi au CA de licencier un fonctionnaire pour motif grave, dont l'incapacité professionnelle dûment constatée. Le délai de préavis était de trois mois. Intitulé « invalidité », l'art. 98 de l'ancien statut prévoyait pour sa part que le CA avait l'obligation d'ordonner la mise à la retraite de tout fonctionnaire dont il avait fait examiner l'état de santé et qui avait été reconnu invalide, sur le vu de certificats médicaux concordants, émanant de deux médecins, l'un agréé par le comité de

- 13/19 - A/1543/2025 gestion de la caisse d'assurance du personnel et l'autre désigné par l'intéressé (al.1). Le CA ne pouvait toutefois ordonner la mise à l'invalidité qu'après que le fonctionnaire eut épuisé son droit aux indemnités tel que défini aux art. 58 et 59 de l'ancien statut (al. 2). L'al. 3 réglait la procédure à suivre en cas de divergence entre les deux avis médicaux. L'al. 4 permettait à tout fonctionnaire de présenter une demande motivée de mise à la retraite pour cause d'invalidité, la même procédure étant alors appliquée. Sous l'intitulé « prestations de mise à la retraite », l'art. 66 al. 1 de l'ancien statut prévoyait que, lorsque le fonctionnaire quittait l'administration pour cause de retraite ou d'invalidité complète, il recevait son dernier traitement mensuel, doublé.

E. 5.7

La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales

(interprétation systématique). 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 se fonde sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (ATF 150 V 12 consid. 4.1 et les références citées ; arrêt du Tribunal fédéral 9C_383/2023 du 20 février 2025 consid. 5.2). La chambre de céans suit la même approche (ATA/298/2025 du 25 mars 2025 consid. 6.3 ; ATA/1394/2024 du 28 novembre 2024 consid. 3.8 et l'arrêt cité).

E. 5.8

Dans son arrêt 1C_174/2024 du 7 octobre 2024 portant sur la résiliation des rapports de service de la recourante, le Tribunal fédéral a considéré que rien dans les explications de celle-ci ne permettait de conclure que sa situation ne tombait pas sous le coup de l'art. 34 al. 2 let. c du statut. Il n'était de surcroît pas manifeste à l'examen du statut que le texte réglementaire instituait un ordre de préséance entre les art. 34 et 39 du statut qui s'imposait à l'employeur (consid. 3.4.1). Par ailleurs, la recourante avait bénéficié du délai de protection prévu par le statut. Elle avait en outre perçu le versement de l'indemnité pour incapacité de travail durant cette même période en application de l'art. 57 du statut, avant que son licenciement soit prononcé. Elle avait joui du délai de résiliation de l'art. 34 al. 1 let. b du statut, protection supplémentaire qui ne figurait en revanche pas dans le texte de l'art. 39 du statut. On ne saisissait dès lors pas l'avantage, juridique ou procédural, qu'elle entendait déduire de l'application de cette dernière disposition (consid. 3.4.3). La recourante mentionnait certes l'allocation d'invalidité prévue à l'art. 63 du statut et prétendait que c'était manifestement pour éviter de la verser que la ville avait choisi, de manière contraire au droit, de ne pas appliquer la procédure qu'elle avait spécifiquement prévue en cas d'invalidité. À la lecture de cette disposition et au

- 14/19 - A/1543/2025 regard de la systématique du statut, il n'apparaissait pas que l'application d'une résiliation pour inaptitude à remplir les exigences du poste (art. 34 al. 2 let. c du statut), inaptitude matériellement fondée, comme en l'espèce, sur l'invalidité de la collaboratrice, excluait nécessairement l'octroi d'une telle allocation, celle-ci n'apparaissant pas, d'un point de vue systématique, liée à la procédure de l'art. 39 du statut. On pouvait cependant se demander si cette indemnité n'avait pas pour fin de pallier le fait qu'à première vue et à rigueur de texte, lorsque la résiliation intervenait en application de l'art. 39 du statut, le CA mettait fin aux rapports dès l'invalidité totale reconnue par l'institution de prévoyance concernée, sans qu'un plus ample délai soit mentionné. Il n'appartenait cependant pas au Tribunal fédéral de se prononcer sur cette question (consid. 3.4.3).

