RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/754/2022-FPUBL **ATA/573/2022**

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 31 mai 2022

dans la cause

Madame A_____
représentée par Me Claudio Fedele, avocat

contre

CONSEIL D'ÉTAT

EN FAIT

1) L'Aéroport international de Genève (ci-après : AIG) est un établissement de droit public autonome jouissant de la personnalité juridique ayant pour but d'exploiter l'aéroport et ses installations.

2) Par arrêté du 28 mai 2014, le Conseil d'État a désigné Madame A_____ présidente du conseil d'administration (ci-après : CA) de l'AIG pour la période du 1er janvier 2015 au 31 mai 2018.

Par arrêté du 14 novembre 2018, le Conseil d'État a fixé la composition du CA de l'AIG pour la période du 1er décembre 2018 au 30 novembre 2023 (ch. 1) et désigné Mme A_____ en qualité de présidente (ch. 2). Le Conseil d'État a, par arrêté du 6 février 2019, fixé la composition du CA pour la période allant jusqu'au 30 novembre 2023 (ch. 1) et confirmé la désignation de Mme A_____ en qualité de présidente (ch. 2).

3) Par message téléphonique (SMS) du 30 janvier 2022, Monsieur B_____, Conseiller d'État en charge du département C_____ (ci-après : C_____), a sollicité un entretien avec Mme A_____.

4) Cet entretien a eu lieu le 2 février 2022.

Selon un rapport, non daté, rédigé par Mme A_____, M. B_____ l'aurait informée, lors de cet entretien, qu'entre eux, cela n'avait « jamais matché ». Plusieurs personnes lui avaient rapporté qu'elle avait émis des critiques à son égard. C'était à un « tel point qu'il n'arrivait pas à le croire ». C'était pour cette raison, qu'au fil du temps, sa confiance en elle s'était érodée. M. B_____ lui avait également dit qu'il la trouvait « moins motivée », qu'elle n'avait plus le « feu sacré » et qu'elle était « assez en retrait » lors des dernières séances. Pour ces raisons, M. B_____ lui avait demandé de démissionner. Il lui proposait une sortie « élégante » avec les remerciements du Conseil d'État et une communication positive pour mi-février, ou au plus tard fin février. Mme A_____ lui avait alors demandé ce qui allait se passer si elle ne démissionnait pas, ce à quoi il avait répondu qu'elle devait écouter le message du Conseil d'État. Lorsque Mme A_____ avait rétorqué qu'elle ne pensait pas avoir commis de faute grave, M. B_____ avait admis qu'il aurait dû lui en parler depuis 2019. Enfin, Mme A_____ avait indiqué qu'elle trouvait tout cela « brutal et cavalier » et qu'elle avait « besoin de réfléchir ».

5) Par SMS du 10 février 2022, M. B_____ a invité Mme A_____ à bien vouloir « s'exécuter » en lui adressant un courrier d'ici au 16 février 2022, et cela « dans l'intérêt de l'institution ».

6) Par courriel du 15 février 2022 adressé à M. B_____, Mme A_____ a indiqué avoir pris le temps de la « vraie réflexion ». Elle exerçait la fonction de présidente depuis désormais plus de sept ans avec « probité et diligence ». Elle entendait ainsi poursuivre son mandat jusqu'à son terme, avec pour seul objectif de défendre les intérêts de l'AIG. Aucune des conditions de l'art. 23 al. 1 et 2 de la loi sur l'organisation des institutions de droit public du 22 septembre 2017 (LOIDP - A 2 24) n'étaient réalisées. À cela s'ajoutait qu'en ces périodes difficiles, il n'était nul besoin de créer des turbulences supplémentaires.

7) Par courriel du 22 février 2022, Mme A_____ a informé M. B_____ de ce que le conseil de direction (ci-après : CD) avait « formellement manifesté » son soutien par un vote. Elle confirmait ainsi sa volonté de poursuivre son engagement en faveur de l'AIG jusqu'au terme de son mandat. Plusieurs éléments étaient ressortis de sa discussion avec le CD, à savoir qu'un départ de la présidente en cette période d'incertitude économique serait mal compris tant par le CA que par la direction générale et les collaborateurs de l'AIG, que le risque d'image pour l'institution n'était pas à minimiser, qu'un renouvellement de la présidence dans un processus de gouvernance adéquat méritait réflexion, ainsi qu'une planification non précipitée, et que la défense des intérêts de l'AIG avait été son objectif principal dans toutes les discussions ou négociations. Plusieurs réalisations à porter à son bilan durant ses plus de sept années de présidence méritaient d'être relevées, soit :

- la mise en œuvre d'une organisation et de processus internes nécessaires à la bonne gestion d'une entreprise de cette taille, à la suite des différentes affaires vécues à l'AIG, comprenant la mise en place d'un service d'audit interne, d'une plateforme externe de lanceurs d'alerte, d'un règlement d'organisation et de gouvernance du CA, d'une directive de gestion des conflits d'intérêts ;

- l'investissement dans le Comité de pilotage et le suivi de deux grands projets de l'AIG, à savoir l'Aile Est et le tri-bagages ;

- la participation à la « Task Force » de crise afin de maintenir l'activité et éviter les dégâts collatéraux, notamment financiers ;

- la présence et l'écoute de l'ensemble des collaborateurs de l'AIG.

8) Par courriel du 24 février 2022, M. B_____ a informé Mme A_____ de ce que le Conseil d'État envisageait de procéder à un changement de présidence de l'AIG. Le lien de confiance indispensable entre le président de l'AIG et le Conseil d'État, autorité de surveillance, singulièrement le magistrat en charge du département auquel était rattaché l'AIG, était « manifestement et irrémédiablement rompu ». Par ailleurs, contrairement à ses dires, aucun vote n'avait eu lieu au sein du CD. Mme A_____ avait du reste fait

en sorte que le CD se retrouve sans le représentant du Conseil d'État au CA alors que ce dernier avait dûment participé à la séance, mais l'avait quittée puisqu'elle était censée être terminée. Cela étant, il avait pris bonne note de sa volonté de poursuivre son engagement en faveur de l'aéroport. Ainsi, seul un changement de présidence était envisagé, et non une révocation du CA. Mme A_____ était invitée à lui communiquer sa position d'ici au 28 février 2022.

9) Par courriel du 28 février 2022, Mme A_____ a informé M. B_____ de ce qu'un changement de présidence serait préjudiciable pour l'institution. L'AIG n'était pas sorti des difficultés liées à la crise sanitaire. Elle confirmait son investissement dans sa charge de présidente, ainsi que sa ferme détermination à défendre les intérêts de l'aéroport jusqu'à la fin de son mandat. Elle avait toujours accompli sa tâche avec la plus grande diligence et il n'y avait aucun juste motif pour la révoquer dans sa fonction de présidente, ou de membre du CA. Les membres du CD avaient « clairement et presque unanimement (une abstention) » exprimé leur soutien à sa démarche. M. B_____ pouvait compter sur sa pleine et entière collaboration ainsi que l'engagement de son conseil.

10) Par courrier du 2 mars 2022, le Conseil d'État a informé Mme A_____ avoir pris la décision de procéder à un changement de présidence du CA de l'AIG. Il était dans l'intérêt public que ce lien soit fondé sur un rapport de confiance solide, étant rappelé que les institutions de droit public étaient placées sous la surveillance du Conseil d'État. Or, par sa posture, l'indispensable lien de confiance avait été irrémédiablement rompu entre elle et le magistrat chargé du DI.

11) Par arrêté du même jour, déclaré exécutoire nonobstant recours et publié dans la feuille d'avis officielle (ci-après : FAO) du 10 mars 2022, le Conseil d'État a désigné Monsieur D_____ président du CA de l'AIG, en remplacement de Mme A_____.

12) Par acte du 8 mars 2022, Mme A_____ a interjeté recours devant la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre cet arrêté, concluant à son annulation et à ce qu'il soit constaté qu'elle était présidente de l'AIG jusqu'au 30 novembre 2023. À titre préalable, elle a requis la restitution de l'effet suspensif.

L'arrêté attaqué modifiait « profondément » sa situation juridique, ce qui avait une influence sur ses droits généraux, mais également sur sa rémunération, qui passait d'un montant annuel de CHF 120'000.- à CHF 5'000.-. Il s'agissait dès lors d'une décision formatrice susceptible de recours.

La décision querellée violait son droit d'être entendue, dès lors qu'elle était insuffisamment motivée. La seule mention d'une rupture du lien de confiance

dans le courrier d'accompagnement ne lui permettait pas de saisir les reproches qui lui étaient faits.

Au vu de l'autonomie qui devait être accordée à l'AIG en sa qualité d'établissement public autonome, le Conseil d'État ne pouvait changer, soit révoquer, le président qu'en présence de justes motifs. Les interprétations littérale, systématique et téléologique de l'art. 47 LOIDP imposaient cette approche. Une révocation n'était possible qu'en cas de violation des « devoirs de service ». Or, le Conseil d'État s'était limité à mentionner un lien de confiance, ce qui ne correspondait pas à une violation de ses devoirs de service. L'arrêté entrepris ne reposait dès lors sur aucune base légale et violait le principe de la légalité.

À l'appui de son recours, Mme A_____ a notamment produit un courriel qu'elle avait adressé le 4 mars 2022 à M. D_____, dans lequel elle se plaignait de ce que l'accès à sa messagerie électronique avait été bloqué.

13) Le 15 mars 2022, le Conseil d'État a conclu au rejet de la requête de restitution de l'effet suspensif.

14) Par réplique du 21 mars 2022, Mme A_____ a persisté dans ses conclusions sur effet suspensif.

15) Par décision du 23 mars 2022 (ATA/309/2022), la chambre de céans a refusé de restituer l'effet suspensif au recours.

16) Par réponse au fond du 8 avril 2022, le Conseil d'État a conclu à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet.

L'arrêté attaqué constituait un acte d'organisation interne. La modification de la présidence de l'AIG n'était que le résultat indirect d'une attribution de tâches différentes afin de sauvegarder la bonne marche de l'administration et la bonne gouvernance de l'AIG. Il ne pouvait dès lors pas faire l'objet d'un recours.

Mme A_____ avait eu à plusieurs reprises la possibilité de s'entretenir avec le magistrat chargé du C_____ sur les griefs qui lui étaient reprochés, tant oralement que par écrit. La lettre d'accompagnement contenait l'explication des raisons ayant conduit le Conseil d'État à prendre l'acte administratif contesté. Mme A_____ savait pertinemment quels étaient les éléments qui avaient motivé le changement de présidence au sein du CA de l'AIG, de sorte que son droit d'être entendue avait été pleinement respecté.

Contrairement à ce que soutenait Mme A_____, l'art. 47 al. 2 LOIDP, en tant qu'il s'appliquait aux « autres institutions » n'était pas applicable en l'espèce. L'AIG étant un établissement public principal conformément à l'art. 3 let. b LOIDP, seul l'art. 38 LOIDP était applicable. Or, conformément à la teneur claire des art. 38 al. 2 LOIDP et 12 de la loi sur l'Aéroport international de

Genève du 10 juin 1983 (LAIG – H 3 25), le Conseil d'État n'était soumis à aucune contrainte pour désigner la présidence de l'AIG autre que celle de la choisir parmi les membres du CA désignés par lui-même ou par le Grand Conseil. La loi ne mentionnait pas de durée pour laquelle la personne choisie était désignée à la présidence. Du point de vue de la lettre claire de la disposition, le Conseil d'État était a contrario également libre de modifier la désignation de la présidence en tout temps et sans besoin de motif particulier, sous réserve du respect des principes constitutionnels régissant l'ensemble de son activité. D'un point de vue systématique, contrairement à la qualité de membre du CA pour laquelle une durée de nomination et des dispositions particulières sur la révocation étaient prévues par la LOIDP, il n'y avait aucune mention de la procédure à suivre pour modifier la présidence ou la vice-présidence du CA. Quant à l'interprétation téléologique, elle devait être comprise comme laissant la possibilité au Conseil d'État de modifier la présidence de l'AIG en tout temps et sans qu'il y ait lieu de réaliser les conditions de l'art. 23 LOIDP, et cela à l'instar de la réglementation prévue pour la société anonyme, qui permettait à l'organe de désignation de modifier la présidence du CA sans motif particulier et en tout temps.

La modification de la présidence respectait enfin les grands principes du droit administratif. Le Conseil d'État n'avait pu que constater que le lien de confiance entre le Conseiller d'État en charge du C_____ et la présidente de l'AIG « indispensable à la sauvegarde de la bonne marche de l'administration et la bonne gouvernance de l'AIG » avait été « irrémédiablement rompu ». En effet, depuis que l'AIG avait été rattaché au C_____, le Conseiller d'État en charge de ce département avait eu vent du fait que Mme A_____ se « permettait de faire régulièrement état, auprès de tiers, de commentaires dénigrants, voire injurieux, sur son action et sur sa personne ». Il était ainsi notamment revenu aux oreilles du Conseiller d'État que Mme A_____ avait indiqué à des tiers, au sujet d'une séance tenue avec lui, que « c'était du foutage de gueule » ou bien que Mme A_____ se permettait d'émettre des remarques à son sujet telles que « il était complètement à la rue, il n'y comprenait strictement rien ». En changeant la présidence du CA, le Conseil d'État avait agi dans l'intérêt de la collectivité publique au bon fonctionnement de l'administration et à la bonne gouvernance de l'établissement. L'autonomie que devaient avoir les administrateurs d'un établissement public autonome dans l'exercice de leur fonction devait cohabiter avec un lien de confiance fort et respectueux entre le président d'une telle institution et le magistrat chargé du département auquel elle est rattachée. L'arrêté respectait en outre le principe de la proportionnalité puisque l'autorité intimée s'était limitée à retirer la présidence à Mme A_____, sans la révoquer du CA, afin de tenir compte de sa volonté de poursuivre son engagement en faveur de l'AIG.

À l'appui de sa réponse, le Conseil d'État a notamment produit :

- un communiqué de presse du Conseil d'État du 9 mars 2022 annonçant le changement de présidence de l'AIG, rappelant « le rôle particulier de la présidence de l'AIG, dont l'une des missions était d'assurer la liaison entre le CA qu'elle présidait et le Conseil d'État, par le truchement de son magistrat chargé du C_____ » et remerciant Mme A_____ pour l'activité déployée en sa qualité de présidente depuis le 1er février 2015 ;

- un communiqué de presse du CA de l'AIG du même jour, prenant acte de l'arrêté du Conseil d'État du 2 mars 2022 et précisant qu'aucune faute n'était à reprocher à Mme A_____, qui avait toujours œuvré dans l'intérêt de l'AIG. Le CA prenait également note de la rupture du lien de confiance entre le Conseil d'État et Mme A_____, précisant que cette situation leur appartenait et que le CA le regrettait, ce dernier gardant pour sa part une entière confiance en Mme A_____.

17) a. Par réplique du 5 mai 2022, Mme A_____ a persisté dans ses conclusions.

Le Conseil d'État ne livrait toujours aucune motivation à sa décision. Les allégués mentionnés dans sa réponse étaient totalement contestés et n'avaient pas été abordés avec M. B_____. Ils n'étaient au demeurant pas situés dans le temps et leur source n'était pas mentionnée.

Le dossier était au demeurant incomplet. Il ne contenait aucun élément relatif aux sources des reproches soulevés par le Conseil d'État. Il manquait également au dossier la lettre de mission signée par le Conseil d'État et elle-même le 25 septembre 2019 et selon laquelle une « fin de mission » ne pouvait intervenir que pour de « justes motifs ».

L'approche du Conseil d'État était une négation même de l'autonomie de l'établissement public. En raison de celle-ci, le Conseil d'État ne pouvait pas intervenir à sa guise pour en changer le président. L'analogie faite avec le droit privé n'était pas pertinente, puisque le renvoi au droit privé nécessitait une base légale. Or, ni la LAIG, ni la LOIDP ne prévoyaient un tel renvoi.

Le Conseil d'État ne disposait que d'un pouvoir de surveillance qui limitait son droit d'intervention dans la gestion de l'établissement public. Ni la LOIDP, ni la LAIG ne lui permettaient de révoquer le président de l'AIG en tout temps sans motif. La seule disposition qui mentionnait la révocation était l'art. 23 LOIDP, qui devait dès lors être appliquée.

b. À l'appui de sa réplique, Mme A_____ a produit la lettre de mission signée le 25 septembre 2019, ainsi qu'un premier projet de celle-ci.

18) Sur ce, la cause a été gardée à juger, ce dont les parties ont été informées.

EN DROIT

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

2) L'autorité intimée conclut à l'irrecevabilité du recours, faisant valoir que l'arrêté du 2 mars 2022 ne serait pas une décision attaquable. Il convient donc, en premier lieu, de se pencher sur la nature de ce document.

3) a. Selon l'art. 132 al. 2 LOJ, le recours à la chambre administrative est ouvert contre les décisions des autorités et juridictions administratives au sens des art. 4, 4A, 5, 6 al. 1 let. a et e, et 57 LPA. Sont réservées les exceptions prévues par la loi.

b. En vertu de l'art. 4 al. 1 LPA, sont considérées comme des décisions au sens de l'art. 1 LPA, les mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité dans les cas d'espèce fondées sur le droit public fédéral, cantonal, communal et ayant pour objet : de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou 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 obligations (let. c). Lorsqu'une autorité mise en demeure refuse sans droit de statuer ou tarde à se prononcer, son silence est assimilé à une décision (art. 4 al. 4 LPA).

En droit genevois, la notion de décision est calquée sur le droit fédéral (ATA/1656/2019 du 12 novembre 2019 consid. 2b ; ATA/385/2018 du 24 avril 2018 consid. 4b et les références citées). 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 (ATA/599/2021 précité consid. 5b ; ATA/1656/2019 précité consid. 2c). 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 (Benoît BOVAY, Procédure administrative, 2ème éd., 2015, p. 339 ss).

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. 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, telle l'indication des voies de droit (arrêt du Tribunal fédéral 2C_282/2017 précité consid. 2.1 et les références citées). Doivent être considérées comme des décisions les mesures qui affectent les droits et obligations d'un fonctionnaire en tant que sujet de droit, par exemple la fixation de son salaire, ou d'indemnités diverses, les sanctions disciplinaires ou encore 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 (ATF 136 I 323 consid. 4.4 ; arrêts du Tribunal fédéral 8D_9/2020 du 6 juillet 2021 consid. 5.3 ; 8D_2/2018 du 21 février 2019 consid. 6.2 avec renvoi à l'arrêt du Tribunal fédéral 8D_5/2017 du 20 août 2018 consid. 7.1 et les nombreuses références citées).

Un acte matériel est défini comme un acte qui n'a pas pour objet de produire un effet juridique, même s'il peut en pratique en produire, notamment s'il met en jeu la responsabilité de l'État (ATA/1292/2021 du 25 novembre 2021 consid. 2d ; ATA/354/2017 du 28 mars 2017 consid. 3a ; ATA/549/2016 du 28 juin 2016 consid. 2d ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, Droit administratif, vol. 1, 3ème éd. 2012, p. 12 s ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018, n. 52 ; également MGC 2007-2008/XI 1 A p. 10926). Les mesures internes, qui organisent l'activité concrète de l'administration, sont assimilables aux actes matériels de celle-ci. Il en résulte qu'elles ne peuvent être attaquées en tant que telles par des recours, qui ne sont en principe ouverts que contre des décisions, voire contre des normes (ATA/1292/2021 précité consid. 2d ; ATA/549/2016 précité consid. 2d ; Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 666).

c. Selon l'art. 1 al. 1 LAIG, la gestion et l'exploitation de l'aéroport sont confiées, dans les limites de la concession fédérale, à un établissement de droit public appelé « Aéroport international de Genève ». L'établissement est autonome et jouit de la pleine personnalité juridique (al. 2).

Selon l'art. 6 LAIG, les organes de l'établissement sont définis par la LOIDP.

Le titre III de la LOIDP, soit les art. 36 à 44, traite de l'organisation des établissements de droit public principal, ce qui est le cas de l'AIG (art. 3 al. 1 let. c et 36 LOIDP).

Selon l'art. 37 LOIDP, les organes de l'institution sont : le CA (let. a), lorsque la loi spéciale le prévoit, un bureau du conseil d'administration ou un conseil de direction (let. b) ; la direction générale (let. c) ; l'organe de révision (let. d).

La composition du CA est régie par la loi spéciale relative à chaque institution (art. 38 al. 1 LOIDP). Le Conseil d'État nomme les membres et désigne le président (al. 2). Le président et les vice-présidents sont choisis parmi les personnes mentionnées à l'art. 7 al. 1 let. a et b LAIG (art. 12 al. 1 LAIG), soit un membre de chaque parti représenté au Grand Conseil, désigné par ce dernier (art. 7 al. 1 let. a) et de cinq membres désignés par le Conseil d'État (art. 7 al. 1 let. b).

Le CA est le pouvoir supérieur de l'institution (art. 40 al. 1 LOIDP). Selon l'al. 2, il est chargé de la stratégie de l'institution et a notamment les attributions suivantes : il établit, par règlement, les instructions nécessaires à son mode de fonctionnement et de représentation ainsi qu'à l'exercice de la surveillance de l'institution (let. a) ; il désigne son vice-président (let. b) ; il définit, par règlement, le pouvoir de signature et de représentation de ses membres (let. c) ; il organise le fonctionnement général de l'institution (let. d) ; il fixe la politique immobilière, décide des opérations d'acquisition et d'aliénation d'immeubles, sous réserve des compétences dévolues au Grand Conseil et au Conseil d'État en application de l'art. 98 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (let. e) ; il nomme le directeur général, détermine ses attributions et définit, par règlement, son pouvoir de signature et de représentation (let. f) ; il désigne, par règlement, les comités chargés de tâches spécifiques, ainsi que leur président, et détermine leurs attributions (let. g) ; il fixe, par règlement, les principes du contrôle interne et veille à ce que celui-ci soit adapté aux activités de l'institution (let. h) ; il désigne, sous réserve de ratification par le Conseil d'Etat, l'organe de révision, établit des directives à son intention, définit son cahier des charges et se prononce sur son rapport annuel (let. i) ; sous réserve des compétences spécifiques dévolues au Grand Conseil et au Conseil d'État, il veille à l'élaboration d'une planification financière et adopte chaque année les documents suivants qui sont présentés au Conseil d'Etat pour approbation : le projet de budget d'exploitation et le projet de budget d'investissement (ch. 1) ; les états financiers (ch. 2), le rapport de gestion (ch. 3 ; let. j).

Selon l'art. 4.4 du règlement d'organisation et de gouvernance de l'AIG, entré en vigueur le 2 février 2016, le président du CA, ou en son absence le premier
vice-président, à l'exclusion des autres membres du CA, a les attributions suivantes : préparer (en liaison avec le CD et le directeur général), convoquer

(avec l'assistance du Secrétaire du CA) et présider le CA (let. a) ; agir en tant que personne de liaison et assurer la coordination entre le CA, le CD et la direction générale (let. b) ; examiner les questions relatives à l'ordre du jour, à la documentation et à la structure des réunions, et contribuer à mettre en relief les questions appelant un examen et une décision de la part du CA (let. c) ; organiser la communication de l'AIG, en collaboration avec le Directeur général et le service communication de l'AIG et en accord avec les prérogatives du Conseil d'État (let. d) ; préparer, en concertation avec la Commission Audit et Finances, toute proposition relative à la nomination et la révocation du chef du service d'audit interne et préparer, en concertation avec le président de la Commission Audit et Finances, le cahier des charges et les objectifs du chef du service d'audit interne, pour approbation par le CA (let. e) ; assurer l'analyse, avec la Commission Audit et Finances, des rapports du service d'audit interne et transmettre au CA toute proposition découlant de cette analyse (let. f) ; procéder à l'évaluation des activités et performances du chef du service d'audit interne, en concertation avec le président de la Commission Audit et Finances (let. g).

d. Le Conseil d'État détermine, par voie réglementaire, le montant et les modalités de la rémunération des membres du conseil, conformément aux principes de rémunération de la fonction publique et en respectant le principe d'égalité de traitement (art. 22 al. 1 LOIDP).

Selon l'art. 5 al. 1 du règlement sur l'organisation des institutions de droit public du 16 mai 2018 (ROIDP - A 2 24.01), la rémunération annuelle des membres du conseil des établissements de droit public principaux est fixée comme suit : président : CHF 120'000.- (let. a) ; vice-président : CHF 7'500.- (let. b) ; membre : 5'000.- (let. d).

4) En l'occurrence, selon l'intimé, l'arrêté entrepris constitue un acte d'organisation interne. Il découlerait de l'interprétation des dispositions applicables que le Conseil d'État devrait être libre de désigner ou modifier la présidence du CA pour des questions d'organisation interne dans le cadre de l'exécution même des tâches, sans que l'acte n'ait pour objet de régler la situation juridique d'un sujet de droit en tant que tel. La modification de la présidence de l'AIG ne serait que le résultat indirect d'une attribution de tâches différentes afin de sauvegarder la bonne marche de l'administration et la bonne gouvernance de l'AIG.

Ce raisonnement ne saurait être suivi. L'arrêté entrepris désigne l'actuel premier vice-président en qualité de président du CA de l'AIG, en remplacement de la recourante. L'intéressée se voit ainsi déchue de sa qualité de présidente du CA. Compte tenu des nombreuses attributions dévolues au président du CA (art. 4.4 RO), l'arrêté entrepris a un impact notable sur l'activité quotidienne de la recourante. À cela s'ajoute qu'il touche de manière directe et importante sa situation financière, puisque la rémunération annuelle de l'intéressée passe de

CHF 120'000.- à CHF 5'000.-. Conformément à la jurisprudence précitée, qui qualifie de décision tout acte qui touche la situation juridique d'une personne, notamment financière, il convient de retenir que l'arrêté contesté affecte la situation juridique de la recourante, en tant que sujet de droit. Il ne saurait, en cela, constituer un simple acte interne d'organisation, mais doit être qualifié de décision au sens de l'art. 4 al. 1 LPA.

Le recours contre l'arrêté du 2 mars 2022 est donc recevable.

5) Dans un grief d'ordre formel, qu'il convient d'examiner avant les griefs au fond (ATF 138 I 232 consid. 5.1), la recourante se plaint d'une violation de son droit d'être entendue, sous deux aspects. Elle invoque, d'une part, un défaut de motivation de la décision entreprise et, d'autre part, la violation, par l'autorité intimée, de l'obligation de produire un dossier complet.

a. Le droit d'être entendu consacré à l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. – RS 101) implique pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision. Il suffit que l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a 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 (ATF 143 III 65 consid. 5.2). L'autorité n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut au contraire se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige (ATF 142 II 154 consid. 4.2). La motivation peut pour le reste être implicite et résulter des différents considérants de la décision (ATF 141 V 557 consid. 3.2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1B_409/2021 du 3 janvier 2022 consid. 3).

b. Le droit d'être entendu, tel qu'il est 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, 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 influer sur la décision à rendre
(ATF 133 I 270 consid. 3.1 ; 132 II 485 consid. 3.2 ; 127 III 576 consid. 2c ; 127 V 431 consid. 3a ; 124 II 132 consid. 2b et la jurisprudence citée). Le droit de faire administrer des preuves suppose que le fait à prouver soit pertinent, que le moyen de preuve proposé soit nécessaire pour constater ce fait et que la demande soit présentée selon les formes et délais prescrits par le droit cantonal (ATF 119 Ib 492 consid. 5b/bb).

c. En l'occurrence, la recourante a eu l'occasion de s'entretenir à plusieurs reprises avec le magistrat en charge du C_____ au sujet des griefs qui lui étaient formulés. Un premier entretien a eu lieu le 2 février 2022. Selon le rapport rédigé

par la recourante, le magistrat en charge du C_____ lui aurait indiqué à cette occasion que « sa confiance en elle s'était érodée » en raison des critiques à son égard qui lui avaient été rapportées. Le magistrat avait ainsi suggéré à la recourante qu'elle démissionne de manière « élégante ». À la suite de cette séance, la recourante a fait valoir sa position par courriels des 15 et 22 février 2022. Le 24 février 2022, le magistrat en charge du C_____ a informé la recourante de ce que le Conseil d'État envisageait de changer la présidence du CA et lui a imparti un délai pour se déterminer, ce qu'elle a fait par courriel du 28 février 2022. La recourante connaissait ainsi les raisons ayant motivé la décision entreprise. Ces éléments ont du reste été rappelés, certes de manière succincte, dans la lettre d'accompagnement de l'arrêté entrepris. Il est en effet précisé que le lien de confiance avait été irrémédiablement rompu entre la recourante et le magistrat en charge du C_____. L'intimé mentionne certes dans ce courrier, sans toutefois le préciser, que la rupture est due à la « posture » de l'intéressée. Or, compte tenu des échanges qui ont précédé la décision entreprise, la recourante ne pouvait ignorer que les reproches de l'intimé avaient trait principalement à des critiques qu'elle aurait formulées à l'encontre du magistrat. Le grief tiré de la violation du droit d'être entendu pour défaut de motivation de la décision entreprise doit partant être rejeté. Autre est la question de savoir si les éléments avancés par l'intimé à l'appui de sa décision justifient la mesure prononcée. Cette question, qui n'est pas de nature formelle, doit être étudiée avec le fond du litige.

La recourante reproche également à l'intimé d'avoir écarté des pièces pertinentes. Or l'intéressée ne précise pas quelle pièce pertinente figurant au dossier de l'intimé n'aurait pas été produite. D'après la recourante, le fait que l'intimé n'aurait pas versé à la procédure la lettre de mission signée par les parties attesterait du fait que le dossier produit par l'intimé serait incomplet. Or, contrairement à ce qu'elle soutient, en tant qu'il vise à décrire la mission de la recourante en sa qualité de membre du CA, ce document n'a aucune incidence sur l'issue de la cause. En prévoyant, à son chiffre 7.2, que l'État peut en tout temps mettre fin à la mission de membre du CA de l'AIG pour de justes motifs, la lettre de mission ne fait que rappeler les conditions fixées par la loi (soit en l'occurrence l'art. 23 LOIDP). Elle n'apporte, en cela, aucun éclaircissement supplémentaire s'agissant des conditions permettant de modifier la présidence du CA. Quant au grief tendant à l'absence de pièces relatives aux sources des reproches soulevés par le Conseil d'État dans ses écritures, force est de relever que l'existence de telles pièces n'est pas rendue vraisemblable. La véracité de ces propos, contestés par la recourante, n'a, quoi qu'il en soit, pas d'incidence sur l'issue du litige, comme cela sera exposé ci-après. Le moyen tiré d'une violation du droit d'être entendu sous cet angle n'est donc pas non plus fondé.

6) Invoquant une violation du principe de la légalité, la recourante reproche à l'autorité intimée d'avoir procédé à sa révocation sans justes motifs. D'après l'intéressée, les interprétations littérale, systématique et téléologique des

dispositions pertinentes de la LAIG et de la LOIDP imposeraient de retenir que la révocation de la présidence de l'AIG devrait remplir les conditions de révocation de l'art. 23 LOIDP, ce qui impliquerait l'existence de justes motifs.

a. Le principe de la légalité, consacré à l'art. 5 al. 1 Cst., exige que les autorités n'agissent que dans le cadre fixé par la loi.

La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre. Si le texte légal n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il faut rechercher la véritable portée de la norme, en la dégageant de sa relation avec d'autres dispositions légales, de son contexte, du but poursuivi, de son esprit ainsi que de la volonté du législateur, telle qu'elle résulte notamment des travaux préparatoires. Lorsque le texte légal est clair, l'autorité qui applique le droit ne peut s'en écarter que s'il existe des motifs sérieux de penser que ce texte ne correspond pas en tous points au sens véritable de la disposition visée et conduit à des résultats que le législateur ne peut avoir voulus et qui heurtent le sentiment de la justice ou le principe de l'égalité de traitement. De tels motifs peuvent résulter des travaux préparatoires, du fondement et du but de la prescription en cause, ainsi que de sa relation avec d'autres dispositions (ATF 138 II 557 consid. 7.1 et les références citées).

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. 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 147 V 2 consid. 4.4.1 ; 144 II 291 consid. 4.5.1 ; 142 IV 389 consid. 4.3.1 ; 139 I 57 consid. 5.2).

b. Selon l'art. 38 al. 1 LOIDP, le Conseil d'État nomme les membres du CA et désigne le président (al. 2). Le président et les vice-présidents sont choisis parmi les personnes mentionnées à l'art. 7 al. 1 let. a et b LAIG (art. 12 al. 1 LAIG), soit un membre de chaque parti représenté au Grand Conseil, désigné par ce dernier (art. 7 al. 1 let. a) et de cinq membres désignés par le Conseil d'État (art. 7 al. 1 let. b).

Le Conseil d'État nomme par voie d'arrêté les membres des conseils (art. 15 al. 1 LOIDP). Les membres du conseil qui enfreignent leurs devoirs de service, soit intentionnellement, soit par négligence, peuvent faire l'objet, en tout temps, d'une révocation, prononcée par le Conseil d'État, pour de justes motifs (art. 23 al. 1 LOIDP). Est notamment considéré comme un juste motif le fait que, pendant la durée de sa fonction, l'administrateur s'est rendu coupable d'un acte grave, a manqué à ses devoirs légaux, se trouve dans le cas d'un conflit d'intérêts durable au sens de l'art. 20 al. 3 ou est devenu incapable de bien gérer (al. 2). La révocation peut faire l'objet d'un recours à la chambre administrative de la Cour de justice dans un délai de 30 jours (al. 3).

7) a. Il arrive fréquemment que la loi fixe elle-même les conditions dans lesquelles une décision entrée en force peut être modifiée (Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018, n. 940 ; Ulrich HÄFELIN/Georg MÜLLER/Felix UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7e éd. 2016, n. 1226). Si de telles dispositions légales font défaut (ATF 120 Ib 193 consid. 2 p. 193 s.), alors la jurisprudence admet qu'en règle générale des décisions entrées en force, mais matériellement irrégulières, peuvent, dans certaines conditions, être révoquées (ATF 134 II 1 consid. 4.1 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 944 ; Ulrich HÄFELIN/Georg MÜLLER/Felix UHLMANN, op. cit., n. 1227).

Au moment de rendre sa décision, l'autorité détermine la situation de fait et y applique les dispositions légales en vigueur. Lorsque, par la suite, cette décision, qui est entrée en force, se révèle affectée d'une irrégularité initiale ou subséquente à son prononcé, que cette irrégularité soit de fait ou de droit, l'autorité a la possibilité de révoquer sa décision, dans la mesure où l'intérêt à une correcte application du droit objectif l'emporte sur l'intérêt de la sécurité du droit, respectivement à la protection de la confiance. Dans le cas contraire, il n'est en principe pas possible de révoquer la décision en cause. Cela est par exemple le cas lorsque la décision administrative fonde un droit subjectif, que la procédure qui a mené à son prononcé a déjà mis en balance les intérêts précités ou que le justiciable a déjà fait usage du droit que lui a conféré la décision. Cette règle n'est toutefois pas absolue et une révocation est également possible dans ces cas, lorsqu'un intérêt public particulièrement important l'impose (ATF 139 II 185 consid. 10.2.3 ; ATF 137 I 69 consid. 2.3 ; ATF 135 V 215 consid. 5.2 ; ATF 127 II 306 consid. 7a et les références citées)

Une décision assortie d'effet durables ne peut toutefois être révoquée que dans les cas d'irrégularités subséquentes, soit parce que l'état de fait a évolué et que les conditions posées à l'octroi de l'autorisation ne sont plus réunies, soit en raison d'une modification législative, mais en l'absence de droit acquis créé par la décision à révoquer (Ulrich HÄFELIN/Georg MÜLLER/Felix UHLMANN, op. cit., n. 1230 ; Jacques DUBEY/Jean-Baptiste ZUFFEREY, Droit administratif

général, 2014, n. 1025 ; Pierre MOOR/Etienne POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3e éd. 2011, p. 386).

La révocation d'une décision illégale ne requiert pas de base légale : au contraire, elle rétablira une situation conforme au droit. La révocation d'une décision pour inexécution d'une obligation ne requiert pas non plus de base légale, si cette obligation est l'une des conditions objectives que la loi pose à l'autorisation ou à l'exercice ultérieur d'une activité : il s'agit là aussi de « rétablir » l'ordre légal. Il en va de même si l'obligation inexécutée repose sur une décision prise par l'autorité sur la base d'un pouvoir d'appréciation que la loi lui laisse. Il faut en revanche une base légale pour révoquer au motif de son inopportunité une décision régulière : il est en effet porté atteinte à une situation conforme au droit, dont la modification équivaut à une restriction que l'on fait subir aux intérêts juridiques de l'administré visé (Pierre MOOR/Etienne POLTIER, op. cit., p. 383s.).

b. L'autorité compétente pour adopter une décision l'est également, en vertu du parallélisme des formes, pour la révoquer, sauf règle légale expresse contraire. La révocation d'une décision peut intervenir d'office, de la propre initiative de l'autorité, ou à la suite d'une demande de reconsidération sur laquelle l'autorité sera entrée en matière, de son plein gré ou en raison de la présence d'un motif de reconsidération obligatoire (Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 965ss).

c. L'administration peut rester dans les limites du pouvoir d'appréciation que la loi lui confère, mais en faire un usage erroné, inadéquat, non conforme au but de la loi. On dira alors que sa décision est certes légale, mais qu'elle n'est pas opportune. Le choix en opportunité est celui qui est fait entre plusieurs solutions qui, par définition, sont conformes au droit. « Ce qui est opportun, c'est ce qui est politiquement le plus intelligent, le plus judicieux, on pourrait même dire le plus habile. L'inopportunité est et doit rester une erreur politique » (Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 517ss).

8) En l'occurrence, par arrêté du 14 novembre 2018, confirmé par arrêté du 6 février 2019, le Conseil d'État a nommé les membres du CA pour la période allant jusqu'au 30 novembre 2023 (ch. 1) et désigné la recourante en qualité de présidente du CA de l'AIG (ch. 2). À la lecture de ces arrêtés, il convient d'admettre que la période mentionnée au chiffre premier de leur dispositif se rapporte tant à la durée du mandat de membre du CA qu'à celle de la fonction de présidente. Ces arrêtés s'inscrivent en effet dans la continuité de l'arrêté du Conseil d'État du 28 mai 2014, désignant la recourante en qualité de présidente et fixant la durée de son mandat pour la période du 1er janvier 2015 au 31 mai 2018.

Les arrêtés des 14 novembre 2018 et 6 février 2019 cristallisent ainsi une situation juridique individuelle et concrète en créant des droits et obligations à l'égard de la recourante. Ils fondent un droit subjectif et sont assortis d'un effet

durable. Dans la mesure où ils sont entrés en force, et conformément aux principes précités, leur modification ne peut intervenir que par le biais de la révocation. Il convient donc de déterminer, en premier lieu, si la loi fixe elle-même les conditions dans lesquelles la décision par laquelle le Conseil d'État a désigné la présidence du CA de l'AIG peut être modifiée après son entrée en force.

Se fondant sur une interprétation littérale, systématique et téléologique des dispositions pertinentes de la LAIG et de la LOIDP, la recourante considère que le remplacement de la présidence de l'AIG devrait remplir les conditions de révocation de l'art. 23 LOIDP, ce qui impliquerait l'existence de justes motifs.

L'intimé relève, pour sa part, qu'il ressortirait du texte clair des art. 38 al. 2 LOIDP et 12 LAIG que le Conseil d'État ne serait soumis à aucune contrainte pour désigner la présidence de l'AIG autre que celle de la choisir parmi les membres du CA désignés par lui-même ou par le Grand Conseil. A contrario, il serait libre de choisir de modifier la désignation de la présidence en tout temps et sans motif particulier, sous réserve du respect des principes constitutionnels régissant l'ensemble de son activité. Contrairement à la qualité de membre du CA pour laquelle une durée de nomination et des dispositions particulières sur la révocation sont prévues dans la LOIDP, il n'y avait aucune mention de procédure à suivre pour modifier la présidence ou la vice-présidence d'un CA. La possibilité pour le Conseil d'État de changer la désignation de la présidence du CA serait, par ailleurs, conforme au but de la loi d'assurer le fonctionnement de l'administration. Or, pour ce faire, la collaboration entre la présidence du CA et le membre du Conseil d'État chargé du département dont dépend la surveillance de l'institution devrait pouvoir se passer dans les meilleures conditions, ce qui impliquerait que les intéressés se trouvent dans un lien de confiance.

In casu, force est de retenir que les dispositions pertinentes ne règlent pas la question du changement de présidence de l'AIG. La LOIDP prévoit uniquement que le Conseil d'État désigne le président (art. 38 al. 2 LOIDP). Les dispositions relatives au président du CA diffèrent ainsi de celles relatives aux membres du CA, lesquelles traitent tant de leur nomination (art. 15 LOIDP) que de leur révocation (art. 23 LOIDP). Contrairement à ce que soutient la recourante, la loi ne présente aucune lacune qu'il conviendrait de combler par une application analogique de l'art. 23 LOIDP relatif à la révocation des membres du CA. Rien n'empêchait, en effet, le législateur cantonal de traiter différemment les deux situations. En témoigne le fait que la procédure de nomination est différente dans les deux cas. S'agissant des membres du CA, ils sont nommés par le Conseil d'État, qui est lié par les propositions de candidatures formulées par le Grand Conseil, les communes, le personnel de l'institution et les autres entités (art. 15 LOIDP). Le président du CA est, quant à lui, désigné par le Conseil d'État, qui peut le choisir librement parmi les membres du CA désignés par lui-même ou par le Grand Conseil

(art. 38 al. 2 LOIDP *cum* art. 12 al. 1 LAIG). La loi prévoit par ailleurs une durée de mandat de cinq ans pour les membres du CA (art. 14 al. 1 LOIDP), alors qu'il n'en fixe aucune pour la présidence du CA. Il suit de là que le législateur a réglé ces questions de manière différente et rien ne vient étayer la thèse selon laquelle l'absence de réglementation sur le changement de présidence correspondrait à un oubli du législateur. Il ne saurait dès lors être question d'une lacune authentique. Il convient donc d'en conclure qu'aucune disposition spéciale ne fixe les conditions dans lesquelles une décision relative à la désignation du président du CA peut être modifiée. Conformément aux considérants précités et en l'absence de disposition spéciale, il convient de se référer aux principes généraux permettant de modifier une décision entrée en force.

S'agissant de la procédure de révocation et en vertu du principe du parallélisme des formes, le Conseil d'État est l'autorité compétente pour révoquer la décision par laquelle il a désigné la recourante en qualité de présidente du CA. Reste à examiner s'il existe un motif de révocation au sens de la jurisprudence précitée. Cette question implique, comme on l'a vu, de déterminer le pouvoir d'appréciation de l'autorité intimée.

En l'occurrence, ainsi que l'admet l'intimé et conformément à la teneur claire des art. 38 al. 2 LOIDP et 12 LAIG, la seule limite imposée au Conseil d'État dans la désignation du président est celle de le choisir parmi les membres du CA désignés par lui-même ou par le Grand Conseil. Une fois que le Conseil d'État a respecté ce cadre légal, il lui reste un espace de liberté pour choisir librement la personne qui sera amenée à assumer le rôle de président. Il n'est soumis à aucune contrainte légale, son choix étant effectué en pure opportunité. Partant, si le choix opéré est, ou devient, inopportun, la décision n'en demeure pas moins régulière. Or, ainsi qu'il a été rappelé dans les considérants qui précèdent, la révocation suppose l'existence d'un vice dans la décision. La décision peut soit être irrégulière dès l'origine, soit le devenir après l'entrée en force de la décision, lorsque celle-ci déploie des effets durables. Une décision simplement inopportune ou dont les effets deviennent inopportuns ne saurait toutefois être révoquée sans base légale. Or, comme on l'a vu, celle-ci fait défaut en l'espèce. Il n'existe dès lors aucun motif de révocation pour modifier les arrêtés du Conseil d'État des 14 novembre 2018 et 6 février 2019, par lesquels le Conseil d'État a désigné la recourante en qualité de présidente du CA de l'AIG pour la période du 1er décembre 2018 au 30 novembre 2023. Par conséquent, il convient de retenir que l'intimé n'était pas habilité à révoquer ces deux arrêtés.

9) Reste à voir si la décision attaquée tire son fondement du pouvoir de surveillance de l'autorité intimée.

a. Dans le contexte du mouvement de décentralisation, le législateur a jugé bon de confier l'exécution de nombreuses tâches administratives à des institutions dotées d'une certaine autonomie. L'autonomie se traduit par la jouissance d'une

marge de manœuvre relativement importante, qui peut s'exercer dans le cadre d'un pouvoir réglementaire, dans celui d'une compétence décisionnaire ou encore dans la gestion des actes matériels entrant dans la mission de l'entité en cause. L'autonomie des institutions administratives décentralisées ne signifie pas que l'autorité chargée de leur tutelle au sein de la collectivité dont elles dépendent ne puisse pas s'assurer que ces institutions remplissent leurs tâches correctement et en respectant le droit. L'existence d'une surveillance adéquate, visant à garantir le respect de la légalité, de l'intérêt public et des droits fondamentaux par les entités décentralisées chargées de tâches publiques, peut d'ailleurs être considérée comme une condition de validité de toute décentralisation. Le pouvoir de surveillance varie suivant le degré d'autonomie que le législateur a voulu donner à l'institution en cause. Font, en général, partie du pouvoir de surveillance : le pouvoir de se renseigner sur l'activité de l'institution par l'exigence de rapports d'activité ou l'organisation d'inspections ; le pouvoir d'approuver, de façon constitutive, certaines prescriptions ou décisions ; le pouvoir d'édicter des directives générales ; le pouvoir d'annuler des décisions pour non-conformité au droit ; le pouvoir de se saisir de plaintes ; le pouvoir de statuer sur des recours lorsque ceux-ci doivent être adressés à l'autorité de surveillance ; le pouvoir de nommer tout ou partie des organes de l'institution autonome ; le pouvoir de révoquer, aux conditions fixées par la loi, les membres des organes de l'institution autonome (Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 127 ss). D'après la doctrine, si la loi fondatrice qualifie l'établissement d'« autonome », il est vraisemblable qu'elle ait entendu restreindre la tutelle aux instruments qu'elle prévoit elle-même : sinon, l'autonomie pourrait être restreinte au gré de l'administration centrale, et sa consécration légale perdrait son sens (Pierre MOOR/ François BELLANGER/ Thierry TANQUEREL, L'organisation des activités administratives : les biens de l'État, 2e éd. 2018, n. 4.5.2.2 et les références mentionnées).

b. Selon l'art. 8 al. 1 LOIDP, les institutions sont placées sous la surveillance du Conseil d'État. En cas de dysfonctionnement grave, le Conseil d'État peut intervenir dans la gestion de l'institution et prendre toute mesure urgente commandée par les circonstances afin de sauvegarder les intérêts de l'institution ou de l'État, si l'institution elle-même ne prend pas les mesures appropriées (al. 2).

Aux termes de l'art. 2 ROIDP, sont notamment considérés comme des dysfonctionnements graves : la mise en danger de la vie humaine (let. a) ; un impact financier négatif important (let. b) ; la mise en danger de l'institution (let. c) ; une mise en péril de l'équilibre social, économique ou environnemental du canton, de la Genève internationale ou des relations avec d'autres entités publiques (let. d) ; une interruption de longue durée de tâches indispensables de l'institution (let. e).

c. En l'occurrence, il ne ressort pas du dossier – et les parties ne l'allèguent pas – que la décision de l'intimé aurait été prise en raison de dysfonctionnements graves au sein de l'AIG. Dans ses écritures, l'intimé évoque uniquement une rupture du lien de confiance entre le magistrat en charge du C_____ et la recourante. Or, au vu des exemples de dysfonctionnements graves mentionnés à l'art. 2 ROIDP, il est indéniable que ce cas de figure n'est pas visé par l'art. 8 al. 2 LOIDP. Ni la LAIG ni la LOIDP ne prévoient de dispositions permettant de changer la présidence en cas de rupture du lien de confiance. Or, compte tenu de l'autonomie que la loi confère à l'AIG (art. 1 al. 2 LAIG), la surveillance du Conseil d'État est limitée aux mesures prévues par la loi. En particulier, le pouvoir de modifier la présidence des organes de l'institution autonome ne saurait être conféré, sans base légale, à l'autorité de surveillance. Il suit de là que l'intimé ne pouvait pas se fonder sur son pouvoir de surveillance pour modifier la présidence du CA de l'AIG.

Bien fondé, le recours sera admis et l'arrêté du 2 mars 2022 annulé.

10) Nonobstant l'issue du litige, aucun émolument ne sera perçu (art. 87 al. 1 LPA). Une indemnité de procédure de CHF 2'000.- sera allouée à la recourante qui a recouru aux service d'un avocat, à la charge de l'autorité intimée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS

LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 8 mars 2022 par Madame A_____ contre l'arrêté du Conseil d'État du 2 mars 2022 ;

au fond :

l'admet ;

annule l'arrêté du Conseil d'État du 2 mars 2022 ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument ;

alloue une indemnité de procédure de CHF 2'000.- à Madame A_____, à la charge du Conseil d'État ;

dit que conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), 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, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne, 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 Claudio Fedele, avocat de la recourante ainsi qu'au Conseil d'État.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, M. Verniory, Mmes Lauber et McGregor, M. Mascotto, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :	la présidente siégeant :
S. Hüsler Enz	F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :