

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1400/2024-FPUBL

ATA/1355/2025

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 9 décembre 2025

dans la cause

A_____

représentée par Me Eric MAUGUÉ, avocat

recourante

contre

VILLE DE GENÈVE

intimée

EN FAIT

A. **a.** A_____, née le _____ 1970, a été engagée par la Ville de Genève (ci-après : la ville) le 1^{er} avril 2005 par contrat de droit privé en qualité de B_____ à la direction du département des finances, de l'environnement et du logement (ci-après : DFEL). Elle a été nommée fonctionnaire le 25 mai 2005, avec effet au 1^{er} juillet 2005.

À compter du mois de mai 2011, elle a occupé la fonction de C_____ au DFEL. À sa demande, son taux d'activité a été réduit à 70% dès le mois de septembre 2012.

En 2023, année au cours de laquelle les rapports de service ont pris fin, son traitement se situait en classe P, annuité 21,34, de l'échelle des traitements de la ville.

b. À compter du 25 novembre 2019, et sous réserve d'une tentative de reprise à un taux très partiel intervenue de décembre 2021 à mai 2022 dans le cadre des mesures de réinsertion prévues par l'assurance invalidité (ci-après : AI), elle s'est trouvée en incapacité totale de travail pour des motifs de santé.

c. Le 3 décembre 2020, une demande de prestations AI a été déposée.

d. Le 9 novembre 2021, la ville a informé l'employée que son droit au versement d'indemnités pour incapacité de travail prendrait fin le 30 novembre 2021. Son traitement serait donc suspendu à compter du 1^{er} décembre 2021.

e. Le 28 octobre 2022, CAP PRÉVOYANCE (ci-après : CAP), institution de prévoyance à laquelle les membres du personnel de la ville sont affiliés, a informé A_____ de l'octroi d'une pension provisoire d'invalidité à 100% avec effet au 1^{er} août 2022.

f. Par décision du 28 septembre 2022, le conseil administratif de la ville (ci-après : CA) l'a informée de l'ouverture d'une enquête administrative la concernant. Ayant constaté que son état de santé ne lui permettait plus d'accomplir les tâches pour lesquelles elle avait été nommée, le CA envisageait de résilier son engagement en raison de son inaptitude à remplir les exigences de son poste, au sens de l'art. 34 al. 2 let. c du statut du personnel de la Ville de Genève (statut – LC 21 151).

À titre de mesures provisionnelles au sens de l'art. 98 al. 1 statut, l'employée était par ailleurs suspendue avec effet immédiat de son activité, ce afin d'assurer la bonne marche du service et de préserver sa santé.

g. Aux termes du rapport d'enquête administrative, daté du 10 février 2023, l'état de santé de A_____ ne lui permettait plus d'accomplir les tâches de responsable du contrôle interne et de gestion à la direction du DFEL pour lesquelles elle avait été nommée. Les mesures de réadaptation mises en place n'avaient malheureusement pas permis à l'intéressée de reprendre son activité professionnelle et aucune autre mesure de réadaptation ne semblait envisageable. Il apparaissait

ainsi qu'elle n'était plus apte à remplir les exigences de son poste au sens de l'art. 34 al. 2 let. c statut.

h. S'exprimant par lettre du 6 mars 2023 sur le rapport d'enquête administrative, A_____ a expliqué considérer que sa situation relevait de l'application de l'art. 39 statut, de telle sorte qu'elle devait bénéficier d'un « geste financier » de la part de la ville, à concurrence de son dernier salaire.

À sa demande, elle a par ailleurs eu l'occasion de s'exprimer le 3 mai 2023 devant une délégation du CA.

i. Par décision du 24 mai 2023, déclarée exécutoire nonobstant recours, le CA, se fondant sur l'art. 34 al. 2 let. c statut, a résilié avec effet au 30 novembre 2023 l'engagement de l'employée. Celle-ci était inapte à remplir les exigences de son poste, les mesures de réadaptation fonctionnelle entreprises ne lui avaient pas permis de reprendre son activité professionnelle et aucune autre mesure de réadaptation professionnelle n'était envisageable.

Dans la mesure où cette inaptitude avait été établie dans le cadre de l'enquête administrative diligentée, la ville n'avait pas, contrairement à ce que soutenait l'employée, à attendre pour mettre un terme aux rapports de service que son invalidité totale soit reconnue par son institution de prévoyance et qu'elle commence à percevoir une pension d'invalidité définitive.

Elle n'était par ailleurs pas statutairement tenue à un geste financier en sa faveur et n'entendait pas déroger à la règle dans son cas.

L'intéressée était libérée de son obligation de travailler jusqu'au terme du délai de congé, un éventuel solde de vacances et d'heures supplémentaires étant inclus dans cette libération de travailler.

Faute d'avoir été contestée, cette décision est définitive.

j. En octobre et novembre 2023, les parties ont échangé par courriels sur diverses prétentions élevées par A_____ en relation avec les relations de service. Au terme de ces échanges, la ville lui a versé un montant net de CHF 11'192.- correspondant d'une part au solde positif des heures optionnelles/supplémentaires accumulées par l'intéressée (au nombre de 126.5) et d'autre part au solde de congé compensatoire au sens de l'art. 86 al. 5 du règlement d'application du statut du personnel de la Ville de Genève du 14 octobre 2009 (REGAP - LC 21 152.0) (au nombre de 0.71).

La ville a en revanche refusé d'entrer en matière sur l'indemnisation du solde des jours de vacances, au nombre de 7.35, se référant à cet égard à une décision du CA du 1^{er} avril 2009, confirmée le 2 mars 2011, selon laquelle le solde des vacances n'ayant pu être prises avant la fin des rapports de service ne pouvait être compensé que si cet empêchement résultait des besoins du service, ce qui n'était pas le cas en l'espèce. Un tableau récapitulatif de cette pratique, consultable sur le site intranet de la ville par ses employés, a été communiqué le 30 novembre 2023 à l'intéressée.

k. Par décisions du 30 novembre 2023, l'office cantonal des assurances sociales (ci-après : OCAS) a mis A_____ au bénéfice d'une rente AI complète, avec effet rétroactif au 1^{er} juin 2021. Ces décisions ont par la suite été modifiées sur la question – non pertinente dans la présente cause – du remboursement des rétroactifs.

l. Par lettre du 11 décembre 2023, A_____ a requis de la ville le versement d'une indemnité pour solde de vacances, au sens de l'art. 329d al. 2 de la loi fédérale du 30 mars 1911, complétant le Code civil suisse (CO, Code des obligations - RS 220), applicable au titre de droit public supplétif, du montant de CHF 5'259.66 correspondant à 7.35 jours de vacances non prises, ainsi que d'une allocation pour cause d'invalidité au sens de l'art. 63 statut, d'un montant brut de CHF 10'142.- devant être actualisé pour tenir compte des indexation et annuité pour les années 2022 et 2023. La résiliation des rapports de service était en réalité fondée sur l'art. 39 statut, ce qui lui donnait droit à l'indemnité prévue par l'art. 63 statut.

m. Par décision du 19 janvier 2024, la direction des ressources humaines (DRH) de la ville a rejeté ces demandes. Selon une pratique constante confirmée par la juridiction administrative genevoise, les vacances non prises pendant la durée des rapports de service n'étaient remboursées que si cette situation était due aux besoins du service, ce qui n'était pas le cas. L'art. 39 statut n'était par ailleurs pas applicable dès lors que, à la date de la fin des rapports de service, aucune invalidité totale et définitive n'avait été reconnue par la CAP.

n. Le recours hiérarchique formé par A_____ le 26 février 2024 contre cette décision a été rejeté le 14 mars 2024 par le CA.

- B. a.** Par acte expédié le 25 avril 2024, A_____ a recouru à la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre cette décision, concluant à son annulation et à ce que la ville soit condamnée à lui verser, d'une part, un montant brut de CHF 5'296.65 plus intérêts au taux de 5% l'an à compter du 30 novembre 2023 et, d'autre part, une allocation égale à son dernier traitement mensuel.