E. 5.9

En l'espèce, la ville a résilié les rapports de service de la recourante en raison de l'inaptitude de celle-ci à remplir les exigences de son poste (art. 34 al. 2 let. c du statut) et non pas en raison d'une invalidité totale au sens de l'art. 39 du statut, bien que la recourante se soit vu octroyer une rente d'invalidité entière de 100% le

E. 5.9.1

Dans la mesure où celle-ci n'est pas fondée sur une invalidité au sens de l'art. 39 du statut, la ville a refusé d'octroyer à la recourante l'allocation pour invalidité prévue par l'art. 63 du statut. Dans son arrêt 1C_174/2024 précité, le Tribunal fédéral n'a pas tranché la question de savoir si une résiliation des rapports de service pour inaptitude à remplir les exigences du poste (art. 34 al. 2 let. c du statut) fondée sur l'invalidité du collaborateur excluait l'octroi

d'une allocation au sens de l'art. 63 du statut. Comme il l'a néanmoins implicitement indiqué, la réponse à cette question ne s'impose pas d'emblée, notamment parce que l'art. 63 du statut, qui parle « d'invalidité « complète », ne contient aucune référence à l'art. 39 du statut. Il convient donc de rechercher quelle est la véritable portée de l'art. 63 selon les méthodes d'interprétation classiques.

E. 5.9.2

Il résulte des pièces produites par la ville et de ses explications, non contestées sur ce point, que l'application de l'art. 98 de l'ancien statut avait donné lieu à des difficultés en raison de la compétence qu'il donnait au CA pour déclarer lui-même un fonctionnaire invalide, sa décision à cet égard pouvant s'avérer contradictoire avec celle de l'OCAS ou de l'institution de prévoyance. Il avait donc été décidé lors de l'élaboration du nouveau statut de faire coïncider la fin des rapports de service avec la décision de la CAP et le début de la pension définitive d'invalidité, d'où la teneur actuelle de l'art. 39 du statut. Il ressort ainsi des art. 98 et 66 de l'ancien statut que la prestation de mise à la retraite prévue par cette dernière disposition était spécifiquement liée à la reconnaissance formelle, par la ville, de l'invalidité de l'employé concerné. Les modifications apportées à l'art. 98 de l'ancien statut, devenu l'art. 39 du statut,

- 15/19 - A/1543/2025 avaient notamment pour objet de priver la ville de la faculté de constater elle-même l'invalidité de ses employés, afin d'éviter des décisions contradictoires et d'améliorer la coordination avec les prestations AI et de prévoyance. Rien ne permet en revanche de penser que ces modifications aient visé à étendre le droit à une allocation d'invalidité à des cas où l'invalidité ne serait pas (encore) reconnue. Une interprétation historique du statut conduit ainsi à retenir que les employés dont les rapports de service ont été résiliés en application de l'art. 34 du statut n'ont pas droit à l'allocation pour invalidité prévue par l'art. 63 du statut.

E. 5.9.3

L'art. 39 du statut se trouve dans la section 2 (fin des rapports de service) du chapitre IV consacré à la naissance et fin des rapports de service. L'art. 63 du statut se trouve dans la section 2 (prestations sociales) du chapitre V consacré aux droits du personnel. Ainsi, comme l'a relevé le Tribunal fédéral, l'allocation prévue par l'art. 63 du statut n'est pas liée, d'un point de vue systématique, à la procédure de l'art. 39 du statut. Toutefois, les articles portant respectivement sur la fin des rapports de service au moment de la retraite (art. 38) et pour invalidité (totale ; art. 39) se suivent, et l'art. 63 du statut regroupe dans une même disposition l'allocation de mise à la retraite et celle pour invalidité. Une telle systématique tendrait ainsi plutôt à retenir que l'allocation pour invalidité ne concerne que les cas dans lesquels la résiliation des rapports de service a été prononcée sur la base de l'art. 39 du statut. Le but de l'art. 63 du statut est aisément identifiable, puisqu'il consiste en l'octroi d'une prestation financière équivalent au dernier salaire mensuel lorsqu'un collaborateur part à la retraite ou quitte l'administration pour cause d'invalidité complète. Cette prestation s'inscrit dans un but social, permettant notamment de réduire, certes dans une moindre mesure, les effets financiers d'un départ à la retraite ou d'une mise à l'invalidité. Ce but n'est pas non plus totalement étranger à la résiliation pour motif fondé (art. 34 du statut), le collaborateur dont les rapports de service ont été résiliés n'ayant aucune assurance de retrouver un emploi. Cependant, contrairement à ce qui prévaut en cas de résiliation pour invalidité (art. 39 du statut), où la fin des rapports de service est

