

## **GE\_GERICHTE ATA/573/2022 vom 31. Mai 2022**

GE Cour de justice, 2022-05-31, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_ATA\\_573\\_2022](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ATA_573_2022)

FR: GE\_GERICHTE ATA/573/2022 du 31 mai 2022

IT: GE\_GERICHTE ATA/573/2022 del 31 maggio 2022

### **Regeste**

Résumé: Recours contre un arrêté du Conseil d'État désignant le vice-président du Conseil d'administration de l'AIG en remplacement de la présidente actuelle. Absence de base légale expresse régissant la révocation de la présidence du Conseil d'administration. Application des principes généraux de droit administratif régissant la révocation d'une décision entrée en force. Seules des décisions matérielles irrégulières peuvent, sous certaines conditions, être révoquées, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Recours admis.

### **Erwägungen**

#### **E. 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.

- 10/21 - A/754/2022

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

- 11/21 - A/754/2022 (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 déchuée 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

- 12/21 - A/754/2022 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 influencer 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

- 13/21 - A/754/2022 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

- 14/21 - A/754/2022 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).

- 15/21 - A/754/2022

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'effets 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

- 16/21 - A/754/2022 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

- 17/21 - A/754/2022 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

- 18/21 - A/754/2022 (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

- 19/21 - A/754/2022 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).

- 20/21 - A/754/2022

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 services d'un avocat, à la charge de l'autorité intimée (art. 87 al. 2 LPA). \* \* \* \* \*

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