

GE_GERICHTE ATA/323/2026 vom 31. März 2026

GE Cour de justice, 2026-03-31, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_323_2026

FR: GE_GERICHTE ATA/323/2026 du 31 mars 2026

IT: GE_GERICHTE ATA/323/2026 del 31 marzo 2026

Regeste

Résumé: Recevabilité du recours d'un fonctionnaire, arrivé à l'âge légal de la retraite, contre le refus du Conseil d'État d'accepter sa demande de prolonger ses rapports de service au-delà de l'âge de la retraite jusqu'à ses 67 ans. Ledit refus doit être qualifié de décision sujette à recours, dans la mesure où il touche directement la situation juridique du fonctionnaire, qui se trouve dans un rapport juridique spécial et contraignant avec l'État, à savoir la durée de sa relation de travail et plus particulièrement l'étendue de ses droits et obligations en découlant à l'égard de ce dernier. Conformité au droit du refus de prolonger les rapports de service au-delà de l'âge de 65 ans au plein taux d'activité, exercé jusqu'alors par le fonctionnaire. Pas d'abus ni d'excès du pouvoir d'appréciation du Conseil d'État sur le fond. Le critère litigieux relatif à l'absence de pénurie de personnel dans le secteur d'activité concerné, fixé par l'art. 19A al. 2 let. d RPAC, reste dans le cadre légal posé par l'art. 25 al. 2 LPAC.

Erwägungen

E. 1

Le recours a été interjeté en temps utile devant la juridiction compétente par le destinataire de l'acte litigieux (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 60 al. 1 let. a et 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

- 5/17 - A/2048/2025

E. 2

Il convient d'examiner si le refus querellé constitue un acte attaquant devant la chambre administrative, plus précisément s'il s'agit d'une décision au sens de l'art. 4 LPA.

E. 2.1

Sont considérées comme des décisions au sens de l'art. 4 al. 1 LPA, les mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité dans les cas d'espèce fondées sur le droit public fédéral, cantonal ou communal et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits, d'obligations ou de faits (let. b), de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations (let. c).

E. 2.1.1

En droit genevois, la notion de décision est calquée sur le droit fédéral. Il ne suffit pas que l'acte querellé ait des effets juridiques, encore faut-il que celui-ci vise des effets juridiques. Sa caractéristique en tant qu'acte juridique unilatéral tend à modifier la situation juridique de l'administré par la volonté de l'autorité, mais sur la base de et conformément à la loi. La

décision a pour objet de régler une situation juridique, c'est-à-dire de déterminer les droits et obligations de sujets de droit en tant que tels. Ce critère permet d'écarter un certain nombre d'actes qui ne constituent pas des décisions, comme les actes matériels, les renseignements, les recommandations ou les actes internes de l'administration (ATA/141/2020 du 11 février 2020 consid. 1b et les références citées).

E. 2.1.2

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, en droit public, la notion de « décision » au sens large vise habituellement toute résolution que prend une autorité et qui est destinée à produire un certain effet juridique ou à constater l'existence ou l'inexistence d'un droit ou d'une obligation ; au sens étroit, c'est un acte qui, tout en répondant à cette définition, intervient dans un cas individuel et concret (ATF 135 II 328 consid. 2.1 ; 106 Ia 65 consid. 3 ; 99 Ia 518 consid. 3a ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_282/2017 du 4 décembre 2017 consid. 2.1). La notion de décision implique donc un rapport juridique obligatoire et contraignant entre l'autorité et l'administré (ATF 141 I 201 consid. 4.2). Constitue une décision un acte étatique qui touche la situation juridique de l'intéressé, l'astreignant à faire, à s'abstenir ou à tolérer quelque chose, ou qui règle d'une autre manière obligatoire ses rapports avec l'Etat (arrêt du Tribunal fédéral 1C_150/2020 du 24 septembre 2020 consid. 5.2 et les références citées). De simples déclarations, comme des opinions, des communications, des prises de position, des recommandations et des renseignements n'entrent pas dans la catégorie des décisions, faute de caractère juridique contraignant (arrêts du Tribunal fédéral 1C_593/2016 du 11 septembre 2017 consid. 2.2 ; 8C_220/2011 du 2 mars 2012 consid. 4.1.2). Pour déterminer s'il y a ou non décision, il y a lieu de considérer les caractéristiques matérielles de l'acte. Un acte peut ainsi être qualifié de décision (matérielle), si, par son contenu, il en a le caractère, même s'il n'est pas intitulé comme tel et ne présente pas certains éléments formels typiques d'une décision,

- 6/17 - A/2048/2025 telle l'indication des voies de droit (arrêt du Tribunal fédéral 2C_282/2017 précité consid. 2.1 et les références citées).