prononcée immédiatement dès que les collaborateurs reçoivent une pension d'invalidité, la résiliation pour motif fondé de l'art. 34 du statut ne peut intervenir que moyennant le respect d'un préavis allant de trois à six mois. Ce délai permet notamment de protéger le travailleur après la résiliation, de telle sorte qu'il puisse chercher une nouvelle place de travail tout en conservant l'essentiel de ses ressources (ATF 125 III 65 consid. 4b ; 124 III 346 consid. 2b) pendant ces quelques mois, même après la résiliation. Comme l'a relevé le Tribunal fédéral, l'art. 34 al. 1 let. b du statut offre ainsi une protection supplémentaire qui ne figure en revanche pas à l'art. 39 du statut. Par conséquent, sauf à surindemniser le collaborateur valablement licencié sur la base de l'art. 34 al. 2 let. c du statut et ayant ainsi bénéficié du délai de protection de cette disposition, une interprétation téléologique et systématique de la loi commande de renoncer à lui octroyer l'allocation de l'indemnité prévue à

- 16/19 - A/1543/2025 l'art. 63 du statut, même si un droit à une rente d'invalidité entière lui a également été reconnu. À cela s'ajoute que la nature de la résiliation des rapports de service selon l'art. 34 al. 1 et 2 du statut diffère de manière importante de la fin des rapports de service selon l'art. 39 Statut. La première vise principalement le bon fonctionnement de l'administration et repose sur un motif objectif lié à ce fonctionnement ; comme cela a été relevé, elle implique un délai de préavis relativement long pendant lequel l'employé continue en principe à percevoir son traitement, alors que la seconde, qui vise à assurer la coordination avec les décisions prises par l'OCAS et l'institution de prévoyance, prend effet immédiatement, l'employé concerné percevant déjà une pension d'invalidité.

E. 5.9.4

Pour le surplus, les art. 39 et 63 traitent tous les deux respectivement d'invalidité « totale » (art. 39) ou « complète » (art. 63), tandis que l'inaptitude à remplir les exigences du poste (art. 34 al. 2 let. c) ne résulte pas nécessairement d'une invalidité complète. La correspondance sur ce point entre les art. 39 et 63 du statut constitue un élément supplémentaire en faveur de la reconnaissance du droit au versement de l'indemnité pour invalidité uniquement lorsque les rapports de service ont été résiliés sur la base de l'art. 39 du statut.

E. 5.9.5

Au vu de ce qui précède, c'est à bon droit que la ville a refusé d'octroyer à la recourante l'allocation pour invalidité prévue par l'art. 63 du statut, bien qu'un droit à une rente d'invalidité entière lui ait également été reconnu. Une telle conclusion s'impose d'autant plus que l'intéressée a bénéficié du délai de protection prévu par le statut et a perçu le versement de l'indemnité pour incapacité de travail durant cette même période en application de l'art. 57 du statut, avant que son licenciement soit prononcé. Elle a en outre joui du délai de résiliation de l'art. 34 al. 1 let. b du statut. Le grief sera donc écarté. 6. La recourante conclut au versement des montants de CHF 486.95 et CHF 139.60 correspondant aux intérêts à 5% l'an portant sur les sommes de CHF 6'118.80 et CHF 1'754.15 allouées au titre de paiement du solde d'heures optionnelles et de solde de congé compensatoire. 6.1 Selon l'art. 14 du règlement sur l'aménagement du temps de travail du 13 juin 2012 (RATT - LC 21 152.20), le solde positif d'heures optionnelles à reporter sur l'exercice annuel suivant ne doit pas dépasser 20 heures pour chaque membre du personnel (al. 1). Le solde positif d'heures optionnelles doit être en principe compensé en temps et, si c'est impossible, payé avant la fin des rapports de travail (al. 6). 6.2 L'art. 86 REPAG prévoit qu'en principe,

le congé compensatoire de 6.5 jours accordé en compensation de la fixation de la durée hebdomadaire du travail à 40 heures doit être épuisé dans le courant de l'année civile (al. 1). En cas de solde

- 17/19 - A/1543/2025 du congé compensatoire lors de la fin des rapports de travail, une indemnité en espèces peut être versée aux membres du personnel (al. 5). 6.3 L'État et les administrés sont tenus de payer des intérêts moratoires de 5% l'an, lorsqu'ils sont en demeure d'exécuter une obligation pécuniaire de droit public. Il s'agit là d'un principe général du droit, non écrit, auquel la loi peut certes déroger, mais qui prévaut lorsque celle-ci ne prévoit rien, comme c'est le cas en l'espèce (ATF 143 II 37 consid. 5.2.1 ; 101 Ib 252 consid. 4b ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_546/2008 du 29 janvier 2009 consid. 3.2 ; ATA/908/2024 précité consid. 4.5). Puisque l'obligation ne naît que lorsque le débiteur est en retard, cela suppose une mise en demeure, à moins que la date du paiement ne soit fixée dans la loi ou dans la décision sur laquelle repose l'obligation de payer le principal (Thierry TANQUEREL/Frédéric BERNARD, Manuel de droit administratif, 3e éd., 2025, n. 713 p. 274). En droit public également, il est exigé que la créance pécuniaire soit revendiquée sans ambiguïté et que le paiement soit exigé dans un délai déterminé (ATF 143 II 37 consid. 5.2.2). 6.4 Depuis le 1er janvier 2009, la voie du recours à la chambre administrative est ouverte en cas de litige entre un agent public et une collectivité publique portant sur des prétentions pécuniaires, dans tous les cas où la détermination relative à celles-ci peut sans difficulté faire l'objet d'une décision ordinaire (MGC 2007-2008/VIII A 6501 p. 6549). Le fonctionnaire ne peut plus intenter une action pécuniaire pour des prétentions fondées sur les rapports de service et doit formuler ses prétentions auprès de l'autorité qui, selon lui, aurait violé ses droits (art. 4A LPA ; ATA/172/2024 du 6 février 2024 consid. 4.1). Pour que l'action soit recevable, il faut ainsi que les conclusions prises ne puissent faire l'objet d'une décision (ATA/172/2024 précité consid. 4.1 ; ATA/152/2020 du

E. 10

mai 2023. Le bien-fondé de la résiliation pour le motif d'inaptitude (art. 34 al. 2 let. c du statut) a été confirmé par la chambre de céans puis par le Tribunal fédéral. Ladite résiliation ne fait donc plus l'objet du litige.

E. 11

février 2020 consid. 1b et les références citées). 6.5 En l'espèce, bien que la ville ait versé à la recourante la somme de CHF 1'660.45 net (soit CHF 1'754.15 brut) correspondant au solde de congé compensatoire, celle-ci n'a jamais requis de son employeur le paiement de ce montant, alors qu'elle aurait pu formuler une telle prétention devant lui. A fortiori, elle n'a pas non plus requis le paiement des intérêts sur cette somme. Au demeurant, elle n'a jamais mis la ville en demeure de lui payer le montant de CHF 1'660.45 net (soit CHF 1'754.15 brut), et la date du paiement du solde de congé compensatoire ne ressort pas non plus de l'art. 86 REPAG. Par conséquent et conformément à la jurisprudence précitée, elle ne saurait prétendre devant la chambre de céans au paiement desdits intérêts. En revanche, le 13 janvier 2025, la recourante a notamment requis de la ville le paiement de CHF 6'093.97 brut à titre d'heures optionnelles. Celle-ci s'est exécutée en février 2025, soit un mois plus tard, en lui versant la somme de CHF 5'792.- net (soit CHF 6'118.80 brut). Si la recourante n'a certes pas mis en demeure la ville de lui payer ce montant ni n'a réclamé le paiement des intérêts y relatifs, l'art. 14 al. 6

- 18/19 - A/1543/2025 RATT prévoit que le solde positif d'heures optionnelles doit être payé avant la fin des rapports de travail. La date du paiement est donc fixée dans la loi, si bien qu'il n'était pas exigé de la recourante qu'elle mette la ville en demeure pour obtenir également le paiement des intérêts. Ainsi, dès la fin des rapports de travail, soit dès le 30 septembre 2023, la ville était en demeure de payer à la recourante la somme de CHF 6'118.80 brut (soit CHF 5'792.- net) à titre d'heures optionnelles. Dès lors, elle est aussi tenue, en vertu de la jurisprudence précitée, de lui payer des intérêts moratoires de 5% l'an sur cette somme. Le paiement de CHF 5'792.- net étant intervenu fin février 2025, les intérêts courent du 30 septembre 2023 jusqu'à fin février 2025, soit un an et cinq mois. Ils doivent être calculés sur le montant brut dû, soit CHF 6'118.80. La ville sera donc condamnée à payer à la recourante la somme de CHF 433.50 (5% de CHF 6'118.80 [soit CHF 305.95] + 5% de CHF 6'118.80, divisé par 12 puis multiplié par 5, soit CHF 127.50). Le grief sera ainsi partiellement admis. Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission très partielle du recours. 7. Vu l'issue du litige, un émolument réduit de CHF 1'000.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA), et une indemnité de procédure également réduite de CHF 200.- lui sera allouée, à la charge de la ville (art. 87 al. 2 LPA ; art. 6 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 - RFPA - E 5 10.03). Compte tenu des conclusions du recours, la valeur litigieuse au sens des art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110) est supérieure à CHF 15'000.-.

* * * * *

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.