Le refus de la ville d'indemniser les jours de vacances non prises violait l'art. 65 statut, réglant le droit aux vacances des employés. Aucune autre disposition du statut ou du REGAP ne dérogeait à ce droit, l'art. 86 al. 5 REGAP prévoyant au contraire la possibilité de verser une indemnité en cas de solde de travail compensatoire, ce que la ville avait fait en l'espèce. La possibilité prévue par le statut de réduire le droit aux vacances en cas de maladie après une certaine durée impliquait la subsistance de ce droit. Même à admettre l'existence d'une lacune, l'art. 3 al. 2 statut renvoyait à l'art. 329d al. 2 CO, qui prévoyait une telle indemnisation. La jurisprudence de la chambre administrative sur laquelle s'était fondée la ville n'emportait donc pas la conviction.

La ville avait mis un terme aux rapports de service en raison de son inaptitude à remplir ses tâches, elle-même due à son état de santé. Cette incapacité de travail

durable, en relation de causalité avec la résiliation des rapports de service, avait entraîné le prononcé par l'OCAS, le 30 novembre 2023 – dernier jour des rapports de service –, d'une décision fixant le début de son droit à une rente complète au 1^{er} juin 2021. Cette décision impliquait, selon le règlement de prévoyance de la CPI « Ville de Genève et les autres communes genevoises » adopté le 5 décembre 2013 par le conseil de fondation de la CAP (ci-après : le règlement de prévoyance), la reconnaissance par la CAP d'une invalidité de même taux et l'octroi d'une pension à compter de la même date. Il fallait donc considérer qu'elle était invalide dès le 1^{er} juin 2021, de telle sorte qu'elle avait droit à l'allocation d'invalidité prévue par l'art. 63 statut.

b. Dans ses observations du 30 mai 2024, la ville a conclu au rejet du recours.

Ni le statut ni ses règlements d'application ne prévoyaient une indemnisation du solde de vacances non prises à la fin des rapports de service. Selon la pratique constante du CA, communiquée par une information accessible aux membres du personnel sur le site intranet de la ville, une compensation financière du solde de vacances non prises était uniquement octroyée dans un cas particulier, soit lorsque les vacances n'avaient pu être prises en raison des besoins du service. La conformité au droit de cette pratique constante, formalisée par décision du CA du 1^{er} avril 2009, avait été confirmée, déjà sous l'angle de l'ancien statut du personnel de l'administration municipale (ci-après : ancien statut), par un avis de droit du professeur Thierry TANQUEREL. À la suite de l'entrée en vigueur du statut, le 31 décembre 2010, le CA l'avait confirmée par une nouvelle décision du 2 mars 2011. Elle avait par ailleurs été jugée conforme au droit par la chambre administrative dans une jurisprudence constante, en dernier lieu en 2014, au vu notamment de la grande marge d'appréciation dont disposait la ville pour régir les rapports de service. La décision querellée était conforme à cette pratique et la recourante n'alléguait pas avoir été empêchée de prendre des vacances en raison des besoins du service. L'absence de mention d'une indemnisation des heures de vacances non prises dans le statut ne constituait pas une lacune proprement dite, avec pour conséquence qu'il n'y avait pas lieu d'appliquer l'art. 329d al. 2 CO au titre de droit public supplétif. L'indemnisation des congés compensatoires non pris lors de la fin des rapports de service était pour sa part, et contrairement à celle des vacances non prises, expressément prévue par la réglementation applicable, en l'espèce l'art. 86 al. 5 REGAP.

L'art. 63 statut était directement lié à l'art. 39 statut, selon lequel le CA met fin aux relations de service des membres du personnel dont l'invalidité totale a été reconnue et qui reçoivent une pension d'invalidité. Cette disposition trouvait sa genèse dans l'art. 98 al. 1 de l'ancien statut, prévoyant l'obligation pour le CA de mettre à la retraite tout fonctionnaire reconnu invalide sur le vu de deux certificats médicaux concordants. Il s'agissait par cette modification de faire coïncider la fin des rapports de service avec la décision de la CAP et le début du versement de la pension d'invalidité. Ainsi, à compter de l'entrée en vigueur du statut le 31 décembre 2010,

le CA n'était plus compétent pour constater l'invalidité. En l'occurrence, la résiliation des rapports de service n'était pas intervenue en application de l'art. 39 statut mais en raison de l'incapacité de la recourante à remplir les exigences du poste. Il ne pouvait à cet égard être attendu de la ville, au regard des besoins du service et de la nécessité de repourvoir le poste de l'intéressée, d'une importance opérationnelle certaine pour la bonne marche de l'administration, qu'elle attende les décisions de l'OCAS et de la CAP pour engager un nouveau contrôleur interne et de gestion au DFEL. En toute hypothèse, les décisions rendues le 30 novembre 2023 par l'OCAS n'étaient pas exécutoires à cette date, avec pour conséquence que les conditions d'une constatation d'invalidité prévues par l'art. 39 statut n'avaient pas été réalisées pendant la durée des rapports de service.

c. Par réplique du 31 juillet 2024, la recourante a persisté dans son argumentation et ses conclusions.

Une dérogation au droit aux vacances rémunérées devait découler d'une norme primaire, soit le statut, et non d'une simple décision du CA. Faute de disposition sur ce point dans le statut, il convenait d'appliquer le CO, ce qui ne violait en rien l'autonomie de la commune.

Afin de respecter les principes de l'égalité de traitement et de l'interdiction de l'arbitraire, l'art. 63 statut devait être interprété en ce sens que l'allocation était due dès que la fin des rapports de service intervenait en raison d'une invalidité. Il n'existait en effet pas de raison de distinguer entre les membres du personnel dont le dossier AI serait rapidement instruit de ceux pour lesquels une décision n'interviendrait que plus tard. À cela s'ajoutait en l'espèce que, conformément au règlement de prévoyance, elle avait droit à une pension d'invalidité avec effet au 1^{er} juin 2021, soit avant la résiliation des rapports de service.

d. La ville a dupliqué par courrier du 13 septembre 2024.

e. Le 26 septembre 2024, la recourante a transmis à la chambre de céans une brève détermination spontanée accompagnée d'une pièce nouvelle.

f. Le 27 septembre 2024, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

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 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10 ; art. 104 statut).
2. Le recours porte en premier lieu sur le refus de la ville de verser à la recourante une indemnisation pécuniaire pour les jours de vacances auxquels elle avait droit selon les dispositions réglementaires applicables mais dont elle allègue ne pas avoir pu

bénéficiaire en nature avant la fin des rapports de service le 30 novembre 2023. Le nombre des jours de vacances concerné, soit 7.35, n'est pas litigieux.

2.1 En tant qu'employée de la ville, la recourante était soumise au statut, au REGAP ainsi qu'au règlement sur l'aménagement du temps de travail (RATT - LC 21 152.20).

2.2 Selon l'art. 61 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus d'appréciation (al. 1 let. a), ainsi que pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (al. 1 let. b). Les juridictions administratives n'ont toutefois pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (al. 2), non réalisée en l'espèce.

Les communes disposent 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 conséquent au contrôle de la chambre de céans (art. 61 al. 2 LPA ; ATA/994/2021 du 28 septembre 2021 consid. 4b).

Ce pouvoir discrétionnaire ne signifie pas 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 (ATA/430/2020 du 30 avril 2020 consid. 5b et la référence citée). 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/706/2021 du 6 juillet 2021 consid. 3b et les références citées).

2.3 À teneur de l'art. 5 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), 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).

2.4 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 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 statut).

L'exposé des motifs concernant la proposition du CA du 14 octobre 2009 visant l'adoption du statut précise que ce dernier 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 (Mémorial des séances du Conseil municipal de la ville du 10 novembre 2009, PR-749 p. 2287).