E. 2.2

La décision (comme acte juridique) se distingue de l'acte interne ou d'organisation, qui vise des situations à l'intérieur de l'administration ; l'acte interne peut avoir des effets juridiques, mais ce n'en est pas l'objet et c'est pourquoi il n'est en règle générale pas susceptible de recours. Deux critères permettent généralement de déterminer si on a affaire à une décision ou à un acte interne. D'une part, l'acte interne n'a pas pour objet de régler la situation juridique d'un sujet de droit en tant que tel et, d'autre part, le destinataire en est l'administration elle-même, dans l'exercice de ses tâches. Ainsi un acte qui affecte les droits et obligations d'un fonctionnaire en tant que sujet de droit, par exemple la fixation de son salaire, d'indemnités diverses ou encore de sanctions disciplinaires, est une décision. En revanche, un acte qui a pour objet l'exécution même des tâches qui lui incombent en déterminant les devoirs attachés au service, telles que la définition du cahier des charges ou des instructions relatives à la manière de trancher une affaire, est un acte interne juridique (ATF 136 I 323 consid. 4.5 ; arrêts du Tribunal fédéral 8D_5/2017 du 20 août 2018 consid. 7.1 ; 8D_1/2016 du 23 janvier 2017 consid. 5.1 et les références citées ; ATA/1384/2021 du 21 décembre 2021 consid. 1g et les références citées). La distinction entre acte administratif interne et décision peut s'avérer particulièrement difficile en ce qui concerne les fonctionnaires. Sont ainsi aussi considérées comme des décisions, le changement

d'affectation qui va au-delà de l'exécution des tâches qui incombent au fonctionnaire dans sa sphère d'activité habituelle ou des instructions qui lui sont données dans l'exercice de ces tâches (ATA/43/2024 du 16 janvier 2024 consid. 1.2 et 1.3 et les arrêts cités) et l'avertissement en tant qu'il constate des manquements reprochés à l'employé public, enjoint de respecter les devoirs professionnels sous la menace de sanctions disciplinaires ultérieures ou de résiliation des rapports de service (ATA/1384/2021 du 21 décembre 2021 consid. 2). En revanche, tel n'est pas le cas d'une modification éventuelle du lieu de travail du collaborateur, qui conserve un emploi auprès du même office avec des tâches correspondant à ses aptitudes et sans modification de son traitement, ni d'une discussion – confirmée par écrit – au cours de laquelle la hiérarchie l'informe de ses attentes quant à sa manière de communiquer et aux formations nécessaires à son poste (ATA/43/2024 du 16 janvier 2024 consid. 1.5).

E. 2.3

En l'espèce, et à la différence de l'affaire citée par l'autorité intimée concernant un remplaçant exerçant au sein de l'école primaire au moyen de contrat de droit privé et exclu de la liste des remplaçants (ATA/1259/2020 du 15 décembre 2020), le recourant est un fonctionnaire, qui plus est, depuis de très nombreuses années et très apprécié de sa hiérarchie pour son engagement et la qualité de ses prestations. Contrairement au remplaçant de l'affaire précitée, le recourant se trouve, depuis son

- 7/17 - A/2048/2025 engagement en mai 1995, dans un rapport juridique spécial et contraignant avec l'État de Genève, générateur de droits et d'obligations. Certes, on peut admettre avec le Conseil d'État, sur la base des travaux préparatoires susmentionnés, que l'art. 25 al. 2 LPAC ne vise pas à conférer un droit à la prolongation de ses rapports de service au membre de la fonction publique arrivant à l'âge légal de la retraite, vu le texte légal de cette disposition (« peut » et « peuvent s'opposer »). Cela étant, la question – tranchée par l'acte querellé – de savoir si les rapports de travail du recourant avec son employeur public peuvent être prolongés au-delà de 65 ans, touche directement sa situation juridique, à savoir la durée de son rapport de travail avec l'État et plus particulièrement l'étendue de ses droits et obligations envers ce dernier. En effet, une réponse positive à sa demande a pour conséquence de modifier l'étendue de ses droits et obligations envers son employeur public en ce sens que ses rapports de service se poursuivent au-delà de l'âge de la retraite, tandis qu'une réponse négative l'en empêche. Ainsi, l'acte par lequel l'autorité publique répond à la demande du collaborateur fondée sur cette disposition a un impact direct sur l'étendue de leur relation de travail, et a fortiori des droits et obligations en découlant. Le fait qu'une réponse négative à la demande du membre du personnel fondée sur l'art. 25 al. 2 LPAC aboutisse au même résultat que l'hypothèse de l'art. 25 al. 1 LPAC – mettant automatiquement fin aux rapports de service à l'âge de 65 ans – ne change rien à l'existence de deux manières de mettre fin à la relation de travail entre l'État et le membre de son personnel, ancrées aux al. 1 et 2 de l'art. 25 LPAC. Celle de l'al. 1 survient ex lege, sans l'intervention d'aucune des deux parties au rapport de travail, tandis que celle de l'al. 2 – initiée désormais par le membre du personnel vu la nouvelle teneur de l'art. 25 al. 2 LPAC – implique la manifestation de deux volontés concordantes, d'abord celle du membre de la fonction publique puis celle de l'employeur public. La manifestation de la volonté de l'autorité publique implique deux éléments à distinguer : d'une part, le choix de l'autorité sur le fond de la demande et, d'autre part, les effets de ce choix sur la situation du collaborateur. Ainsi, la possibilité – détaillée plus bas – pour l'employeur public de refuser

la demande de son collaborateur, arrivé à l'âge de la retraite, porte sur le fond de la demande, à savoir le contenu (positif ou négatif) de sa réponse à une telle demande individuelle. Il s'agit d'une question distincte de celle des effets déployés par la manifestation du choix de l'employeur public à l'égard du collaborateur, qui sont obligatoires pour ce dernier. Dès lors et conformément à la volonté susmentionnée du législateur genevois, le fait d'atteindre l'âge légal de la retraite met automatiquement fin aux rapports de service entre le collaborateur et l'État conformément à l'art. 25 al. 1 LPAC, sauf en cas de demande du membre du personnel fondée sur l'art. 25 al. 2 LPAC. Dans ce cas, l'État, employeur public, doit répondre au membre de son personnel afin de lui exprimer son accord ou désaccord au sujet de la prolongation sollicitée. Cette réponse constitue une décision au sens de l'art. 4 LPA puisqu'elle exprime la

- 8/17 - A/2048/2025 volonté de l'autorité publique dans un cas concret et individuel et a pour effet de fixer de manière obligatoire la durée de leurs rapports de service en déterminant l'étendue des droits et obligations en découlant au-delà de l'âge légal de la retraite. D'ailleurs, la chambre administrative a déjà traité des demandes similaires à celle de la présente cause, émanant d'employés publics de la Ville de Genève (ATA/152/2026 du 10 février 2026 ; ATA/777/2022 du 9 août 2022), et tranché récemment dans le même sens cette question (ATA/152/2026 précité consid. 2). Par conséquent, le refus querellé du Conseil d'État constitue une décision sujette à recours devant la chambre administrative. Le fait que le pouvoir d'examen de la chambre de céans soit limité aux faits et au droit, à l'exclusion de l'opportunité, conformément à l'art. 61 al. 1 et 2 LPA, n'en rend néanmoins pas vain, contrairement à ce que semble avancer l'intimé, le contrôle juridictionnel qu'elle exerce dans le respect de la séparation des pouvoirs, de la garantie de l'accès au juge prévue à l'art. 29a de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) et de la liberté d'appréciation de l'autorité publique concernée, dont seul l'abus ou l'excès peut être sanctionné par la chambre administrative (art. 61 al. 1 let. a LPA). Le recours est donc recevable.

E. 3

Le recourant sollicite son audition et celle de trois membres de sa hiérarchie et de son épouse.

E. 3.1

Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. comprend le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, d'avoir accès au dossier, 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).

E. 3.2

En l'espèce et en sus des motifs développés plus bas, la chambre administrative renonce aux mesures d'instruction sollicitées par le recourant, qui ne portent pas sur des éléments

litigieux. Ni les déclarations écrites de sa hiérarchie, ni la motivation de sa demande ne sont remises en cause par le Conseil d'État.

E. 4

Le recourant invoque, dans sa réplique, une violation de son droit d'être entendu, sous l'angle de l'obligation de motiver la décision attaquée.

E. 4.1

Le droit d'être entendu ancré à l'art. 29 al. 2 Cst. implique, pour l'autorité, l'obligation de motiver sa décision. Selon la jurisprudence, il suffit que l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a

- 9/17 - A/2048/2025 fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. L'autorité n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives. La motivation peut d'ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision (ATF 142 II 154 consid. 2.1 et 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_12/2017 du 23 mars 2018 consid. 3.3.1). Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté, même si la motivation présentée est erronée (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_486/2025 du 15 décembre 2025 consid. 5.1 ; 2C_432/2025 du 20 octobre 2025 consid. 3.1).

E. 4.2

La violation du droit d'être entendu doit en principe entraîner l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances du recours sur le fond (ATF 141 V 495 consid. 2.2). La réparation d'un vice de procédure en instance de recours et, notamment, du droit d'être entendu, n'est possible que lorsque l'autorité dispose du même pouvoir d'examen que l'autorité inférieure (ATF 145 I 167 consid. 4.4 ; 142 II 218 consid. 2.8.1). Elle dépend toutefois de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée au droit d'être entendu et doit rester l'exception (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 ; 126 I 68 consid. 2) ; elle peut cependant se justifier en présence d'un vice grave lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 ; 137 I 195 consid. 2.3.2 ; ATA/1194/2019 du 30 juillet 2019 consid. 3c). En outre, la possibilité de recourir doit être propre à effacer les conséquences de cette violation. Autrement dit, la partie lésée doit avoir le loisir de faire valoir ses arguments en cours de procédure contentieuse aussi efficacement qu'elle aurait dû pouvoir le faire avant le prononcé de la décision litigieuse (ATA/151/2023 du 14 février 2023 consid. 3b). Une telle violation est susceptible d'être réparée devant la chambre administrative dans le cadre de la procédure de recours, dans la mesure où le recours a un effet dévolutif complet et lui permet d'examiner librement l'établissement des faits et l'application du droit (art. 61 al. 2 et 67 LPA ; ATA/1200/2024 du 15 octobre 2024 consid. 2.3). La chambre administrative est en outre liée par les conclusions des parties, mais non par les motifs qu'elles invoquent (art. 69 al. 1 LPA).

E. 4.3

En l'espèce, l'acte querellé du Conseil d'État ne contient aucune motivation relative à la situation particulière du recourant, puisqu'il se limite à renvoyer aux critères de l'art. 19A al. 2 RPAC, sans aucune concrétisation par rapport au cas du recourant ni indication de

lettre visée. Il viole ainsi le droit d'être entendu de ce dernier, sous l'angle de la motivation de la décision litigieuse. Cela étant, et même si en matière de gestion du personnel, le pouvoir d'examen de la chambre de céans, limité aux faits et au droit (art. 61 al. 1 et 2 LPA), et celui du Conseil d'État, agissant dans son rôle d'employeur public et bénéficiant de ce fait d'un pouvoir en opportunité lors de la prise des décisions relatives à son personnel,

- 10/17 - A/2048/2025 n'est par définition pas le même, on comprend de la position exprimée par le Conseil d'État dans son écriture du 16 janvier 2026 qu'il fonde le refus litigieux sur le critère posé par l'art. 19A al. 2 let. d RPAC, à l'exclusion de toute autre considération d'ordre managérial ou d'utilité pour le bon fonctionnement du service concerné. Il soutient, sur cette base, que la prolongation des rapports du service du recourant, occupant la position de concierge devenue agent d'exploitation, affecterait la relève sans besoin particulier de l'employeur dans ce secteur qui n'est pas affecté par une pénurie de personnel. Il se prévaut à cet effet d'une ordonnance fédérale, évoquée plus haut, pour attester que ledit secteur se caractérise par un excédent de main d'œuvre. Compte tenu de cette position très claire et univoque se limitant, au fond, à invoquer la seule application de ladite norme réglementaire, le renvoi de la présente cause au Conseil d'État reviendrait à une vaine formalité et conduirait à un allongement inutile de la procédure. En outre, dans la mesure où l'argumentation du Conseil d'État se fonde exclusivement sur le critère prévu à l'art. 19A al. 2 let. d RPAC, il y a lieu de considérer que le recourant a pu faire valoir ses arguments devant la chambre de céans aussi efficacement qu'il aurait dû pouvoir le faire devant l'autorité intimée. Dans ces circonstances, la violation du droit d'être entendu du recourant par le Conseil d'État peut être considérée comme réparée. Ce grief est donc écarté.

E. 5

Enfin, il convient de vérifier la conformité de la décision litigieuse au droit, plus particulièrement à l'art. 25 al. 2 LPAC.

E. 5.1

Selon l'art. 25 al. 2 LPAC, un membre du personnel peut, à sa demande, cesser ses rapports de service au-delà de l'âge limite, mais pas au-delà de 67 ans. Le Conseil d'État ou le conseil d'administration peuvent s'opposer à la cessation des rapports de service au-delà de l'âge limite.

E. 5.1.1

La teneur de cette disposition est entrée en vigueur le 1er septembre 2024, en même temps que le nouvel art. 19A RPAC, à la suite du PL 12'429. L'art. 19A al. 1 RPAC dispose que le membre du personnel qui souhaite travailler au-delà de 65 ans doit en faire la demande motivée auprès de sa hiérarchie au plus tard à la fin du mois au cours duquel il atteint l'âge de 64 ans. Selon l'art. 19A al. 2 RPAC, le Conseil d'État ou le conseil d'administration est libre de s'opposer à la demande, s'il estime que la poursuite de l'activité du membre du personnel ne favorise pas le bon fonctionnement ou le développement du service. Tel peut notamment être le cas lorsque : a) la hiérarchie n'est pas favorable à la poursuite de l'activité ; b) le membre du personnel n'a pas rempli ses devoirs de service à l'entière satisfaction de son employeur ; c) le membre du personnel a présenté une absence prolongée ou des absences répétées lors des trois années précédant la demande ; d) le secteur d'activité du membre du personnel n'est pas affecté par une pénurie de personnel.

E. 5.1.2

Avant le 1er septembre 2024, le RPAC ne traitait pas de la prolongation de l'âge de la retraite. Cette question était alors seulement réglée par l'ancienne teneur de l'art. 25 al. 2 aLPAC, entrée en vigueur le 6 juillet 2010 à la suite du PL 10'505. L'art. 25 al. 2 aLPAC prévoyait que : « Afin de conserver la collaboration d'un membre de son personnel difficilement remplaçable à brève échéance, et avec son accord, le Conseil d'État ou le conseil d'administration peut autoriser, dans des cas exceptionnels, la cessation des rapports de service au-delà de l'âge limite, mais pas au-delà de 67 ans ».

E. 5.1.3

Selon les travaux préparatoires du PL 12'429, à l'origine de la teneur actuelle de l'art. 25 al. 2 LPAC, au-delà de la thématique du « papy-boom » soulevant la question de la pertinence de maintenir l'âge de la retraite à 65 ans, l'État de Genève et les institutions rattachées à celui-ci assistaient à une augmentation rapide de l'âge moyen des collaborateurs. Il serait difficile, dans l'avenir, de maintenir l'ensemble des services de l'État à la population sans recourir à une immigration plus importante ou sans augmentation de la durée de vie de certains fonctionnaires qui désireraient travailler plus longtemps. La possibilité légale de travailler au-delà de l'âge de la retraite, fixée à 65 ans dans la LPAC, était alors soumise à la condition que le membre du personnel soit « difficilement remplaçable à brève échéance » et en particulier qu'il dispose d'une expertise particulière. Ces dérogations étaient souvent accordées à des cadres supérieurs pouvant être difficilement remplacés rapidement. Vu le faible taux de chômage des jeunes en Suisse, il était considéré comme improbable que l'allongement de la retraite, qui ne concernerait que les personnes volontaires, ait un impact négatif sur l'activité professionnelle des jeunes résidents genevois. Le PL 12'429 avait l'ambition de diminuer l'impact du vieillissement démographique sur le fonctionnement de l'État et de permettre à des personnes qui le désiraient de pouvoir continuer à servir l'État durant ces deux années supplémentaires. Il proposait donc de renverser la logique de mise à la retraite à 67 ans afin qu'elle ne devienne plus exceptionnelle, mais à la discrétion (c'est-à-dire sur demande) de la personne concernée pour autant que le Conseil d'État et/ou les conseils d'administration des établissements publics autonomes ne s'y opposent pas. Ce PL s'appliquait à toutes les personnes entrant dans le champ d'application de la LPAC, quelles que soient les origines socioprofessionnelles du personnel concerné. Il ne visait en revanche pas à entrouvrir la porte à une réforme plus globale de la fonction publique ou à l'augmentation de l'âge de la retraite jusqu'à 67 ans pour toutes les catégories socioprofessionnelles travaillant pour l'État. Son caractère facultatif serait toujours soumis à un contrôle des instances dirigeantes du petit État ou du grand État, pour ne pas prolonger l'activité professionnelle des collaborateurs ne donnant plus satisfaction (exposé des motifs et commentaire de l'art. 25 al. 2 LPAC du PL 12'429). Lors de la présentation de ce PL par un des députés signataires, il était à nouveau précisé que son but était de permettre à des personnes de travailler au-delà de 65 ans jusqu'à 67 ans, mais de façon facultative, avec toujours l'aval des instances

- 12/17 - A/2048/2025 supérieures. Il ne s'agissait donc pas d'une généralisation de l'augmentation de l'âge limite de la retraite. Autant il y avait des gens voulant prendre des retraites anticipées pour de très bonnes raisons, autant il serait juste de permettre à des personnes, si elles le souhaitaient, de continuer leur activité professionnelle au-delà de 65

ans. Lors de la discussion au sujet de ce PL, ledit député a souligné que le but des auteurs du PL était d'inverser le processus en ce sens que les gens puissent demander à travailler jusqu'à 67 ans, quitte aux instances supérieures d'éventuellement le refuser, alors que la mesure était accordée à titre exceptionnel par le Conseil d'État (Rapport de la majorité de la commission ad hoc sur le personnel de l'État chargée d'étudier le PL 12'429). Les travaux préparatoires n'énoncent pas les critères permettant à l'employeur public (Conseil d'État ou conseil d'administration) de refuser la demande du membre du personnel. À ce sujet, le directeur général de l'OPE a indiqué qu'il s'agissait avant tout d'une question politique, soulignant la complexité et la diversité des situations de gestion des ressources humaines. La Conseillère d'État chargée du département des finances et des ressources humaines a estimé qu'il fallait une « utilité » à ce que le membre du personnel concerné reste, tout en insistant que la demande de l'employé public devait être approuvée par le Conseil d'État. Elle signalait que plus les collaborateurs étaient âgés, plus cela avait un coût en matière de maladie et de taux d'absence, ce qui avait des conséquences pour l'État. Le Conseil d'État était en faveur d'un aménagement permettant aux gens de ne pas se retrouver en un jour sans aucun travail, ce qui pourrait éviter le caractère brutal de l'arrêt de travail d'un seul coup (Rapport de la majorité de la commission parlementaire précitée du PL 12'429).

E. 5.2

Que ce soit sous l'actuelle ou l'ancienne teneur de l'art. 25 al. 2 LPAC, l'al. 1 de cette norme légale dispose que le membre du personnel prend d'office sa retraite à la fin du mois au cours duquel il atteint sa 65^e année.

E. 5.3

De manière générale, la jurisprudence reconnaît à l'administration une grande latitude pour s'organiser et un large pouvoir d'appréciation. Celle-ci dispose d'une très grande liberté de décision dans la définition des modalités concernant les rapports de service qu'elle entretient avec ses agents (arrêt du Tribunal fédéral 2P.46/2006 du 7 juin 2006 consid. 3.1). Ainsi, l'administration doit bénéficier de la plus grande liberté d'appréciation pour fixer son organisation et créer, modifier ou supprimer des relations de service nécessaires à son bon fonctionnement, questions relevant de l'opportunité et échappant par conséquent au contrôle de la chambre administrative. Ce pouvoir discrétionnaire ne signifie toutefois pas que l'autorité est libre d'agir comme bon lui semble. 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. Dans ce type de cas, le juge doit contrôler que les dispositions prises demeurent dans les limites du pouvoir d'appréciation de l'autorité et qu'elles apparaissent comme soutenables au regard des prestations et du

- 13/17 - A/2048/2025 comportement du fonctionnaire ainsi que des circonstances personnelles et des exigences du service (ATF 120 Ib 134 consid. 2a ; ATA/43/2024 du 16 janvier 2024 consid. 1.4 ; ATA/1167/2023 du 31 octobre 2023 consid. 4.1 et les arrêts cités). Constitue un abus du pouvoir d'appréciation le cas où l'autorité reste dans le cadre fixé par la loi, mais se fonde toutefois sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou viole des principes généraux du droit tels que l'interdiction de l'arbitraire et de l'inégalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité. L'autorité doit exercer son libre pouvoir d'appréciation conformément au droit, ce qui signifie qu'elle doit respecter le

but dans lequel un tel pouvoir lui a été conféré, procéder à un examen complet de toutes les circonstances pertinentes, user de critères transparents et objectifs, ne pas commettre d'inégalité de traitement et appliquer le principe de la proportionnalité. Si elle ne respecte pas ces principes, elle abuse de son pouvoir (ATA/472/2024 du 16 avril 2024 consid. 5.4 et les références citées).

E. 5.4

Enfin, dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs, consacré à l'art. 2 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE - A 2 00), et du principe de la primauté de la loi – l'une des deux composantes du principe de la légalité (art. 5 al. 1 Cst.), qui englobe le principe de la hiérarchie des normes (ATA/52/2015 du 13 janvier 2015 consid. 2 et les références citées ; Thierry TANQUEREL/Frédéric BERNARD, Manuel de droit administratif, 3e éd, 2025, n. 448) –, le Conseil d'État est chargé de l'exécution des lois et adopte à cet effet les règlements et arrêtés nécessaires (art. 109 al. 4 Cst-GE).

E. 5.4.1

Ces règlements d'exécution ne peuvent contenir que des règles secondaires qui ne font que préciser ce qui se trouve déjà dans la loi (ATF 134 I 322 consid. 2.4). Le Conseil d'Etat peut aussi, bien que cela ne soit pas expressément prévu par la constitution cantonale, adopter des ordonnances de substitution dépendantes, lorsque le législateur le met au bénéfice d'une délégation législative ; celle-ci doit notamment figurer dans une loi au sens formel, et le cadre de la délégation, qui doit être clairement défini, ne doit pas être dépassé. Les règles les plus importantes doivent en tout cas figurer dans la loi (ATF 134 I 322 consid. 2.4 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_92/2023 du 12 février 2024 consid. 4.2). Les normes secondaires ne débordent pas du cadre de la loi ; elles peuvent établir des règles complémentaires de procédure, préciser et détailler le sens et le contenu de certaines dispositions de la loi, éventuellement combler de véritables lacunes. Elles ne peuvent en revanche pas, à moins d'une délégation expresse, poser des règles nouvelles qui restreindraient les droits des administrés ou leur imposeraient des obligations, même si ces règles sont conformes au but de la loi (ATF 147 V 328 consid. 4.2 ; 139 II 460 consid. 2.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_256/2025 du 23 octobre 2025 consid. 5.1 ; 9C_776/2020 du 7 juillet 2022 consid. 7.2).

E. 5.4.2

C'est à la lumière des principes constitutionnels généraux qu'il y a lieu de définir les limites de l'activité réglementaire du Conseil d'État (ATF 139 II 460

- 14/17 - A/2048/2025 consid. 2.2 ; 130 I 140 consid. 5.1). L'exigence de la densité normative n'est toutefois pas absolue, car on ne saurait exiger du législateur qu'il renonce totalement à recourir à des notions générales, comportant une part nécessaire d'interprétation. Cela tient en premier lieu à la nature générale et abstraite inhérente à toute règle de droit, et à la nécessité qui en découle de laisser aux autorités d'application une certaine marge de manœuvre lors de la concrétisation de la norme. Pour déterminer quel degré de précision l'on est en droit d'exiger de la loi, il faut tenir compte du cercle de ses destinataires et de la gravité des atteintes qu'elle autorise aux droits fondamentaux (ATF 143 I 253 consid. 6.1 ; 141 V 688 consid. 4.2.2 ; 138 I 378 consid. 7.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_845/2019 du 10 juin 2020 consid. 8.2.2). En raison de la subordination hiérarchique propre à l'activité et à la structure de l'Etat, les employés de celui-ci se trouvent dans un rapport de droit spécial avec leur employeur. C'est pourquoi, si la loi n'énumère pas

de façon précise et exhaustive les droits et obligations découlant des rapports de service, ceux-ci peuvent être réglés par la voie réglementaire sans enfreindre le principe de la légalité. En ce qui concerne les droits reconnus aux fonctionnaires, la délégation du pouvoir réglementaire peut être largement admise (arrêt du Tribunal fédéral 8C_161/2015 du 22 décembre 2016 consid. 4.2 et les références citées).

E. 5.4.3

De jurisprudence constante, la légalité d'un règlement peut être remise en cause devant la chambre de céans à l'occasion d'un cas d'application (ATA/928/2021 du 7 septembre 2021 consid. 5b).

E. 5.5

En l'espèce, il ne fait pas de doute, comme déjà évoqué plus haut, que le Conseil d'État dispose d'un large pouvoir d'appréciation en matière de gestion de son personnel et qu'il lui revient de définir la politique de son personnel relevant de la fonction publique dans les limites posées par la loi cantonale et le droit fédéral. Le fait d'avoir précisé, à l'art. 19A al. 2 RPAC, des critères encadrant la large liberté d'appréciation que lui confère l'art. 25 al. 2 LPAC pour s'opposer à la demande du membre de son personnel permet au Conseil d'État d'asseoir une pratique transparente et objective, de manière à traiter toutes les demandes de son personnel dans le respect de l'égalité de traitement et de l'interdiction de l'arbitraire. Il convient in casu d'examiner si le critère litigieux, fondé sur l'art. 19 al. 2 let. d RPAC, est pertinent et respecte le but de l'art. 25 al. 2 LPAC. Tel est, tout d'abord, bien le cas du critère général de l'art. 19A al. 2 RPAC lié au bon fonctionnement du service, qui est le critère classique en matière de licenciement conformément à l'art. 22 cum 21 al. 3 LPAC. La même conclusion s'impose s'agissant du critère concernant la pénurie de personnel dans le secteur d'activité concerné, posé à la let. d de cette norme réglementaire. Il permet d'affiner la pratique de la gestion du personnel – déposant des demandes au sens de l'art. 25 al. 2 LPAC – en fonction du critère usuel du bon fonctionnement du service. Le critère spécifique de la pénurie du personnel suivant le secteur d'activité concerné est certes un critère abstrait en ce sens qu'il est

- 15/17 - A/2048/2025 indépendant de la situation individuelle du collaborateur qui fait la demande. Il permet toutefois d'objectiviser le traitement des demandes particulières fondées sur l'art. 25 al. 2 LPAC, par un critère neutre du point de vue des personnes et pertinent au regard des besoins du service, tout en respectant le principe du départ en retraite à l'âge légal prévu par le droit fédéral. Le fait qu'il s'agisse d'un choix d'ordre politique du Conseil d'État n'est juridiquement pas problématique pour deux raisons. D'une part, il reste dans le cadre de l'art. 25 al. 2 LPAC laissant, par sa formulation potestative et la faculté inconditionnelle accordée au Conseil d'État et conseil d'administration de s'opposer, une large liberté d'appréciation à ces derniers. D'autre part, il s'agit d'une attribution appartenant à l'employeur en matière de gestion de son personnel. En effet, le souhait d'un collaborateur spécifique ne doit ni conduire à des inégalités de traitement entre les membres du personnel, ni devenir prépondérant en soi indépendamment des besoins des services. Par conséquent, le critère fixé par l'art. 19A al. 2 let. d RPAC répond à la définition de norme secondaire. Il ne crée pas de nouvelle règle restreignant le droit des membres de la fonction publique ou leur imposant une obligation. En invoquant ce critère pour refuser la demande de prolongation des rapports de service du recourant, le Conseil d'État ne commet ni d'abus ni d'excès du pouvoir d'appréciation dont il dispose, de manière générale, en matière de

gestion de son personnel et qui lui est spécialement conféré par l'art. 25 al. 2 LPAC. Enfin, l'absence de pénurie dans le secteur d'activité du recourant n'est pas contestée par ce dernier. Le fait que ses prestations aient été d'excellente qualité et très bénéfiques au bon fonctionnement du service ne signifie pas qu'elles sont irremplaçables, même si elles sont uniques. Quant à la formation de la personne lui succédant dans son poste, il s'agit d'un passage usuel, à l'arrivée d'un nouveau collaborateur, quel que soit le domaine d'activité, qui peut être anticipé et organisé d'entente entre les personnes concernées et la hiérarchie. Enfin, il convient de souligner que la présente espèce concerne la demande de prolonger des rapports de service au plein taux d'activité, que le recourant a toujours occupé, ce qui a pour effet de retarder l'arrêt total d'activité et non de l'envisager de manière progressive sans affecter négativement les droits aux rentes de retraite. Or, cette approche ne fait in casu pas partie des souhaits exprimés par le recourant, de sorte qu'elle ne sera pas davantage examinée. Le refus querellé du Conseil d'État est donc conforme au droit, et en particulier à l'art. 25 al. 2 LPAC. Le recours doit ainsi être rejeté.

E. 6

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 800.- sera mis à la charge du recourant (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA). Compte tenu des conclusions du recours, la valeur litigieuse est supérieure à CHF 15'000.- (art. 112 al. 1 let. d de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 - LTF - RS 173.110). * * * *

- 16/17 - A/2048/2025

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