2.4.1 L'art. 4 statut prévoit que le CA exerce les fonctions d'employeur, notamment en ce qui concerne l'engagement et la résiliation des rapports de service (al. 4). Il peut, par règlement, déléguer ses compétences d'employeur sauf dans les cas où le statut prévoit expressément qu'il lui appartient de statuer (al. 5). Lorsque le CA délègue ses compétences d'employeur, l'autorité compétente agit d'entente avec la direction des ressources humaines (al. 6).

2.4.2 Sont des employées et employés les membres du personnel nommés pour une durée indéterminée (art. 6 al. 2 Statut). Les employées et employés sont nommés, par une décision du CA (art. 24 al. 1 statut), initialement pour une période d'essai de deux ans (art. 27 al. 1 statut). Ils sont réputés nommés pour une durée indéterminée si les rapports de service n'ont pas été résiliés au plus tard pour l'échéance de la période d'essai (art. 27 al. 6 statut).

2.5 À teneur de l'art. 65 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).

Selon l'art. 67 statut, le CA règle les modalités d'exercice du droit aux vacances.

L'art. 66 statut précise qu'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.

Aux termes de l'art. 85 REGAP, 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).

2.6 Selon l'art. 86 REGAP, 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). Le congé compensatoire est réduit en cas d'absence pour cause de maladie, d'accident, de service militaire ou de service civil (al. 4). En cas de solde du congé compensatoire lors de la fin des

rapports de travail, une indemnité en espèces peut être versée aux membres du personnel (al. 5).

2.7 À teneur de l'art. 18 statut, les membres du personnel peuvent en tout temps prendre connaissance de l'ensemble des dispositions portant sur l'application du présent statut, y compris les directives et les décisions de portée générale du CA ou des instances auxquelles celui-ci a délégué des compétences d'exécution (al. 1). Le CA veille à ce que le personnel, ses organisations représentatives et les commissions du personnel concernées soient informés en temps utile sur toutes les questions importantes en matière de personnel (al. 2).

Selon l'art. 2 REGAP, le statut et sa réglementation d'application sont accessibles, en tout temps, à l'ensemble des membres du personnel. Ces textes sont publics et rassemblés dans une seule et même base de connaissance (al. 1). Aucune disposition de la réglementation d'application n'est opposable à un service ou aux membres du personnel si elle n'est pas accessible au sens de l'alinéa 1 ci-dessus (al. 2).

2.8 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 dégagant 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 ; ATF 136 III 283 consid. 2.3.1 ; 135 II 416 consid. 2.2). 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 135 II 243 consid. 4.1 ; 133 III 175 consid. 3.3.1).

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 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2^e éd., 2018, n. 440). 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 réglemente 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/317/2020 précité consid. 2d ; Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 441).

2.9 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/557/2022 du 24 mai 2022 consid. 11a ; ATA/304/2021 du 9 mars 2021 consid. 6a).

Pour être compatible avec les art. 8 et 9 Cst., un changement de pratique administrative doit reposer sur des motifs sérieux et objectifs, c'est-à-dire rétablir une pratique conforme au droit, mieux tenir compte des divers intérêts en présence ou d'une connaissance plus approfondie des intentions du législateur, d'un changement de circonstances extérieures, de l'évolution des conceptions juridiques ou des mœurs. Les motifs doivent être d'autant plus sérieux que la pratique suivie jusqu'ici est ancienne. À défaut, elle doit être maintenue (ATF 142 V 112 consid. 4.4 ; 135 I 79 consid. 3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_44/2021 du 8 août 2021 consid. 6.1).

2.10 En l'espèce, les parties s'accordent sur le fait qu'il n'existe pas de base statutaire ou réglementaire communale prévoyant expressément que les vacances seront indemnisées à la fin des rapports de travail, contrairement à ce qui est prévu à l'art. 86 al. 5 REGAP en lien avec le congé compensatoire et de son indemnisation en espèces à la fin des rapports de service, étant précisé que l'art. 65 statut ne s'applique que pendant les rapports de service.

L'autorité intimée en conclut que la demande de la recourante devrait dès lors être rejetée. Cette dernière considère au contraire que dès lors qu'aucune disposition ne l'exclut non plus, il conviendrait de se livrer à une interprétation de la législation topique, au moyen des règles dégagées par la jurisprudence fédérale, et notamment grâce au droit privé qui aurait un régime plus favorable et qu'il s'agirait d'une lacune à combler, en application du droit privé par le renvoi de l'art. 3 al. 2 statut.

Toutefois, aucun élément ne permet de constater qu'un régime similaire au droit privé devrait être appliqué en l'espèce. En effet, concernant le solde de vacances non prises de la recourante, 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 néanmoins confirmé, par la décision litigieuse, une pratique ancienne 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.

Indépendamment de la question de la date à compter de laquelle cette pratique est applicable, la chambre de céans a déjà retenu que la non-compensation financière des vacances non prises à la fin des rapports de service est appliquée de longue date et est admise, conformément à sa jurisprudence constante en la matière (ATA/908/2024 du 6 août 2024 ; 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 a 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. Les situations dans lesquelles le principe de la bonne foi pouvait obliger la ville à compenser financièrement des vacances non prises étaient réservées.

En outre, contrairement à l'argumentation de la recourante, si les arrêts anciens s'appuyaient sur l'interprétation du statut avant sa refonte de 2010, tel n'est pas le cas des ATA/908/2024 et ATA/384/2014 précités, qui ont précisément confirmé la pratique querellée dans une situation postérieure à l'entrée en vigueur de l'actuel statut. L'ATA/384/2014 précité concernait du reste une problématique similaire à celle de la recourante, puisqu'il s'agissait d'un employé s'étant trouvé en incapacité de travail pendant les neuf derniers mois des rapports de service. L'analyse de la recourante ne peut dès lors être suivie. Le fait que le statut prévoie expressément que le congé compensatoire soit indemnisé à la fin des rapports de service permet d'ailleurs de soutenir la solution qui précède. En effet, comme relevé à juste titre par l'autorité intimée, plusieurs éléments distinguent ces deux régimes de congé.

Il ne peut ainsi être reproché à l'intimée, disposant d'une grande marge d'appréciation pour régir les rapports de service, d'avoir refusé de rémunérer le solde de vacances de la recourante. La décision litigieuse est en effet conforme à la pratique de longue date de l'intimée, ainsi qu'à la jurisprudence précitée. La recourante s'est trouvée en incapacité de travail à compter du 25 novembre 2019 et ce, sous réserve d'une tentative infructueuse de reprise à temps très partiel de décembre 2021 à mai 2022, jusqu'à l'expiration du délai de résiliation des rapports de service intervenue le 30 novembre 2023. Force est donc d'admettre que son solde de vacances non prises à la fin des rapports de service n'est pas dû à des besoins impératifs du service, ce que la recourante ne soutient d'ailleurs pas.

Au surplus, la recourante ne démontre pas que l'intimée n'aurait pas diffusé la teneur de ces directives ou qu'elle en ignorait l'existence, ces informations figurant sur l'intranet sous la forme d'un tableau synoptique, dont l'intimée a produit une copie au cours de la procédure.

Partant, ce grief peut être écarté.

- 3.** Dans un second grief, la recourante fait valoir que le refus de la ville de lui octroyer l'allocation de mise à la retraite et invalidité prévue par l'art. 63 statut violerait les principes de l'interdiction de l'arbitraire et de l'égalité de traitement.

3.1 Une décision est arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. lorsqu'elle est manifestement insoutenable, qu'elle se trouve en contradiction claire avec la situation de fait, qu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique indiscuté ou encore lorsqu'elle heurte de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. L'arbitraire ne résulte pas du seul fait qu'une autre solution pourrait entrer en considération ou même qu'elle serait préférable (ATF 146 IV 88 consid. 1.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_347/2022 du 25 août 2023 consid. 2). De plus, il ne suffit pas que les motifs de la décision attaquée soient insoutenables, encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat (ATF 149 I 329 consid. 5.1 ; 145 II 32 consid. 5.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_488/2024 du 5 mai 2025 consid. 4.3 ; 2C_433/2023 du 13 mai 2024 consid. 4.1).

3.2 Une décision ou un arrêté viole le principe de l'égalité de traitement garanti par l'art. 8 Cst. lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et lorsque ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Cela suppose que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 146 II 56 consid. 9.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_488/2024 du 5 mai 2025 consid. 6.1 ; 8C_449/2022 du 3 février 2023 consid. 2.2.1).

3.3 La section 2 du chapitre IV (« Naissance et fin des rapports de service ») du statut traite de la fin des rapports de service. L'art. 34 statut, intitulé « Licenciement pour motif objectivement fondé », prévoit à son al. 1 qu'après la période d'essai un employé peut être licencié, par décision motivée du CA, pour motif objectivement fondé et moyennant un délai de préavis de trois mois durant les cinq premières années de service, de quatre mois de la sixième à la dixième année de service et de six mois dès la onzième année de service. L'al. 2 précise qu'est considéré comme objectivement fondé tout motif dûment constaté démontrant que les rapports de service ne peuvent pas se poursuivre en raison de divers motifs énumérés aux let. a à f, parmi lesquels, sous let. c, l'inaptitude à remplir les exigences du poste.

L'art. 39 al. 1 statut, également situé dans la section consacrée à la fin des rapports de service, prévoit pour sa part que 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 ils sont affiliés dès que ceux-ci reçoivent une pension d'invalidité.

3.4 Le chapitre V du statut, intitulé « Droits du personnel », traite dans sa section 2 des prestations sociales. L'art. 63, intitulé « Allocation de mise à la retraite et invalidité », prévoit que 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.

3.5 L'ancien statut, applicable au personnel de la ville jusqu'au 31 décembre 2010, comportait des dispositions similaires.

L'art. 97 al. 1 et 2 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 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 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.

3.6 Il résulte des pièces produites par l'intimée et de ses explications, non contestées sur ce point, que l'application de l'art. 98 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 statut.

3.7 Dans le cas d'espèce, l'intimée a mis un terme aux rapports de service en application de l'art. 34 al. 2 let. c statut, avec un préavis de six mois. Non contestée par la recourante, cette décision est définitive.

Il n'est pas douteux à cet égard que l'intimée pouvait appliquer cette disposition pour mettre un terme aux rapports de service, quand bien même l'inaptitude avérée à remplir les exigences du poste, constitutive d'un motif objectivement fondé de résiliation au sens de l'art. 34 al. 2 statut, trouvait son origine dans une incapacité de travail totale et pérenne de l'employée, ayant déjà donné lieu à l'octroi par la CAP d'une pension provisoire d'invalidité à 100%, et dont on pouvait *a priori* penser qu'elle déboucherait sur l'octroi par l'OCAS d'une rente AI complète définitive, ce qui entraînerait mécaniquement, par application des art. 25 al. 1 et 28 al. 1 du règlement de prévoyance, l'octroi avec effet à la même date d'une rente

d'invalidité complète par la CAP. Compte tenu de l'intérêt public important au bon fonctionnement de l'administration, lequel implique que les fonctions administratives – en particulier les fonctions à responsabilité comme celle auparavant occupée par la recourante – ne restent pas vacantes, il ne pouvait être attendu de la ville qu'elle patiente pour mettre fin aux rapports de service jusqu'à ce que les conditions d'application de l'art. 39 statut soient réalisées.

Contrairement à ce que paraît soutenir la recourante, il ne saurait être considéré que ces conditions pourraient être réalisées *a posteriori* du fait que certains effets d'une reconnaissance d'invalidité totale par la CAP, intervenue postérieurement à la décision de mettre un terme aux rapports de service, remonteraient à une période antérieure à cette décision. Le prononcé par l'OCAS, le dernier jour des relations de service, de décisions octroyant à la recourante une rente AI complète à compter du 1^{er} juin 2021, n'a donc pas eu pour effet de convertir la résiliation intervenue le 24 mai 2023 pour motif objectivement fondé en une résiliation pour invalidité au sens de l'art. 39 statut. À cela s'ajoute, comme l'a relevé l'intimée, que les décisions prononcées par l'OCAS le 30 novembre 2023 n'étaient pas exécutoires à cette date, qu'elles ont du reste encore été modifiées par la suite, et que la date de la décision de la CAP reconnaissant l'invalidité complète de la recourante, spécifiquement visée par l'art. 39 statut, n'est pas connue.

La résiliation des rapports de service est donc bien intervenue en application de l'art. 34 al. 2 let. c statut. Reste à examiner si la recourante pouvait néanmoins prétendre à l'allocation pour invalidité prévue par l'art. 63 statut, au motif que son inaptitude à remplir les exigences de son poste était due à une incapacité de travail complète et pérenne ayant débouché par la suite sur la constatation de son invalidité.

Il résulte des art. 98 et 66 ancien statut que la prestation de mise à la retraite prévue par cette dernière disposition était spécifiquement liée à la reconnaissance formelle, par l'intimée, de l'invalidité de l'employé concerné. Les modifications apportées à l'art. 98 ancien statut, devenu l'art. 39 statut, avaient notamment pour objet de priver l'intimée 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. À cela s'ajoute que la nature de la résiliation des rapports de service selon l'art. 34 al. 1 et 2 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 ; 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. Une interprétation historique et systématique du statut conduit ainsi à retenir que les employés dont les rapports de

service ont été résiliés en application de l'art. 34 statut n'ont pas droit à l'allocation pour invalidité prévue par l'art. 63 statut, et ce quand bien même le motif objectivement fondé invoqué serait la conséquence directe d'une situation de santé ultérieurement reconnue comme constitutive d'invalidité.

Comme le relève la recourante, la situation concrète de l'employé durablement et totalement incapable de travailler variera selon la durée de la procédure AI, le recours par la ville à une résiliation pour motif objectivement fondé ou encore la durée de versement des indemnités en cas de maladie ou d'accident selon les art. 56 et 57 statut. Ces différences de traitement correspondent toutefois à des différences objectives et importantes entre les situations considérées. En particulier, l'employé dont les relations de service sont résiliées en application de l'art. 34 al. 1 et 2 statut percevra encore, sous réserve de l'art. 57 al. 2 statut, son traitement plein pendant la durée du préavis, alors que celui dont les rapports de service prennent fin en vertu de l'art. 39 statut ne percevra plus qu'une pension d'invalidité. La différence, relevée par la recourante, entre les employés incapables de travailler pour cause d'accident ou de maladie non professionnels, pour lesquels l'art. 57 al. 2 statut limite à 24 mois le versement d'indemnités égales au dernier traitement, et ceux incapables de travailler en raison d'un accident ou d'une maladie professionnels, auxquels cette limitation ne s'applique pas, est expressément prévue par le statut et repose sur une distinction justifiée entre des situations de fait différentes.

La décision de l'intimée, qui dispose d'une grande marge d'appréciation pour régir les rapports de service, de ne pas verser à la recourante d'allocation d'invalidité au sens de l'art. 63 statut, n'est ainsi ni arbitraire ni contraire au principe de l'égalité de traitement.

Mal fondé, le recours sera rejeté.

4. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée, pas plus qu'à l'autorité intimée, qui dispose de son propre service juridique.

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).

* * * * *

**PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 25 avril 2024 par A_____ contre la décision du Conseil administratif de la Ville de Genève du 14 mars 2024 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 1'000.- à la charge de A_____ ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que conformément aux art. 82 ss LTF, le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral suisse, av. du Tribunal fédéral 29, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Eric MAUGUÉ, avocat de la recourante, ainsi qu'à la Ville de Genève.

Siégeant : Eleanor McGREGOR, présidente, Florence KRAUSKOPF, Patrick CHENAUX, Claudio MASCOTTO, Michèle PERNET, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. SCHEFFRE

la présidente siégeant :

E. McGREGOR

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :