



Destitution et révocation des membres des autorités exécutives : entre légitimité démocratique et état de droit.

MARLÈNE COLLETTE, dr. iur., avocate*

Cette contribution examine dans quelle mesure les mécanismes de destitution et/ou de révocation des élu.e.s des autorités exécutives peuvent être conciliés avec les principes de la démocratie représentative et de l'état de droit. Après avoir distingué les différentes formes de fin anticipée du mandat et analysé le cadre juridique suisse, elle met en évidence la diversité des solutions cantonales ainsi que l'absence de modèle uniforme. A la lumière des standards européens et du droit comparé, la contribution dégage les conditions auxquelles de tels mécanismes peuvent être juridiquement admissibles, en concluant qu'ils doivent demeurer exceptionnels, fondés sur des motifs graves et entourés de garanties procédurales strictes.

Dieser Beitrag untersucht, inwieweit Mechanismen zur Amtsenthebung und/oder Abberufung gewählter Mitglieder von Exekutivbehörden mit den Grundsätzen der repräsentativen Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit in Einklang gebracht werden können. Nach einer Unterscheidung der verschiedenen Formen der vorzeitigen Beendigung des Mandats und einer Analyse des schweizerischen Rechtsrahmens zeigt er die Vielfalt der kantonalen Lösungen sowie das Fehlen eines einheitlichen Modells auf. Im Lichte der europäischen Standards und der Rechtsvergleichung arbeitet der Beitrag die Voraussetzungen heraus, unter denen solche Mechanismen rechtlich zulässig sein können, und gelangt zum Schluss, dass sie Ausnahmecharakter behalten, auf schwerwiegenden Gründen beruhen und von strengen Verfahrensgarantien umgeben sein müssen.

Il presente contributo esamina in quale misura i meccanismi di destituzione e/o di revoca dei membri eletti delle autorità esecutive possano essere conciliati con i principi della democrazia rappresentativa e dello Stato di diritto. Dopo aver distinto le diverse forme di cessazione anticipata del mandato e analizzato il quadro giuridico svizzero, mette in evidenza la diversità delle soluzioni cantonali nonché l'assenza di un modello uniforme.

* Collaboratrice scientifique à l'Institut du fédéralisme (marlene.collette@unifr.ch).

Alla luce degli standard europei e del diritto comparato, il contributo individua le condizioni alle quali tali meccanismi possono essere giuridicamente ammissibili, concludendo che devono rimanere eccezionali, fondarsi su motivi gravi ed essere accompagnati da rigorose garanzie procedurali.

Table des matières

I. Introduction	3
II. Les mécanismes de retrait anticipé du mandat électif : notions et cadre juridique	4
1. Une clarification conceptuelle : les notions de destitution, de révocation populaire et de révocation institutionnelle.....	4
a) La destitution (Amtsenthebung)	5
b) La révocation populaire (Abberufung)	5
c) La révocation institutionnelle	6
2. Le cadre juridique suisse	7
a) L'absence de toute procédure légale de destitution ou de révocation populaire pour les autorités exécutives fédérales	8
b) La diversité cantonale et l'absence de modèle uniforme.....	9
aa) <i>Les cantons prévoyant une procédure spécifique de destitution/révocation</i>	9
bb) <i>Les cantons prévoyant des mécanismes de révocation populaire</i>	12
cc) <i>Les cantons sans mécanisme de destitution/révocation</i> ...	14
c) La surveillance cantonale des communes comme cadre particulier	15
aa) <i>La révocation populaire communale</i>	15
bb) <i>La destitution / révocation communale</i>	16
cc) <i>Les mesures apparentées ne constituant pas une véritable destitution/révocation institutionnelle</i>	18
dd) <i>Les cantons sans mécanismes de destitution / révocation populaire communaux</i>	19
III. Les conditions d'un mécanisme de destitution/révocation compatible avec les principes de l'état de droit.....	20
1. Les standards européens.....	20
2. Une approche comparative : le modèle américain et le modèle français	22
3. Les principes directeurs pour l'élaboration d'un modèle de destitution/révocation	24
IV. Conclusion	26
Bibliographie	27

I. Introduction

Les crises de confiance envers les élus, et le personnel politique en général, ravivent la question des mécanismes permettant de mettre fin à un mandat avant son terme¹. En Suisse, la problématique de la fin anticipée d'un mandat électif a déjà donné lieu, notamment au niveau de certains cantons, à l'adoption de réponses spécifiques. Elle a toutefois ressurgi ces derniers mois à travers les débats menés dans le canton de Vaud² et au Tessin³.

Intrinsèquement, une telle réflexion s'inscrit à la croisée de deux exigences contradictoires : d'une part, garantir la stabilité du mandat électif, indispensable à la continuité démocratique ; d'autre part, prévoir une réponse institutionnelle en cas de crise grave, de faute majeure, d'incapacité durable, voire de défiance à l'égard d'une personne ou d'une autorité dans son ensemble. Il sied de constater qu'en Suisse, il n'existe aucun traitement uniforme de cette question, le paysage juridique se caractérisant davantage par sa fragmentation et par la diversité des solutions retenues aux niveaux cantonal et communal. Cette situation est inhérente à la structure fédérale et découle notamment de l'autonomie organisationnelle des cantons auxquels il appartient de régler l'organisation de leurs autorités ainsi que les modalités relatives à l'élection et à la fin anticipée du mandat des membres de leurs exécutifs. Les solutions retenues vont ainsi de la destitution (*Amtsenthörung*) à la

¹ Le présent article n'abordera que le cadre des autorités exécutives. Toutefois, la question de la destitution/révocation d'un mandat concerne également d'autres autorités, notamment les autorités judiciaires. A cet égard, on peut citer, au niveau du Tribunal fédéral, le cas Schubart en 2003 qui a notamment donné lieu au Rapport des commissions de gestion du Conseil national et du Conseil des Etats relatif à l'« Enquête sur les événements particuliers survenus au Tribunal fédéral » du 6 octobre 2003 (FF 2004, 5305-5400) ainsi qu'à la prise de position du Tribunal fédéral sur cette enquête du 5 janvier 2004 (FF 2004, 5401-5405).

² Dans le canton de Vaud, en 2023, une première motion visant l'instauration d'un mécanisme de destitution avait été déposée, à savoir la motion [23_MOT_19](#) qui demandait qu'un article permettant la destitution d'un membre de l'exécutif cantonal soit inscrit dans la constitution vaudoise. Dans [son rapport d'avril 2024](#), la [Commission thématique des institutions et des droits politiques](#) précisait que la motion visait un mécanisme d'*ultima ratio* pour des cas très graves : une faute pénale lourde, une incapacité prolongée, un coma ou toute autre situation empêchant le bon fonctionnement de l'Etat. Le rapport évoque également des cautèles strictes, par exemple une majorité qualifiée importante (les trois quarts). Cette motion a ensuite été retirée par le motionnaire. Toutefois, à la suite de « l'affaire Dittli », une nouvelle motion a été déposée en 2025 ([25_MOT_54](#)) qui vise l'introduction d'un mécanisme de suspension puis, *in fine*, de destitution pour l'exécutif cantonal. Selon le [rapport de la Commission thématique des institutions et des droits politiques de mai 2026](#), le cadre vaudois est jugé lacunaire car il ne prévoit ni outil de suspension ni de destitution d'un membre du Conseil d'Etat en fonction. La Commission s'est donc prononcée à l'unanimité pour un tel système tout en relevant que le processus institutionnel demeurerait long et nécessiterait un vote populaire.

³ Au Tessin, c'est le conseiller d'Etat Claudio Zali qui est au cœur de plusieurs affaires qui l'ont conduit à annoncer fin juillet 2026 sa démission pour fin septembre. Des enregistrements audios le montraient notamment conseillant à une femme de frapper une autre personne. Il fait parallèlement l'objet d'une procédure pour abus d'autorité, liée à son intervention dans le cas d'un adolescent détenu, ainsi que d'une nouvelle enquête concernant des atteintes présumées à l'intégrité sexuelle, accusations qu'il conteste. Face à cette dernière procédure, le Conseil d'Etat lui a demandé de quitter immédiatement ses fonctions, ce qu'il a refusé en invoquant la présomption d'innocence. Le gouvernement tessinois lui a alors retiré la direction du Département du territoire, confiée provisoirement à Raffaele De Rosa, tandis que Zali reste formellement conseiller d'Etat jusqu'à fin septembre, voir [Apertura di un procedimento penale nei confronti del Consigliere di Stato Claudio Zali](#), communiqué de presse du Conseil d'Etat du Tessin du 01.09.2026 ; [Le Conseil d'Etat tessinois retire son département à Claudio Zali](#), RTS, 03.09.2026.

révocation populaire (*Abberufung*) ou *recall*, en passant par la révocation institutionnelle.

Cette diversité invite à s'interroger sur les conditions, les limites et l'opportunité de tels mécanismes. Jusqu'où un canton peut-il aller dans leur instauration ? Il s'agit, en particulier, de déterminer dans quelle mesure et selon quelles modalités l'ordre juridique peut autoriser le retrait anticipé d'un mandat électif d'un membre d'une autorité exécutive. Au niveau communal, cette question soulève une difficulté supplémentaire, dès lors que le droit cantonal doit également tenir compte de l'autonomie reconnue aux communes.

Par principe, la mise en œuvre d'une procédure de destitution/révocation suppose un encadrement juridique propre à prévenir un usage arbitraire ou politique. La présente contribution cherchera donc à identifier les garanties minimales auxquelles devraient satisfaire les mécanismes de destitution/révocation pour être juridiquement admissibles, tout en mettant en évidence les éléments qui doivent être évités ou fortement limités (III). Au préalable, il convient de préciser les notions de destitution et de révocation, puis de dresser un bref état des lieux du cadre juridique suisse (II).

II. Les mécanismes de retrait anticipé du mandat électif : notions et cadre juridique

La diversité observée s'explique notamment par la nature et la finalité propres à chacun de ces mécanismes, qui revêtent des formes variées et obéissent à des logiques parfois très différentes. Alors que la destitution (*Amtsenthörung*) et la révocation institutionnelle s'inscrivent dans une logique de protection du bon fonctionnement des institutions, la révocation populaire (*Abberufung*) ou *recall* poursuit une finalité davantage politique. Par conséquent, il convient, dans un premier temps, de clarifier les principales notions relatives aux mécanismes de retrait anticipé du mandat (1), puis, dans un second temps, d'examiner le cadre juridique suisse afin de mettre en évidence les mécanismes existants ainsi que les choix opérés par les différents cantons (2).

1. Une clarification conceptuelle : les notions de destitution, de révocation populaire et de révocation institutionnelle

La terminologie n'étant pas uniforme en droit suisse, la distinction retenue ici ne prétend pas refléter une opposition consacrée de manière générale par les ordres juridiques cantonaux ; elle vise avant tout à distinguer les mécanismes selon leur fondement et leur finalité. A cet effet, il est opportun de distinguer la destitution (a), la révocation populaire ou *recall* (b) et la révocation institutionnelle (c) qui est plutôt mal appréhendée en Suisse et trop souvent confondue avec la destitution.

a) *La destitution (Amtsenthebung)*

La destitution peut être définie comme le retrait anticipé d'un mandat électif en raison de circonstances graves affectant l'exercice de la fonction⁴. Elle ne repose pas sur une simple perte de confiance politique, mais sur des motifs juridiques ou institutionnels présentant un degré de gravité suffisant. Ces motifs peuvent notamment résulter d'une faute grave, d'une violation importante des devoirs de fonction, d'une incapacité durable ou encore d'une condamnation pénale incompatible avec la charge exercée. La destitution se distingue ainsi d'un mécanisme purement politique en ce qu'elle tend avant tout à préserver le bon fonctionnement de l'institution concernée. En principe, elle est décidée par une autorité étatique, parlementaire ou juridictionnelle, conformément à la procédure prévue par le droit applicable. Elle suppose, dès lors, une base légale claire éventuellement de rang constitutionnel. En effet, si la constitution confie l'élection du pouvoir exécutif au peuple (cantons) ou au Parlement (Confédération), le législateur ne peut pas prévoir de mécanisme permettant de mettre fin de manière anticipée à un mandat, si la constitution ne lui en donne pas la compétence. Par ailleurs, la destitution implique également une procédure formalisée. L'élu concerné doit pouvoir connaître les griefs formulés à son encontre et faire valoir ses moyens de défense. La procédure doit donc respecter le droit d'être entendu et les garanties fondamentales de l'Etat de droit. La décision de destitution doit, en outre, être motivée, afin de permettre un contrôle effectif de sa légalité et de sa proportionnalité. La possibilité d'exercer un recours devant une autorité judiciaire constitue généralement une garantie essentielle contre l'arbitraire. La destitution répond, par conséquent, à une logique disciplinaire ou institutionnelle, plutôt qu'à une logique électorale. Elle apparaît, pour cette raison, comme le mécanisme le plus encadré et potentiellement le plus compatible avec les exigences constitutionnelles.

b) *La révocation populaire (Abberufung)*

La révocation populaire ou *recall* relève d'une logique différente de la destitution. Il s'agit d'un mécanisme de démocratie directe par lequel les électeurs peuvent mettre fin, avant son échéance ordinaire, au mandat d'un élu⁵. Elle est généralement déclenchée par une pétition réunissant un nombre déterminé de signatures, suivie d'un vote populaire. Contrairement à la destitution, elle n'exige pas nécessairement la constatation d'une faute juridique, d'une incapacité ou d'une violation des devoirs de fonction. La révocation populaire est ainsi avant tout un mécanisme politique, fondé sur la perte de confiance du corps électoral. Cette caractéristique explique à la fois son attrait démocratique et les risques qu'elle comporte. Elle peut renforcer la responsabilité des élus entre deux élections, mais aussi favoriser l'instabilité, les campagnes permanentes et une pression politique continue. Lorsqu'elle s'applique aux membres d'assemblées délibératives, elle est, en outre, susceptible de transformer un mandat représentatif en un mandat impératif, affaiblissant, de ce fait,

⁴ Pour des définitions avoisinantes, voir GUIHO P., Dictionnaire juridique, p. 123 « destitution » ; GUINCHARD S., DEBARD T., Lexique des termes juridiques, p. 317 « destitution ».

⁵ *Ibidem*, p. 814 « révocation populaire ».

la liberté de décision de l'élu. C'est pourquoi elle appelle des garde-fous particulièrement stricts.

c) *La révocation institutionnelle*

La révocation institutionnelle peut être définie, au sens large, comme l'acte par lequel une autorité constituée met fin, de manière anticipée, au mandat ou aux fonctions d'un élu, dans les conditions prévues par l'ordre juridique applicable. La terminologie n'est toutefois pas uniforme et les notions de révocation institutionnelle et de destitution sont parfois employées de manière interchangeable⁶. La distinction entre ces notions ne saurait dès lors être considérée comme parfaitement établie en droit suisse⁷. Toutefois, pour les besoins de la présente contribution, il paraît utile d'opérer une distinction fonctionnelle entre la révocation institutionnelle et la destitution.

Les fondements de la révocation institutionnelle peuvent être variables et laisser, selon le système considéré, une marge d'appréciation plus ou moins importante à l'autorité compétente. La révocation peut ainsi être liée à une faute ou à une incapacité, mais également, lorsque l'ordre juridique le permet, à la perte du lien de confiance nécessaire au maintien dans la fonction⁸. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe retient d'ailleurs une conception large de la révocation, qu'elle décrit comme l'acte unilatéral d'une personne ou d'un organe retirant les pouvoirs accordés à une autre personne ou mettant fin à ses fonctions ou à son mandat. Elle souligne simultanément que les notions de destitution, de révocation, de déposition, de suspension, d'*impeachment* ou encore de *recall*, bien que parfois utilisées indifféremment, ne sont pas synonymes et peuvent relever de concepts et de procédures distincts⁹. Cette distinction peut encore être éclairée par l'opposition établie par la Commission de Venise entre l'*impeachment* et le *recall*. La Commission relève que le premier est fondé sur la constatation d'un comportement déterminé imputable au titulaire de la fonction, tandis que le second constitue avant tout un processus politique et n'est, dans plusieurs systèmes, subordonné à aucun motif

⁶ Dans son avis de droit consacré à la destitution et à la révocation des membres des autorités neuchâteloises, le prof. MAHON regroupe sous l'expression de « destitution ou révocation » les mesures de nature administrative ou politico-administrative visant individuellement un ou plusieurs membres d'une autorité, MAHON, Avis de droit, pp. 6 – 7.

⁷ En Suisse, la distinction s'opère avant tout entre la destitution (*Amtsenthebung*) et la révocation populaire (*Abberufung*), voir par exemple, le document de travail consacré par la Commission de révision totale de la Constitution d'Appenzell Rhodes-Extérieures à l'*Amtsenthebung* et à l'*Abberufung* qui relève aussi expressément que ces termes ne sont pas utilisés de manière uniforme dans les différents cantons, voir [Amtsenthebung und Abberufung von kantonalen Behördenmitgliedern](#), p. 1.

⁸ Ainsi, par exemple, en droit français, la responsabilité politique classique suppose un lien de confiance : le titulaire d'un mandat électif doit quitter sa fonction lorsqu'il perd la confiance de l'organe devant lequel il répond. La révocation institutionnelle constitue alors la sanction de cette perte de confiance, DE CAZALS, « La Ve République face à l'instauration d'une destitution politique inédite du Président de la République. Retour sur la révision du titre IX de la Constitution du 4 octobre 1958 » in *Revue française de droit constitutionnel*, 2007/3, p. 467.

⁹ [La reconnaissance et la mise en œuvre du principe de responsabilité à l'Assemblée parlementaire](#), Rapport, doc. 14338, Exposé des motifs par Mme Liliane Maury Pasquier, § 5, 8 juin 2017.

juridique spécifique¹⁰. Sans pouvoir transposer directement cette distinction à la révocation institutionnelle, elle met en évidence un critère pertinent : plus le retrait anticipé du mandat est subordonné à la constatation de motifs graves prédéterminés par le droit, plus il se rapproche de la logique de la destitution ; plus il laisse place à une appréciation politique ou institutionnelle quant au maintien de l'élu dans ses fonctions, plus il relève d'une logique de révocation.

La frontière entre les notions de destitution et de révocation institutionnelle demeure cependant ténue et dépend largement de la configuration retenue par chaque ordre juridique. La différence réside moins dans l'autorité appelée à mettre fin au mandat, qui peut être une autorité politique dans les deux hypothèses, que dans les motifs susceptibles de justifier la mesure, la marge d'appréciation reconnue à l'autorité compétente et l'intensité des garanties entourant la procédure. Ainsi, dans une révocation institutionnelle, l'autorité répond en substance à la question : « pouvons-nous encore maintenir cette personne dans sa fonction ? » alors que dans une destitution, elle répond plutôt à la question : « les conditions légales exceptionnelles permettant de priver cette personne de son mandat sont-elles réalisées ? ». Dans cette perspective, la destitution constitue une forme particulière et renforcée de révocation institutionnelle, caractérisée par son caractère exceptionnel, la gravité des motifs qui la fondent et un encadrement juridique plus strict.

Au vu de ce qui précède, il est possible de conclure que, si la destitution, la révocation institutionnelle et le *recall* poursuivent tous le même objectif général, à savoir permettre de mettre fin de manière anticipée à un mandat électif dans des circonstances particulières, ces mécanismes se distinguent néanmoins par la logique qui les sous-tend. Ainsi, la destitution repose principalement sur des motifs juridiques ou institutionnels graves et suppose une procédure fortement encadrée. La révocation institutionnelle constitue une catégorie intermédiaire, plus large, dont les modalités dépendent étroitement de l'autorité compétente et de la base légale applicable. Le *recall*, quant à lui, relève d'une logique de démocratie directe et permet aux électeurs de retirer leur confiance à un élu avant l'échéance ordinaire du mandat. Cette distinction est essentielle, car plus le mécanisme est politique, plus les risques qui pèsent sur la stabilité du mandat sont élevés.

2. Le cadre juridique suisse

Le droit suisse ne connaît pas de modèle unique en matière de destitution¹¹ et de révocation populaire des élus. Il convient donc, afin d'avoir une vue d'ensemble, d'examiner, dans un premier temps, le cadre fédéral (a), puis la diversité des mécanismes cantonaux, lorsqu'ils existent (b), avant de s'intéresser, enfin, aux

¹⁰ Commission européenne pour la Démocratie par le droit (Commission de Venise), [Rapport sur le mandat impératif et les pratiques similaires](#), adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 28e réunion (Venise, 14 mars 2009) et par la Commission de Venise lors de sa 79e session plénière (Venise, 12-13 juin 2009), CDL-AD (2009)027, p. 5 § 14.

¹¹ Dans la présente contribution, pour des raisons de commodité, en droit suisse les notions de destitution et de révocation institutionnelle ne sont pas distinctes.

dispositifs communaux qui trouvent leur origine dans la surveillance exercée par les cantons sur les communes (c).

a) *L'absence de toute procédure légale de destitution ou de révocation populaire pour les autorités exécutives fédérales*

Au niveau fédéral, le droit suisse repose principalement sur la stabilité du mandat électif. Les membres des autorités fédérales sont élus pour une durée de fonction déterminée (art. 145 Cst.), sans qu'existe un mécanisme général permettant au corps électoral de mettre fin à leur mandat avant son échéance ordinaire¹². Le droit fédéral ne connaît ainsi aucun mécanisme de *recall* populaire comparable à ceux prévus dans certains systèmes étrangers, notamment aux Etats-Unis¹³. Cette absence traduit l'idée selon laquelle la légitimité démocratique s'exprime avant tout au moment de l'élection, puis à l'occasion du renouvellement périodique des autorités. Elle contribue ainsi à préserver la continuité institutionnelle et à éviter que les élus ne soient soumis à une pression populaire permanente. Il ne s'ensuit toutefois pas que tout retrait anticipé du mandat soit exclu. Le droit fédéral connaît certains mécanismes particuliers, tels que les incompatibilités, la vacance de fonction, la démission ou encore des régimes spécifiques applicables à certaines charges¹⁴. Ces mécanismes ne constituent cependant pas des formes de révocation ou de destitution. Ils répondent, au contraire, à des situations objectives faisant obstacle à la poursuite régulière du mandat. Le cadre fédéral se caractérise ainsi par la primauté de la durée déterminée du mandat et par l'absence d'un droit général de révocation populaire et de destitution.

Cette absence de mécanisme soulève la question du parallélisme : lorsque la constitution détermine elle-même l'autorité compétente pour élire les membres d'un exécutif et fixe la durée de leur mandat, la compétence de mettre fin de manière anticipée à celui-ci ne saurait être attribuée à une autre autorité par la seule voie législative. L'introduction d'un tel mécanisme peut ainsi nécessiter un fondement constitutionnel exprès.

¹² Une partie de la doctrine avance l'idée que les art. 175 al. 2 et 193 al. 3 Cst. pourraient éventuellement servir de méthode de destitution indirecte par le biais de l'initiative populaire tendant à une révision totale de la Constitution en provoquant la dissolution de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral et leur renouvellement. A ce sujet, voir AUBERT / MAHON, Petit commentaire, art. 145, n°7 ; MAHON, Avis de droit, p. 7.

¹³ Voir III, 2 de cette contribution.

¹⁴ A noter que l'art. 140a de la loi sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement, LParl, [RS 171.10](#)) prévoit que l'Assemblée fédérale statue sur l'incapacité d'un membre du Conseil fédéral selon certaines conditions spécifiquement prévues et une procédure précisément déterminée. Par le passé, l'introduction d'un mécanisme permettant de destituer ou révoquer un membre du Conseil fédéral au regard de circonstances exceptionnelles avait déjà été évoquée, et ce à plusieurs reprises, sans toutefois qu'aucune proposition n'aboutisse, voir Rapport complémentaire des Commissions des institutions politiques des Chambres fédérales relatif à la réforme de la constitution « Assemblée fédérale. Organisation, procédure, rapports avec le Conseil fédéral » du 6 mars 1997 (FF 1997 III 243-308) ; MAHON, Avis de droit, p. 11.

b) La diversité cantonale et l'absence de modèle uniforme

Les cantons suisses se distinguent par la diversité des modèles retenus : certains prévoient une véritable procédure de destitution (aa), tandis que d'autres se limitent à instituer un mécanisme de révocation populaire (bb). Enfin, certains cantons se révèlent particulièrement lacunaires, leur droit cantonal ne prévoyant aucune disposition spécifique en la matière (cc).

aa) Les cantons prévoyant une procédure spécifique de destitution/révocation

Parmi les cantons dotés d'une véritable procédure de destitution/révocation, les cantons de Genève et de Neuchâtel constituent deux exemples particulièrement significatifs. Il convient de relever que ces cantons ont été conduits à instaurer une procédure spécifique à la suite d'affaires fortement médiatisées ayant impliqué des élus tant cantonaux¹⁵ que communaux¹⁶.

Le canton de Neuchâtel offre ainsi un exemple particulièrement structuré de « destitution ». La constitution neuchâteloise habilite en effet le législateur à prévoir la destitution des membres du Conseil d'Etat ainsi qu'à en fixer les conditions et la procédure¹⁷. Entièrement régie par la Loi d'organisation du Grand Conseil¹⁸, cette procédure s'applique aux membres du Conseil d'Etat et repose sur une décision du Grand Conseil adoptée à une majorité qualifiée de trois quarts¹⁹. Elle est réservée à des situations graves, telles qu'une incapacité durable, une violation grave des devoirs de fonction ou une condamnation incompatible avec l'exercice du mandat. La procédure peut être engagée par certaines autorités politiques, dont le Conseil d'Etat, le bureau du Grand Conseil ou la commission compétente²⁰. Elle prévoit également

¹⁵ Voir en ce sens l'affaire du conseiller d'Etat genevois Pierre Maudet, reconnu coupable d'acceptation d'un avantage par le Tribunal fédéral (ATF 149 IV 57), ainsi que celle du conseiller d'Etat neuchâtelois, Frédéric Hainard, notamment condamné pour abus d'autorité dans le cadre d'une enquête de police (TF 6B_987/2015 du 07.03.2016). Ces deux affaires seront à l'origine des dispositions légales permettant de destituer dans les cantons de Genève et Neuchâtel des Conseillers d'Etat que la presse a désignées sous les appellations « Lex Maudet » et « Lex Hainard ».

¹⁶ Dans une affaire qui avait défrayé la chronique et qui concernait le conseiller communal de la Chaux-de-Fonds, M. Jean-Charles Legris, la Cour de droit public du Tribunal cantonal neuchâtelois, dans son arrêt du 25 novembre 2013 (CDP.2013.269), avait admis le recours et annulé la décision du Conseil communal qui lui avait retiré l'ensemble de ses attributions. En substance, le Tribunal a considéré que le retrait de toutes les compétences et responsabilités d'un conseiller communal ne constituait pas une simple mesure d'organisation interne, mais une véritable décision administrative susceptible de recours. Une telle mesure vidait en effet la fonction de l'élu de l'essentiel de son contenu et portait atteinte aux droits découlant de son élection. Le Tribunal a donc ici confirmé un principe important : un exécutif collégial ne peut pas retirer la totalité des compétences d'un membre élu sans base légale et prétendre qu'il s'agit simplement d'une mesure interne d'organisation. M. Legris avait par la suite recouru devant le Tribunal fédéral. Son recours a été déclaré irrecevable, le recourant s'étant entre-temps vu attribuer un autre dicastère et n'ayant dès lors plus d'intérêt actuel (TF 1C_14/2014 du 04.06.2014).

¹⁷ Art. 50a Cst.-NE du 24.09.2000 (RSN 101). Le texte officiel en français utilise le terme destitution alors que la traduction en allemand est incorrecte (*Abberufung*) même si le titre de l'article utilise bien le terme *Amtsenthörung*, voir la version en allemand sur le site de la Confédération *Verfassung von Republik und Kanton Neuenburg* (RS 131.233).

¹⁸ Loi d'organisation du Grand Conseil du 30.10.2012 (OGC ; RSN 151.10).

¹⁹ Art. 326a OGC.

²⁰ Art. 326b OGC.

la possibilité d'une suspension provisoire pendant l'instruction de la procédure²¹. Enfin, la décision de destitution constitue une décision formelle susceptible de recours, ce qui renforce les garanties procédurales de l'élu concerné²².

A l'instar du canton de Neuchâtel, le canton de Genève prévoit également un mécanisme de « destitution » des membres du Conseil d'Etat, tout en distinguant deux procédures selon le motif invoqué. La constitution genevoise institue ainsi un mécanisme de destitution pour perte de confiance et un mécanisme de destitution pour incapacité durable d'exercer. Dans le cadre de la destitution pour perte de confiance, le Grand Conseil doit d'abord adopter une résolution de destitution selon des exigences renforcées de majorité, puis la soumettre obligatoirement au peuple. La proposition de résolution doit être signée par au moins 40 députés, dans le respect de la représentation proportionnelle des groupes en plénière²³. Pour être adoptée par le Grand Conseil, la résolution requiert une majorité des trois quarts des voix exprimées ainsi qu'au moins la majorité des membres du Grand Conseil ; les abstentions ne comptent pas²⁴. Revêtant un caractère politique et étant destinée au référendum obligatoire, cette résolution n'est pas sujette à recours cantonal²⁵. Si le corps électoral accepte la destitution, le mandat prend fin dès la validation officielle du résultat²⁶. En revanche, le mécanisme de destitution pour incapacité durable d'exercer prévoit un mécanisme distinct, non soumis au peuple et ouvert au recours cantonal²⁷. Dans le canton du Jura, la constitution autorise le législateur à prévoir la destitution des membres du Gouvernement en cas de faute grave ou d'incapacité durable à exercer leur fonction. Il ne s'agit toutefois que d'une base constitutionnelle d'habilitation, la disposition renvoyant à la loi la détermination des conditions et de la procédure de destitution²⁸.

En Suisse alémanique, certains cantons prévoient également expressément des mesures de destitution (*Amtsenthbung*). Ainsi, dans le canton de Nidwald, le *Landrat* peut mettre fin de manière anticipée au mandat d'un membre du *Regierungsrat*, bien que celui-ci soit élu directement par le corps électoral. La mesure suppose une violation grave des devoirs de fonction ou que l'intéressé ait déjà fait l'objet, à plusieurs reprises, de sanctions disciplinaires. La destitution doit être précédée d'une enquête, au cours de laquelle la personne concernée bénéficie notamment du droit de consulter le dossier et de prendre position. La décision doit être motivée et peut

²¹ Art. 326c OGC.

²² Art. 326f OGC.

²³ Art. 115A al. 2 Cst.-GE du 14.10.2012 ([rsGE A 2 00](#)). Ici, le constituant genevois utilise le terme de destitution. On peut raisonnablement se demander si le terme de révocation institutionnelle ne serait pas juridiquement plus approprié.

²⁴ Art. 115A al. 3 Cst.-GE.

²⁵ Art. 115A al. 5 Cst.-GE.

²⁶ Art. 115A al. 4 Cst.-GE.

²⁷ Art. 115B Cst.-GE.

²⁸ Art. 66a Cst.-JU du 20.03.1977 ([RSJU 101](#)). En vue de sa mise en œuvre, un avant-projet de loi a été mis en consultation en décembre 2025. Il prévoit notamment une décision du Parlement à la majorité des deux tiers en cas de violation grave des devoirs de la charge, de condamnation pénale incompatible avec le mandat ou d'incapacité durable, République et Canton du Jura, [Avant-projet de loi concernant la destitution des membres du Gouvernement](#) (consulté le 03.09.2026).

faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif²⁹. Ce modèle se caractérise ainsi par la nature disciplinaire de la mesure et par un encadrement procédural renforcé. Dans les Grisons, le *Grosse Rat* peut, à la majorité qualifiée des trois quarts, mettre fin prématurément au mandat d'un membre ayant intentionnellement ou par négligence grave violé ses devoirs de fonction, durablement perdu la capacité d'exercer sa charge ou fait l'objet d'une condamnation définitive pour un crime³⁰. Le modèle grison se distingue ainsi par la détermination relativement précise des motifs susceptibles de justifier une destitution et par l'exigence d'une majorité parlementaire particulièrement élevée. Dans le canton de Schaffhouse, la constitution cantonale permet au *Kantonsrat*, à la majorité des deux tiers des membres présents, de destituer un membre du *Regierungsrat* en cas d'incapacité manifeste d'exercer sa fonction (*offenkundige Amtsunfähigkeit*)³¹. Contrairement aux modèles de Nidwald et des Grisons, le mécanisme n'est donc pas conçu comme une sanction disciplinaire générale susceptible d'être prononcée en raison d'une violation grave des devoirs de fonction. Il vise essentiellement à permettre le retrait anticipé du mandat lorsque son titulaire n'est manifestement plus en mesure de l'exercer. Schaffhouse illustre ainsi une conception plus étroite de la destitution, principalement fondée sur l'incapacité plutôt que sur la faute. La nouvelle constitution d'Appenzell Rhodes-Extérieures qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2027 prévoit également une *Amtsenthebung*³². Cette nouvelle constitution permettra au *Kantonsrat*, à la majorité des trois quarts des membres présents, de destituer un membre du *Regierungsrat* lorsqu'il est manifestement et durablement incapable d'exercer sa fonction (*offensichtlich und dauerhaft nicht mehr in der Lage ist, sein Amt auszuüben*)³³. Nous pouvons remarquer qu'à la différence des modèles de Nidwald et des Grisons, une faute ou une violation grave des devoirs de fonction ne constitue toutefois pas le fondement central de la mesure. Le mécanisme vise avant tout à assurer la continuité du fonctionnement institutionnel lorsque l'exercice de la fonction est durablement devenu impossible. En Argovie, la constitution prévoit expressément la suspension et la destitution de membres d'autorités (*Einstellung im Amt / Amtsenthebung*). La constitution renvoie à

²⁹ Art. 46 Cst.-NW du 10.10.1965 (NG 111) et art. 35 al. 1 chiffre 2, art. 37 al. 1 ch. 1–2 et art. 38–38d Gesetz über die kantonalen und kommunalen Behörden du 25.04.1971 (Behördengesetz, BehG; NG 161.1): Le texte légal utilise le terme *Abberufung*.

³⁰ Art. 21 al. 3 Cst.-GR (BR 110.100) qui renvoie en particulier à l'art. 48 al. 1 Gesetz über die politischen Rechte im Kanton Graubünden (GPR, BR 15.100).

³¹ Art. 46 al. 2 Cst.-SH (SHR 101.000).

³² Art. 83 nCst.-AR (bGS 111.1). A noter que cette insertion n'allait pas forcément de soi puisqu'en 2019, la Commission de la révision totale de la constitution d'Appenzell Rhodes-Extérieures (*Verfassungskommission*) s'était penchée sur la question de la destitution (*Amtsenthebung*) et du droit de révocation populaire (*Abberufung*). La Commission avait examiné la possibilité d'introduire une procédure permettant de destituer individuellement un membre, élu par le peuple, d'une autorité, ainsi que le *recall* de l'autorité dans son ensemble. Dans les deux cas, la Commission avait rejeté l'introduction de ces deux mécanismes, considérant notamment que le *recall* n'avait jamais revêtu une grande importance pratique et que les élections périodiques constituaient déjà un mécanisme adéquat permettant aux citoyens de retirer leur confiance aux autorités. S'agissant de la destitution, la Commission avait relevé que les situations susceptibles de justifier une telle mesure étaient extrêmement rares, de sorte qu'elles ne justifiaient pas la création de ce nouvel instrument, *Amtsenthebung und Abberufung von kantonalen Behördenmitgliedern* (24.10.2019), pp.4-6.

³³ Art. 83 al. 1 nCst.-AR du 01.01.2027 (bGS 111.1).

l'*Organisationsgesetz* pour en fixer le régime³⁴ qui prévoit que le *Grosser Rat* peut, à la majorité des trois quarts des membres présents, destituer un membre du *Regierungsrat*³⁵. C'est donc un régime nettement plus large que celui de la nouvelle constitution d'Appenzell Rhodes-Extérieures puisqu'en Argovie, la destitution ne se limite pas à l'incapacité durable d'exercer la fonction ; une violation grave des devoirs de fonction commise intentionnellement ou par négligence grave constitue elle-même un motif de destitution. Enfin, le canton de Saint-Gall connaît également une possibilité de destitution des membres du gouvernement, qui s'inscrit toutefois dans le régime général de la responsabilité disciplinaire des membres des autorités. Une violation fautive des devoirs de fonction, ou un comportement fautif extérieur à la fonction, manifestement incompatible avec la charge exercée, constitue une faute disciplinaire (*Disziplinarfehler*)³⁶. Parmi les sanctions susceptibles d'être prononcées figure la destitution (*Entlassung aus dem Amt*)³⁷. S'agissant des membres du gouvernement, pourtant élus par le peuple, l'autorité disciplinaire compétente est le *Kantonsrat*³⁸. La procédure implique l'intervention d'une commission disciplinaire chargée de l'instruction et de formuler une proposition motivée³⁹, sur laquelle l'intéressé doit pouvoir se déterminer avant la décision⁴⁰. Une suspension provisoire de l'exercice de la fonction peut en outre être prononcée pendant la procédure lorsque les conditions légales sont réunies⁴¹.

bb) Les cantons prévoyant des mécanismes de révocation populaire

Certains cantons connaissent des mécanismes de révocation populaire (*Abberufungsrecht*) visant non pas un élu isolé, mais une autorité dans son ensemble. Tel est le cas, par exemple, du canton de Schaffhouse, où 1000 citoyen.nes peuvent demander la révocation populaire et ainsi provoquer le renouvellement intégral du Parlement cantonal ou du Conseil d'Etat⁴². Dans le canton de Soleure, le peuple peut

³⁴ Art. 69 al. 6 Cst.-AG du 25.06.1980 ([SAR 110.000](#)) et §21b Gesetz über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung du 26.03.1985 (Organisationsgesetz, [SAR 153.100](#)). A noter que des dispositions explicites de destitution se retrouvent pour les autorités communales dans la loi sur les communes : § 103 Gesetz über die Einwohnergemeinden du 19.12.1978 (Gemeindengesetz, GC ; [SAR 171.100](#)).

³⁵ Le § 21b prévoit que la destitution est possible si le membre du Conseil d'Etat a intentionnellement ou par négligence grave violé ses devoirs de fonction (*Amtspflichten schwer verletzt*) ; a perdu durablement la capacité d'exercer sa fonction ; a été condamné pénalement pour un acte incompatible avec la fonction de membre du Conseil d'Etat ; ne remplit plus l'exigence de domicile dans le canton. A noter que le § 21a Organisationsgesetz permet, non pas la destitution définitive, mais la suspension dans l'exercice de la fonction (*Amtseinstellung*), notamment lorsqu'une procédure pénale suffisamment grave est en cours.

³⁶ Art. 4 Gesetz über die disziplinarische Verantwortlichkeit der Behördemitglieder, Beamten und öffentlichen Angestellten du 28.03.1974 (Disziplinargesetz, DG) ([sGS 161.3](#)). Le Gouvernement saint-gallois a expressément confirmé, dans une réponse à une interpellation le 29 mars 2022, que cette loi s'applique aux membres du gouvernement (*Fehlt dem Kanton St.Gallen ein rechtlich einwandfreies Amtsenthebungsverfahren ?* Kantonsrat St.Gallen, 51.21.119). A noter que l'art. 1 DG détermine le champ d'application et englobe les *Magistratspersonen*, donc notamment les membres du *Regierungsrat*.

³⁷ Art. 5 al. 1 let. i DG.

³⁸ Art. 12 al. 2 let. a DG.

³⁹ Art. 13 et 19 al. 1 DG.

⁴⁰ Art. 19 al. 2 DG.

⁴¹ Art. 21 al. 1 DG.

⁴² Art. 26 Cst.-SH du 17.06.2002 ([RS 101.000](#)) ; art. 67 ss Gesetz über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte du 15.03.1904 (Wahlgesetz, [SHR 160.100](#)).

également révoquer en tout temps le *Regierungsrat* en tant qu'autorité collégiale. La votation est organisée si 6000 signatures sont recueillies dans un délai de 6 mois ; si la révocation est acceptée, de nouvelles élections devront alors être organisées⁴³. La constitution tessinoise reconnaît aussi expressément le droit de révocation populaire (*revoca*) du Conseil d'Etat puisque 15'000 citoyen.nes peuvent déposer auprès du *Gran Consiglio* une demande de révocation. Cette demande ne peut toutefois être présentée ni durant la première année, ni après la troisième année suivant l'élection intégrale de l'exécutif cantonal. La constitution cantonale renvoie à la loi pour en régler la procédure et les modalités⁴⁴. La constitution thurgovienne permet à 20'000 électeurs de demander la révocation du Grand Conseil ou du Conseil d'Etat⁴⁵ et prévoit en outre qu'une révocation entraîne de nouvelles élections dans un délai de trois mois⁴⁶. Dans le canton de Berne, 30'000 citoyens et citoyennes peuvent demander en tout temps le renouvellement général du Grand Conseil ou du Conseil-exécutif⁴⁷. La constitution du canton d'Uri connaît, pour sa part, un mécanisme de révocation populaire qui permet en effet à une initiative populaire cantonale de demander la révocation (*Abberufung*) d'une autorité, la proposition étant alors soumise au corps électoral⁴⁸. Ce mécanisme peut notamment concerner le *Regierungsrat*, dont les membres sont élus directement par le peuple. La révocation vise toutefois l'autorité dans son ensemble et non l'un de ses membres individuellement. Le droit uranais ne connaît ainsi pas, parallèlement à ce mécanisme populaire, de procédure générale permettant à une autre autorité de destituer individuellement un membre du gouvernement pour incapacité ou violation de ses devoirs de fonction⁴⁹.

Des exemples qui précèdent, il ressort que ces mécanismes de révocation populaire reposent généralement sur le dépôt d'une pétition, l'exigence d'un seuil déterminé de signatures et l'organisation d'un vote populaire. La portée de ces révocations populaires apparaît surtout symbolique et dissuasive, en ce qu'elles permettent principalement au corps électoral de réagir face à une crise institutionnelle grave plutôt qu'à des considérations purement politiques.

⁴³ Art. 28 nCst.-SO du 01.01.2027 ([BGS 111.1](#)); § 2 al. 1 let. c Gesetz über die politischen Rechte du 22.09.1996 (GpR/SO ; [BGS 113.111](#)).

⁴⁴ Art. 44 Cst.-TI du 14.12.1997 ([RL 101.000](#)) et Titre X de la Legge sull'esercizio dei diritti politici du 19.11.2018 (LEDP, [RL 150.100](#)) qui prévoit en particulier que la proposition doit être signée par au moins 50 électeurs et déposée auprès du Bureau présidentiel du Grand Conseil pour publication à la Feuille officielle, avant la collecte des 15'000 signatures requises par la Constitution (art. 120 al. 1 LEDP).

⁴⁵ § 25 al. 1 Cst.-TG du 16.03.1987 ([RB 101](#)).

⁴⁶ § 25 al. 3 Cst.-TG.

⁴⁷ Art. 57 Cst.-BE du 06.06.1993 ([BSG 101.1](#)). A noter que la Constitution bernoise ne parle pas d'*Abberufung*. Elle parle d'*ausserordentliche Gesamterneuerung*, traduit officiellement par « renouvellement général anticipé ». Matériellement, toutefois, le résultat est proche d'une révocation populaire collective : le corps électoral peut provoquer avant terme la fin du mandat du Conseil-exécutif dans son ensemble, suivie de nouvelles élections.

⁴⁸ Art. 27 al. 2 Cst.-UR du 28.10.1984 ([RB 1.1101](#)).

⁴⁹ Voir *Regierungsrat des Kantons Uri, Bericht und Antrag an den Landrat zur Änderung des Gerichtsorganisationsgesetzes, 15 mai 2018*, n° 2018-256 R-361-11, ch. III/11, p. 15.

cc) *Les cantons sans mécanisme de destitution/révocation*

Certains cantons n'ont institué aucune procédure ni de révocation populaire ni de destitution/révocation applicable aux autorités cantonales élues.

A titre d'exemple, la constitution du canton de Schwytz ne prévoit aucun mécanisme général de destitution/révocation des autorités cantonales (*Regierungsrat* et *Kantonsrat*). Le renouvellement de ces autorités intervient par le biais des élections périodiques et, en cas de vacance, par des élections partielles. Aucune procédure permettant de mettre fin de manière anticipée à un mandat électif, qu'il s'agisse d'une mesure individuelle ou d'une mesure visant l'organe dans son ensemble, n'est prévue. S'agissant de la constitution de Schwytz, le Tribunal fédéral, saisi dans le cadre d'un recours dirigé contre la révision totale de la constitution, a rappelé qu'il ne lui appartenait pas de contrôler le contenu matériel des constitutions cantonales. Il considère que cette question relève du contenu matériel de la constitution, dont le contrôle appartient à l'Assemblée fédérale dans le cadre de la procédure de garantie des constitutions cantonales⁵⁰.

D'autres cantons sont dans la même situation. C'est notamment le cas de Zurich⁵¹, Fribourg, Valais, Lucerne, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Glaris, Appenzell Rhodes-Intérieures, Zoug⁵² et Obwald. L'absence d'un tel mécanisme au niveau cantonal n'implique toutefois pas nécessairement que la destitution soit inconnue de l'ordre juridique concerné, notamment au niveau communal ou pour d'autres autorités (judiciaires en particulier). Ainsi, par exemple, le droit lucernois⁵³ prévoit expressément la destitution de membres élus d'autorités communales dans le cadre de la surveillance cantonale, tandis que le droit bâlois connaît des procédures de destitution pour certaines autorités judiciaires⁵⁴. A Bâle-Campagne, des travaux parlementaires avaient relevé que le canton ne connaissait pas l'*Amtsenthbung* et qu'aucun membre du *Regierungsrat* ne pouvait être contraint de quitter ses fonctions par une telle procédure⁵⁵.

⁵⁰ [TF 1C_379/2011](#), c.1.2 du 02.12.2011.

⁵¹ La loi zurichoise sur les droits politiques prévoit une libération anticipée. Pour les membres du *Regierungsrat*, le *Kantonsrat* statue sur cette libération, mais cette disposition ne peut être assimilée à une destitution : §35 Gesetz über die politischen Rechte du 01.09.2003 (GPR ; [LS 161](#)).

⁵² Une procédure de destitution, qui aurait notamment couvert les membres du gouvernement cantonal et reposé sur une modification de la constitution cantonale et de la Gesetz über die Verantwortlichkeit der Gemeinwesen, Behördemitglieder und Beamten du 01.02.1979 (Verantwortlichkeitsgesetz, [BGS 154.11](#)) avait été élaborée par le Gouvernement à la suite d'un mandat parlementaire. Le *Kantonsrat* a toutefois refusé d'entrer en matière sur ce projet le 7 juin 2018, voir le dossier parlementaire n° 2817, [Teilrevision der Kantonsverfassung sowie des Verantwortlichkeitsgesetzes betreffend Einführung eines Amtsenthebungsverfahrens](#).

⁵³ La loi sur les communes autorise le *Regierungsrat* à destituer une personne élue par le peuple au niveau communal lorsqu'elle a commis des infractions ou violations graves ou répétées de ses devoirs : § 108 Gemeindegesetz du 01.01.2005 (GG ; [SRL 150](#)).

⁵⁴ La loi sur l'organisation judiciaire permet au Grand Conseil de destituer certains magistrats à la majorité des deux tiers, notamment en cas d'incapacité médicale durable ou de certaines condamnations pénales. L'absence de dispositif équivalent pour le gouvernement n'est donc pas due à une méconnaissance de cette technique juridique : § 65 Gesetz betreffend die Organisation der Gerichte und der Staatsanwaltschaft du 01.07.2016 (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG ; [SG 154.100](#)).

⁵⁵ Landrat des Kantons Basel-Landschaft, [Protokoll der Landratssitzung vom 27. November 2014](#), discussion relative au § 8 Gesetz über die Organisation des Regierungsrats und der Verwaltung des Kantons Basel-

c) *La surveillance cantonale des communes comme cadre particulier*

La surveillance cantonale des communes constitue le cadre institutionnel dans lequel s'inscrivent certaines mesures susceptibles d'affecter les autorités communales. Si les communes bénéficient d'une autonomie garantie, celle-ci s'exerce toutefois dans les limites fixées par le droit cantonal. Le canton conserve ainsi un pouvoir de surveillance destiné à assurer le respect de la légalité, la bonne administration, la saine gestion financière et la continuité des services publics. Dans ce contexte, certains cantons prévoient des mécanismes permettant, sous certaines conditions, de mettre un terme de manière anticipée à un mandat électif communal. Il peut s'agir d'une révocation populaire communale (aa), d'une destitution communale (bb) ou encore de mécanismes s'apparentant à une destitution sans pour autant formellement en être une (cc).

aa) *La révocation populaire communale*

A la lecture des différents droits cantonaux, il apparaît que peu de cantons prévoient des mécanismes de révocation populaire par le corps électoral communal, lesquels demeurent par ailleurs rarement mis en pratique. Ainsi au Tessin, les art. 44a, 45 et 46 de la constitution prévoient une procédure de révocation populaire du *Municipio* (*revoca del Municipio*). Une telle demande ne peut toutefois être déposée ni durant la première ni durant la dernière année de la législature et doit être signée par 30 % des électeurs communaux dans un délai de 60 jours⁵⁶. Dans le canton d'Uri, la constitution prévoit qu'une initiative populaire communale puisse demander la révocation d'une autorité communale (*Abberufung einer Gemeindebehörde*)⁵⁷. Pour cela, cette initiative doit réunir au moins 1/10 des électeurs de la commune et être soumise au peuple dans les 12 mois.

Il importe surtout de relever que le *recall* communal, outre qu'il n'existe que dans ces deux cantons, ne porte que sur l'autorité communale dans son ensemble et non sur l'un des membres pris individuellement. C'est donc une révocation populaire collégiale et non individuelle⁵⁸.

Landschaft du 01.01.2018 (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz Basel-Landschaft, RVOG BL ; [SGS 140](#)). Le droit prévoit certes des mesures disciplinaires pouvant aller jusqu'à l'*Amtsenthörung* pour certaines fonctions, mais les membres du *Regierungsrat* ne sont précisément soumis qu'à certaines dispositions particulières de cette loi ; le régime disciplinaire général ne leur est pas applicable comme mécanisme de destitution politique.

⁵⁶ A noter qu'à la suite de l'adoption de la révision constitutionnelle qui a introduit les art. 44, 45 et 46 Cst.-TI par votation populaire, un recours a été formé contre les décisions du Conseil d'Etat et du Grand Conseil relatives à l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions : [TF 1C_69/2011](#) du 26.05.2011. En l'espèce, le Tribunal fédéral n'a pas examiné la révocation effective d'un *Municipio*. Il est toutefois possible d'en déduire que la *revoca del Municipio* constitue un droit politique institué par la constitution cantonale et que son exercice relève de l'organisation institutionnelle du canton, dans le cadre de son autonomie constitutionnelle.

⁵⁷ Art. 29 al. 1 et al. 2 Cst.-UR du 28.10.1984 ([RB 1.1101](#)).

⁵⁸ Cela est par exemple très clairement mentionné par le *Regierungsrat* d'Uri qui, dans son rapport et sa proposition adressés au *Landrat* concernant la modification de la loi sur l'organisation des autorités judiciaires, précise que « dieses "Abberufungsrecht" nur für (ganze) Behörden, nicht für einzelne Behördenmitglieder », [Nr. 2018-256 R-361-11 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Änderung des Gesetzes über die Organisation der richterlichen Behörden \(Gerichtsorganisationsgesetz, GOG\)](#), 15.05.2018, p. 15.

bb) La destitution / révocation communale

De nombreux cantons confient la procédure et la décision de destitution (*Amtsenthörung*) à une autorité politique ou de surveillance. Ainsi, dans le canton de Neuchâtel, un membre d'un conseil communal peut être destitué ou suspendu provisoirement par le Conseil général à la majorité des trois quarts pour justes motifs (incapacité durable, violation des devoirs ou de la dignité du mandat, condamnation pénale incompatible)⁵⁹. Dans le canton de Lucerne, le *Regierungsrat* peut suspendre ou destituer en cas d'actes pénalement répréhensibles ou de violations graves et/ou répétées de ses devoirs par la personne élue rendant son maintien incompatible avec l'intérêt public⁶⁰. Dans le canton de Nidwald, le *Regierungsrat* peut également destituer pour motifs importants des membres, notamment l'inaptitude à exercer la fonction⁶¹. Il en va de même dans le canton de Glaris, où le *Regierungsrat* peut destituer si, pour des motifs graves, le maintien d'une personne au sein de l'autorité communale nuit aux intérêts de la collectivité⁶². Le canton de Zurich prévoit que l'autorité cantonale de surveillance peut suspendre temporairement ou destituer un membre d'une autorité communale qui violerait gravement ou de manière répétée ses devoirs si l'intérêt public l'exige⁶³. Dans le canton d'Uri, le *Regierungsrat*, en sa qualité d'autorité de surveillance, peut suspendre temporairement ou destituer définitivement un membre d'une autorité communale qui a violé ses devoirs de fonction de manière grave ou répétée, lorsque l'intérêt public l'exige⁶⁴. En Argovie, le *Regierungsrat* peut, dans le cadre de la surveillance des communes, destituer un membre d'une autorité en cas de manquement grave à ses devoirs⁶⁵. Aux Grisons, le Gouvernement peut destituer un membre d'une autorité communale en cas de violation grave de ses devoirs de fonction ou de refus répété de se conformer aux injonctions des autorités cantonales de surveillance⁶⁶. Le canton de Zoug connaît également, dans le cadre de la surveillance cantonale des communes, une possibilité de destitution à l'égard des membres des autorités communales⁶⁷.

D'autres cantons prévoient également des procédures de destitution/révocation institutionnelle : à Bâle-Campagne, la destitution (*Abberufung vom Amt*) constitue expressément l'une des sanctions disciplinaires susceptibles d'être prononcées à l'encontre d'un membre d'une autorité communale⁶⁸. Dans le canton de Fribourg, le Conseil d'Etat peut « révoquer » un membre du conseil communal en cas de manquement répété à ses devoirs ou de manquement grave ou répété dans la

⁵⁹ Art. 30a à 30h de la Loi sur les communes du 21.12.1964 (Lco, [RSN 171.1](#)).

⁶⁰ § 108 Gemeindegesetz du 04.05.2004 (GG, SRL 150).

⁶¹ Art. 209 Gesetz über Organisation und Verwaltung der Gemeinden du 28.04.1974 (Gemeindegesetz, GemG; [NG 171.1](#)).

⁶² Art. 130 al. 2 Gemeindegesetz du 04.05.2025 (GG; GS II E/2).

⁶³ § 168 f Gemeindegesetz du 20.04.2015 (GG, [LS 131.1](#)).

⁶⁴ Art. 70 al. 2 let. h Gemeindegesetz du 21.05.2017 ([GEG](#), [RB 1.1111](#)).

⁶⁵ § 103 al. 1 Gesetz über die Einwohnergemeinden du 19.12.1978 (Gemeindegesetz, GG; [SAR 171.100](#)).

⁶⁶ Art. 79 al. 2 Gemeindegesetz des Kantons Graubünden du 17.10.2017 (GG; [BR 175.050](#)).

⁶⁷ § 39 Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden du 04.09.1980 (Gemeindegesetz, GC; [BGS 171.1](#)).

⁶⁸ § 15 al. 4 point 3 Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden du 28.05.1970 (Gemeindegesetz, GemG; [SGS 180](#)).

gestion des affaires qui lui sont confiées⁶⁹. A Saint-Gall, les membres des autorités communales élus par le peuple sont soumis au régime disciplinaire, lequel prévoit notamment, parmi les sanctions susceptibles d'être prononcées en cas de violation fautive des devoirs de fonction, la destitution (*Entlassung aus dem Amt*), le Gouvernement cantonal exerçant à leur égard la fonction d'autorité disciplinaire⁷⁰. A Genève, le Conseil d'Etat dispose également d'un pouvoir de « révocation » à l'égard des membres des exécutifs communaux, notamment en présence de manquements suffisamment graves aux devoirs liés à leur fonction⁷¹. Dans le canton de Berne, une procédure de révocation (*Abberufung*) permet de mettre prématurément fin au mandat d'un membre d'une autorité communale lorsque la poursuite de celui-ci ne peut plus raisonnablement être exigée, notamment en raison d'une incapacité, de prestations durablement insuffisantes ou d'une violation grave ou répétée des devoirs de fonction⁷².

La procédure dans le canton de Soleure est également très encadrée puisque le droit communal soumet les membres des autorités communales à un régime disciplinaire⁷³. Celui-ci prévoit, en cas de violation fautive des devoirs de fonction, différentes sanctions pouvant aller jusqu'à la suspension temporaire (*vorübergehende Einstellung im Amt*) et à la destitution disciplinaire (*disziplinarische Entlassung*)⁷⁴. Lorsque la commune omet, contrairement à ses devoirs, d'engager une procédure disciplinaire contre un membre d'une autorité qui viole ses devoirs ou se révèle incapable, le *Regierungsrat* peut conduire lui-même la procédure en lieu et place de la commune⁷⁵. Le droit soleurois prévoit en outre un cas spécifique de retrait du mandat (*Mandatsentzug*) : le *Gemeinderat* ou, dans l'organisation communale extraordinaire (*ausserordentliche Gemeindeorganisation*), le *Gemeindeparlament* peut retirer son mandat à un membre d'une autorité qui s'est absenté sans excuse d'un tiers des séances durant une année civile⁷⁶. Enfin, le canton du Jura prévoit un véritable régime de responsabilité disciplinaire des membres des autorités communales. La Loi sur les communes prévoit expressément que les membres des autorités communales sont soumis à une responsabilité disciplinaire. Ainsi, lorsqu'ils violent intentionnellement ou par négligence leurs devoirs, différentes sanctions sont possibles, allant du blâme jusqu'à la révocation⁷⁷. Si les sanctions disciplinaires

⁶⁹ Art. 151^e al. 1 let. a de la Loi sur les communes du 25.09.1980 (LCo, RSF 140.1). On peut également mentionner que le conseiller communal qui manque sans motif légitime trois séances reçoit un avertissement, et en cas de nouvelle absence injustifiée, le préfet le déclare déchu de sa fonction (art. 63 LCo). Dans ce dernier cas, on se retrouve plutôt en présence d'une révocation purement disciplinaire.

⁷⁰ Art. 1 let. e, art. 4, art. 5 al. 1 let. i et art. 12 al. 2 let. b ch. 1 Gesetz über die disziplinarische Verantwortlichkeit der Behördemitglieder, Beamten und öffentlichen Angestellten du 28.03.1974 (Disziplinargesetz, DG; sGS 161.3).

⁷¹ Art. 46 et art. 97–99 de la Loi sur l'administration des communes du 13.04.1984 (LAC, rsGE B 6 05).

⁷² Art. 81 al. 4, art. 82 al. 3 et art. 83 Gemeindegesetz du 16.03.1998 (GG, BSG 170.11).

⁷³ § 118 Gemeindegesetz du 16.02.1992 (GG; BGS 131.1) qui renvoie expressément à la Gesetz über die Haftung des Staates, der Gemeinden, der öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten und die Verantwortlichkeit der Behörden, Beamten und öffentlichen Angestellten und Arbeiter (Verantwortlichkeitsgesetz, BGS 124.21) pour le régime disciplinaire.

⁷⁴ § 22 ss. et § 25 Verantwortlichkeitsgesetz.

⁷⁵ § 212 al. 3 GG.

⁷⁶ § 119 GG.

⁷⁷ Art. 34 de la Loi sur les communes du 09.11.1978 (LCom, RSJU 190.11).

relèvent en principe du conseil communal, la révocation est prononcée par le juge administratif. Ce modèle illustre une approche graduée, dans laquelle la révocation constitue une mesure ultime. Par ailleurs, en 2023, une révision constitutionnelle a introduit dans la constitution cantonale l'art. 66a, qui vise la destitution des membres d'autorités, notamment des autorités exécutives, pour deux grandes catégories de motifs : une faute grave ou une incapacité durable d'exercer le mandat⁷⁸. Dans tous les exemples précités, la destitution/révocation est individuelle (contrairement à la procédure de révocation populaire communale). Comme le précise d'ailleurs la loi sur les communes du canton d'Uri, une révocation de l'autorité exécutive communale dans son ensemble n'est pas admissible⁷⁹.

Dans cette perspective, une mesure prise à l'encontre d'un élu communal ou de l'exécutif communal doit être comprise comme un instrument ultime de surveillance. Elle a pour but de protéger le bon fonctionnement de la commune lorsque des manquements graves ou une incapacité durable empêchent l'exercice normal du mandat. Elle ne doit toutefois pas constituer un moyen de tutelle politique permettant au canton d'écarter des élus pour des motifs de convenance. Son admissibilité suppose dès lors un encadrement matériel et procédural rigoureux, assorti d'un contrôle juridictionnel effectif. Le canton ne saurait exercer, sous couvert de la surveillance, un contrôle ordinaire de l'opportunité politique des choix communaux.

cc) Les mesures apparentées ne constituant pas une véritable destitution/révocation institutionnelle

Certains cantons connaissent des mécanismes intermédiaires qui, sans instituer un pouvoir général de destitution comparable à celui prévu dans les cantons mentionnés au paragraphe précédent, permettent d'intervenir directement à l'encontre d'un membre d'une autorité communale. A Schaffhouse, le *Regierungsrat* dispose, dans le cadre de son pouvoir de surveillance, de la possibilité de suspendre (*Suspendierung*) un organe communal ou un membre d'une autorité communale. La législation ne prévoit toutefois pas, parmi les mesures de surveillance, la possibilité de destituer définitivement le membre concerné⁸⁰. La situation est encore différente à Obwald : en cas de violation grave des devoirs, le *Regierungsrat* peut prendre les « mesures appropriées » (*geeignete Massnahmen*) et, si nécessaire, restreindre le droit de la commune à s'administrer elle-même⁸¹. La constitution ne prévoit cependant pas expressément, parmi ces mesures, la destitution individuelle d'un membre du *Gemeinderat*.

Le canton de Vaud connaît pour sa part un mécanisme particulier, à mi-chemin entre la surveillance cantonale et la révocation populaire. En présence de motifs graves, le

⁷⁸ Le Gouvernement cantonal a mis en consultation le 11 décembre 2025 deux avant-projets de loi afin de mettre en œuvre l'art. 66a Cst.-JU ([RSJU 101](#)), accepté en votation populaire le 18 juin 2023, qui autorise le législateur à prévoir la destitution des membres des autorités cantonales et communales pour deux motifs : la faute grave et l'incapacité durable d'exercer le mandat. Voir le [Rapport explicatif relatif aux avant-projets de loi concernant la destitution des membres du gouvernement et de révision partielle de la loi sur les communes](#).

⁷⁹ Art. 70 al. 2 let. h de la loi sur les communes du 21.05.2017 (Gemeindengesetz, GEG ; [RB 1.1111](#)).

⁸⁰ Art. 122 al. 1 let. d Gemeindengesetz du 17.08.1998 (GG, [SHR 120.100](#)).

⁸¹ Art. 89 al. 2 Cst.-OW du 19.05.1968 ([GDB 101.0](#)).

Conseil d'Etat peut intervenir à l'égard d'un ou de plusieurs membres de la municipalité et, lorsque les conditions légales sont réunies, soumettre la question de leur révocation au corps électoral de la commune concernée. La décision définitive de révocation n'appartient ainsi pas à l'autorité cantonale de surveillance, mais aux électeurs communaux. Le Conseil d'Etat dispose néanmoins d'un pouvoir de suspension et joue un rôle déterminant dans l'ouverture et la conduite de la procédure. Ce mécanisme se distingue dès lors aussi bien de la destitution directement prononcée par une autorité politique ou de surveillance que du *recall* déclenché directement par les citoyens⁸².

Ces cantons recourent donc à des mécanismes indirects, qui prennent la forme d'une mesure contre une personne déterminée plutôt que contre l'organe dans son ensemble. Pour ces cantons, la sanction politique réside avant tout dans la non-réélection de l'élu en cause aux élections suivantes.

dd) Les cantons sans mécanismes de destitution / révocation populaire communaux

Certains cantons ne prévoient aucun mécanisme général permettant la destitution ou la révocation populaire d'un membre élu de l'exécutif communal. Tel est le cas des cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Bâle-Ville, de Schwytz, de Thurgovie et du Valais. Dans ces cantons, les instruments de surveillance ou de responsabilité applicables aux autorités communales ne confèrent pas à une autorité politique ou de surveillance le pouvoir de mettre fin, contre la volonté de l'intéressé, au mandat d'un membre de l'exécutif communal avant son échéance ordinaire. L'absence d'un tel mécanisme est particulièrement explicite en Thurgovie, où une intervention parlementaire visant précisément à introduire une procédure de destitution des membres individuels des exécutifs communaux a été rejetée par le Grand Conseil en mars 2026. En Valais, l'absence de compétence de révocation a également été relevée dans un rapport consacré à la surveillance cantonale des communes, selon lequel une sanction directe d'un membre du conseil municipal par le Conseil d'Etat nécessiterait une base légale expresse, inexistante dans le droit en vigueur. Ces cantons se distinguent ainsi des législations qui prévoient expressément une *Amtsenthörung*, une *Abberufung* ou une autre forme de révocation individuelle des élus communaux.

Si l'on dresse un bilan intermédiaire de la partie II, force est de constater que, lorsqu'il existe, aucun modèle commun de procédure de destitution, de révocation institutionnelle ou de révocation populaire ne se dégage. Certains cantons ont mis en place des mécanismes de révocation ou de contrôle populaire, tandis que d'autres privilégient une approche disciplinaire fondée sur des procédures disciplinaires

⁸² Le Tribunal fédéral a eu l'occasion de se prononcer sur les dispositions vaudoises relatives à la suspension, à la destitution et à l'application de ces mécanismes dans le contexte de mesures prises à l'encontre d'un élu communal. En l'espèce, il a considéré que la destitution constitue l'acte inverse (*actus contrarius*) de l'élection populaire, tandis que la suspension relève du pouvoir de surveillance exercé par le canton sur les communes, [TF 1C_644/2025](#), c. 3.2 du 01.06.2026 ; Voir HANGARTNER Y., BRAUN BINDER N., GLASER A., Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, n° 1539.

pouvant conduire à une destitution. Les solutions retenues diffèrent également selon qu'elles concernent un élu, un organe collégial, une autorité cantonale ou communale. Dans tous les cas, et quelle que soit l'approche retenue par un canton, le Tribunal fédéral contrôle librement l'application des règles cantonales en lien étroit avec les droits politiques lorsqu'une révocation/destitution d'un élu est prononcée, tout en reconnaissant aux cantons une large marge d'organisation⁸³.

III. Les conditions d'un mécanisme de destitution/révocation compatible avec les principes de l'état de droit

Un mécanisme cantonal de destitution ou de révocation institutionnelle ne peut être admissible que s'il repose sur des conditions matérielles strictement définies. Pour cela, les standards européens imposent un certain nombre de conditions (1). En effet, ces mécanismes ne sauraient servir d'instruments de sanction politique ordinaire ni de moyen de corriger le résultat d'une élection. Une perspective comparatiste permet également de tirer des enseignements sur les différents mécanismes à disposition pour mettre fin de manière anticipée au mandat d'un élu (2), avant de proposer les principes directeurs pour l'élaboration d'un modèle de destitution / révocation d'un élu (3).

1. Les standards européens

Les standards européens imposent, en premier lieu, de replacer toute procédure de révocation ou de destitution dans le cadre de l'autonomie locale. A cet égard, la Charte européenne de l'autonomie locale⁸⁴ protège les collectivités locales et exige que les contrôles administratifs soient prévus par la loi. Elle implique également que ces contrôles soient, en principe, limités à la légalité et exercés de manière proportionnée. Les collectivités doivent en outre disposer d'un recours juridictionnel lorsqu'une ingérence porte atteinte à leur autonomie. Ces exigences revêtent une importance particulière lorsqu'une mesure vise un élu communal ou un organe local.

Par ailleurs, même si la Suisse n'a pas ratifié le Protocole n°1 à la Convention européenne des droits de l'Homme⁸⁵, son art. 3 protège le droit à des élections libres. Cette protection ne se limite pas au moment de l'élection, mais s'étend également à la libre expression du choix des électeurs pendant la durée du mandat. Dès lors, une fin anticipée du mandat doit reposer sur une base légale claire, être prévisible et poursuivre un but légitime. Elle doit également respecter la proportionnalité, exclure tout arbitraire et être assortie des garanties procédurales suffisantes.

⁸³ TF 1P.563/2003 du 02.02.2004.

⁸⁴ Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) du 15.10.1985 (entrée en vigueur le 01.09.1988). La Suisse a signé la Charte en 2004 et l'a ratifiée en 2005. Celle-ci est entrée en vigueur en Suisse le 01.06.2005.

⁸⁵ Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du 20.III.1952, STE (ETS) n°9.

Dans l'arrêt *Paksas c. Lituanie*⁸⁶, la Cour européenne des droits de l'Homme a admis qu'une destitution par *impeachment* pouvait, en principe, être compatible avec la Convention. Elle a toutefois jugé disproportionnée l'inéligibilité permanente et irréversible qui en résultait. Une destitution peut donc être admissible, mais les effets accessoires qui en découlent doivent demeurer limités. Dans l'arrêt *Tomenko c. Ukraine*⁸⁷, la Cour a, en revanche, condamné la cessation anticipée d'un mandat parlementaire fondée sur l'appartenance partisane. Elle y a souligné le risque qu'un tel mécanisme s'apparente à un mandat impératif et méconnaisse ainsi le choix exprimé par les électeurs.

La Commission de Venise a adopté, pour sa part, une approche plus prudente à l'égard de la révocation populaire (*recall*) des élus locaux. Dans son Rapport sur la révocation populaire de maires et d'élus locaux de 2019⁸⁸, elle n'exclut pas le *recall* en tant que tel. Elle considère toutefois qu'il doit demeurer un mécanisme exceptionnel, strictement encadré et assorti de garanties. Le *recall* apparaît plus aisément admissible lorsqu'il vise des fonctions exécutives, telles qu'un membre d'un exécutif local. Cependant, il soulève davantage de difficultés lorsqu'il concerne les membres d'une assemblée délibérante⁸⁹. Dans une telle hypothèse, il est susceptible de fragiliser le mandat représentatif et de transformer l' élu en représentant constamment soumis à des pressions politiques. Cette réserve rejoint les conclusions de son Rapport sur le mandat impératif et les pratiques similaires de 2009⁹⁰ dans lequel la Commission relevait déjà que le mandat impératif est étranger à la tradition

⁸⁶ CEDH, Grande Chambre, *Paksas c. Lituanie*, 6 janvier 2011, § 100 - 112 ([requête n° 34932/04](#)). Dans cet arrêt, la Cour a été saisie après la destitution du président lituanien Rolandas Paksas à l'issue d'une procédure d'*impeachment* pour violation grave de la Constitution et manquement à son serment. La Cour reconnaît qu'une procédure de destitution d'un chef de l'Etat constitue un mécanisme légitime de protection de l'ordre constitutionnel et démocratique et qu'elle peut justifier des conséquences sur les droits politiques de l'intéressé. En revanche, elle juge que la conséquence attachée à cette destitution, une inéligibilité permanente et irréversible à toute fonction nécessitant un serment constitutionnel, est disproportionnée. Si la destitution elle-même n'est donc pas remise en cause, la Cour estime que l'exclusion définitive de toute vie politique électorale excède ce qui est nécessaire dans une société démocratique et viole l'art. 3 du Protocole n°1.

⁸⁷ CEDH, *Tomenko c. Ukraine*, 10 juillet 2025, § 118-119 ([requête n°79340/16](#)). En l'espèce, la Cour examinait la fin anticipée du mandat d'un député ukrainien, décidée par son parti politique après son retrait du groupe parlementaire auquel il appartenait. La Cour rappelle que si les Etats peuvent chercher à préserver la stabilité des majorités parlementaires et à lutter contre le *floor crossing*, ils ne peuvent conférer aux partis politiques un pouvoir leur permettant de priver un député de son mandat en raison de son appartenance partisane. Un tel mécanisme fait peser un risque de mandat impératif, incompatible avec le principe du mandat représentatif, en subordonnant le député aux décisions de son parti plutôt qu'à la volonté exprimée par les électeurs dans le mandat qui lui a été confié. La Cour souligne qu'une telle révocation place *de facto* les partis au-dessus du corps électoral et porte atteinte à la libre expression de la volonté du peuple dans le choix de la législature.

⁸⁸ Commission européenne pour la Démocratie par le droit (Commission de Venise), [Rapport sur la révocation populaire de maires et d'élus locaux](#), adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 65e réunion (Venise, 20 juin 2019) et par la Commission de Venise à sa 119e session plénière (Venise, 21-22 juin 2019), CDL-AD (2019)011rev.

⁸⁹ La question se pose pour les cantons de Schaffhouse et de Berne qui prévoient un mécanisme de révocation populaire pour leurs Parlements cantonaux, voir le paragraphe consacré aux cantons prévoyant des mécanismes de révocation populaire.

⁹⁰ Commission européenne pour la Démocratie par le droit (Commission de Venise), [Rapport sur le mandat impératif et les pratiques similaires](#), adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 28e réunion (Venise, 14 mars 2009) et par la Commission de Venise lors de sa 79e session plénière (Venise, 12-13 juin 2009), CDL-AD (2009)027.

démocratique européenne. Par conséquent, un élu ne devrait pas pouvoir être destitué ou révoqué en raison de ses votes, de ses opinions ou de ses choix politiques. Le mandat représentatif protège non seulement l'indépendance de l'élu, mais également les minorités politiques. Enfin, dans son avis rendu en 2022⁹¹ relatif au projet de loi sur le référendum local en Ukraine, la Commission de Venise souligne l'importance des garanties procédurales. La question soumise au vote doit être claire, conforme à la Constitution et contrôlable juridiquement. Un contrôle juridictionnel effectif doit ainsi permettre de prévenir les abus ou les votations contraires au droit. Cette dernière exigence est particulièrement déterminante dans le cadre d'une procédure de *recall* et de la question posée au corps électoral relative à la révocation d'un élu.

2. Une approche comparative : le modèle américain et le modèle français

Le *recall* constitue, aux Etats-Unis, un mécanisme de démocratie directe permettant aux électeurs de provoquer un vote sur la cessation anticipée du mandat d'un élu. Il n'existe pas au niveau fédéral pour les membres du Congrès ou le Président et relève essentiellement du droit des Etats fédérés (*States*) et des collectivités locales. Il faut cependant se rappeler qu'aux Etats-Unis, le *recall* n'est qu'un mécanisme parmi d'autres. En effet, tous les *States*, à l'exception de l'Oregon, prévoient une procédure de destitution (*impeachment*) qui, contrairement au *recall*, ne repose pas sur une simple perte de confiance populaire, mais sur une accusation de mauvaise conduite, d'abus, de violation des devoirs ou d'incapacité juridique⁹².

Le *recall* n'existe que dans les *States* dont la constitution ou la loi le prévoit. A ce jour, seuls 19 *States*, auxquels s'ajoute le district de Columbia⁹³, ont instauré un tel mécanisme, dont les modalités varient sensiblement d'un Etat à l'autre. Dans certains Etats fédérés, tels que la Californie, le Wisconsin, l'Oregon, le Michigan, le Colorado, l'Arizona ou le Nevada, le *recall* constitue un mécanisme de sanction politique exercé par les électeurs, sans qu'aucun motif juridique spécifique ne soit exigé⁹⁴. D'autres *States*, notamment l'Alaska, la Géorgie, le Kansas, le Minnesota, le Montana, le Rhode Island ou Washington, subordonnent en revanche sa mise en œuvre à

⁹¹ Commission européenne pour la Démocratie par le droit (Commission de Venise) et Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'Homme (BIDDH), [Ukraine avis conjoint urgent sur le projet de loi sur le référendum local](#), rendu le 10 février en vertu de l'article 14a du Règlement intérieur de la Commission de Venise, entériné par la Commission de Venise lors de sa 132ème session plénière (Venise, 21-22 octobre 2022), CDL-AD(2022)038.

⁹² Pour plus de détails, voir [NCSL](#). Par exemple, au Texas, la Chambre des représentants détient le pouvoir d'*impeachment*. La procédure d'*impeachment* de certains hauts responsables politiques comme le gouverneur se déroule cependant devant le Sénat (Art. 15 Cst. du Texas).

⁹³ Source: [National Conference of State Legislatures \(NCSL\)](#). Ce chiffre monte toutefois à 39 Etats fédérés si l'on inclut les procédures de *recall* prévues au niveau communal/local. Ainsi, certains Etats ont instauré une procédure de *recall* limitée aux seuls élus locaux, sans qu'un tel mécanisme ne soit prévu pour le gouverneur ou les autres élus de l'Etat : Floride, Missouri, Nouveau-Mexique ou Tennessee. Pour plus de détails, voir l'encyclopédie politique américaine [Ballotpedia](#).

⁹⁴ La Californie est souvent citée comme un modèle de *recall* politique, dès lors que les initiateurs peuvent se borner à formuler une motivation politique afin de justifier leur démarche (*Recall Petition*). Le guide [Procedures for Recalling State and Local Officials](#) élaboré par le Secretary of State présente d'ailleurs très clairement le *recall* comme le pouvoir reconnu aux électeurs d'exprimer leur insatisfaction à l'égard de leurs élus.

l'existence de motifs déterminés, tels qu'une malversation, une violation du serment, une faute dans l'exercice de la fonction, une incapacité ou une négligence grave⁹⁵.

La jurisprudence américaine a eu l'occasion de se prononcer directement sur la constitutionnalité du mécanisme de *recall*. Ainsi, dans l'affaire *A. W. Clark v. Shirley Weber* de 2022⁹⁶, la Cour d'appel du 9^{ème} Circuit de Californie a examiné la conformité du système californien de *recall*. Elle a notamment estimé que l'interdiction faite au gouverneur visé, en l'espèce, par la procédure de *recall* de se présenter comme candidat de remplacement s'il venait à être révoqué, ne constituait pas une restriction au droit de vote. Cet arrêt met en évidence que le *recall* s'analyse avant tout comme une procédure électorale spéciale et non comme une sanction disciplinaire. Un *State* peut ainsi organiser une procédure de *recall* selon une logique distincte de celle d'une élection ordinaire, pour autant que les restrictions imposées aux électeurs et aux candidats ne revêtent pas un caractère constitutionnellement disproportionné.

Dans certains pays non fédéraux, des mécanismes de révocation, proches de la sanction disciplinaire, existent également. Le modèle français se distingue nettement du mécanisme américain du *recall*, en ce qu'il ne repose pas sur une initiative populaire. La révocation d'un élu local, comme le maire, constitue une sanction étatique, prononcée par décret motivé en Conseil des ministres⁹⁷. Elle peut être précédée d'une suspension provisoire, lorsque la gravité de la situation le justifie. Ce mécanisme est principalement destiné aux situations dans lesquelles un maire commet des manquements graves aux obligations inhérentes à sa fonction. Il peut notamment s'agir d'atteintes au bon fonctionnement de l'administration communale, de fautes de gestion ou de comportements incompatibles avec « l'autorité morale » attendue d'un élu local.

La jurisprudence administrative française montre que le juge exerce un contrôle sur la gravité des faits reprochés. Ce contrôle s'étend également au respect de la procédure contradictoire et de la proportionnalité de la sanction. La révocation n'est ainsi pas conçue comme une simple sanction politique, mais comme une mesure exceptionnelle justifiée par des circonstances graves⁹⁸.

⁹⁵ La législation officielle de ces Etats confirme cette logique. A titre d'exemple, le *Statut* de l'Alaska prévoit que les motifs de *recall* sont l'incapacité, l'incompétence, le manquement aux obligations ou la corruption ([AK Stat § 15.45.510 \(2025\)](#)).

⁹⁶ *A. Clark V. Shirley Weber*, No. 21-56337 (9th Cir. 2022). En Californie, le bulletin de *recall* comporte deux questions: Faut-il révoquer l'élu ? Si oui, qui doit le remplacer ? La Constitution californienne prévoit que si la majorité vote pour le *recall*, l'élu est révoqué et le candidat de remplacement ayant obtenu le plus grand nombre de voix, même s'il ne recueille qu'une majorité relative, est élu. L'élu visé par le *recall* ne peut pas être candidat à sa propre succession. En l'espèce, un électeur opposé au *recall* du gouverneur avait l'intention de voter NON à la première question et souhaitait voter pour le gouverneur en tant que candidat de remplacement à la deuxième question. Il soutenait que la procédure de *recall* violait le 14^{ème} Amendement, notamment parce qu'elle lui refusait, d'une part, un vote ayant le même poids que celui des autres électeurs, comme l'exige le principe « one person, one vote », et, d'autre part, le droit de voter pour le candidat de son choix à la deuxième question.

⁹⁷ [Art. L. 2122-16 du Code général des collectivités territoriales](#).

⁹⁸ Ainsi, dans une affaire impliquant le maire de la ville d'Hesdin, le Conseil d'Etat (la plus haute juridiction administrative française) a confirmé la révocation du maire en raison d'agissements ayant porté atteinte à l'« autorité morale qu'exige la fonction de maire ». Les faits retenus comprenaient notamment l'utilisation de ressources municipales à des fins électorales et des manquements aux règles budgétaires, comptables et de commande publique ([arrêt du Conseil d'Etat, N° 434071 du 19.12.2019](#)). A noter que le Conseil constitutionnel,

Ce bref survol comparatif entre la France et les Etats-Unis met en évidence des logiques distinctes. Le modèle français repose sur une révocation étatique, exceptionnelle et fortement encadrée, mais marquée par une intervention verticale de l'Etat. Le modèle américain privilégie au contraire la démocratie directe, en permettant aux électeurs de provoquer eux-mêmes la fin anticipée du mandat par le *recall*. La Suisse, en raison de son attachement à l'autonomie communale, à la stabilité des mandats électifs et aux instruments de démocratie directe, occupe une position intermédiaire entre les modèles français et américain. Du modèle français, elle partage l'exigence du respect des garanties procédurales, le contrôle de la gravité des motifs ainsi que la possibilité d'un contrôle juridictionnel. Du modèle américain, elle partage l'exigence d'un seuil minimal de signatures et un calendrier précis de la procédure de révocation populaire. En revanche, tant la forte centralisation du dispositif français que le champ d'application particulièrement étendu du *recall* américain apparaissent difficilement conciliables avec les principes et l'architecture institutionnelle du système suisse.

3. Les principes directeurs pour l'élaboration d'un modèle de destitution/révocation

L'analyse des différentes dispositions cantonales montre qu'il existe plusieurs combinaisons de modèles de destitution ou de révocation des élus. Cette diversité n'empêche toutefois pas de dégager plusieurs principes susceptibles de guider le législateur dans la conception d'un mécanisme de destitution et/ou de révocation.

En premier lieu, il convient de distinguer les catégories de mandats concernées. Les mécanismes applicables aux membres des exécutifs ne peuvent être transposés sans réserve aux membres des assemblées délibératives. Ces derniers exercent un mandat représentatif, qui les soustrait en principe à toute pression politique permanente entre deux élections. Dans cette perspective, un *recall* populaire individuel visant les parlementaires apparaît difficilement conciliable avec le principe du mandat représentatif, dès lors qu'il est susceptible d'influencer l'exercice indépendant de leur fonction. En revanche, une procédure de destitution ou de révocation institutionnelle motivée visant un membre de l'exécutif peut se justifier lorsqu'il ne remplit plus les conditions minimales requises pour l'exercice de sa charge, notamment en cas d'incapacité durable, de violation grave des devoirs de fonction ou d'atteinte sérieuse au bon fonctionnement de l'institution. Au niveau communal, un tel mécanisme ne saurait toutefois porter atteinte à l'autonomie communale garantie par le droit constitutionnel et ne peut constituer un instrument ordinaire de tutelle cantonale.

En deuxième lieu, tout mécanisme de destitution ou de révocation devrait reposer sur une base légale suffisamment précise. Cette exigence concerne non seulement la précision de la réglementation, mais également son rang normatif. Une base constitutionnelle peut ainsi être nécessaire lorsque la constitution attribue à un organe

saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), a admis la constitutionnalité de ce mécanisme de révocation. Il a en effet jugé que la possibilité de sanctionner les manquements des maires ne méconnaît pas, en elle-même, la libre administration des collectivités territoriales ([décision n° 2011-210 QPC du 13.01.2012](#)).

déterminé la compétence d'élire les membres de l'exécutif. Dans une telle hypothèse, le législateur ne saurait conférer à un autre organe le pouvoir de mettre fin de manière anticipée au mandat sans habilitation constitutionnelle correspondante. Les motifs permettant de mettre fin de manière anticipée au mandat devraient être limitativement énumérés ou, à tout le moins, définis de manière suffisamment précise afin de prévenir tout risque d'arbitraire. Ils doivent présenter un degré de gravité élevé et demeurer réservés à des situations exceptionnelles dans lesquelles le maintien de l'élu en fonction compromet le bon fonctionnement de l'institution. Le respect du principe de proportionnalité impose en outre que l'autorité compétente examine, avant de prononcer une destitution, si des mesures moins incisives, telles qu'un avertissement, un blâme, une suspension provisoire ou le retrait temporaire de certaines attributions, permettent d'atteindre le but poursuivi.

En troisième lieu, une attention particulière doit être portée à l'organisation de la procédure. Son ouverture ne devrait pas dépendre d'une initiative isolée ou arbitraire. Selon le modèle retenu, elle pourrait être confiée à une fraction qualifiée du Parlement, à une autorité de surveillance, à une commission spécialisée, à un nombre déterminé d'électeurs ou encore à une autorité judiciaire ou administrative compétente. Lorsqu'un organe politique est à l'origine de la procédure, il convient toutefois de veiller à ce que le mécanisme ne puisse être perçu comme un instrument exclusivement détenu par la majorité politique. La procédure devrait également garantir un établissement objectif des faits. Une phase d'instruction conduite par une commission indépendante ou *ad hoc*, distincte de l'autorité appelée à statuer, apparaît à cet égard souhaitable. L'élu concerné doit pouvoir bénéficier des garanties fondamentales de procédure, notamment du droit d'être entendu, de l'accès au dossier et de la possibilité de se faire assister. Ces garanties constituent un élément essentiel afin d'éviter toute instrumentalisation politique du mécanisme.

En quatrième lieu, s'agissant de la décision finale, plusieurs modèles sont envisageables. Celle-ci peut relever du Parlement, d'une autorité de surveillance, d'une juridiction ou, dans certains cas, du corps électoral. Lorsqu'elle appartient au Parlement, l'exigence d'une majorité qualifiée, par exemple des deux tiers ou des trois quarts, paraît de nature à limiter le risque d'une destitution fondée sur de simples rapports de force politiques. Il est également possible de prévoir une confirmation populaire afin de renforcer la légitimité démocratique de la décision.

En cinquième lieu, la réglementation devrait assurer la continuité du fonctionnement des institutions. La cessation anticipée d'un mandat ne doit pas entraîner de vide institutionnel. Il appartient dès lors au législateur de prévoir les modalités de remplacement de l'élu concerné, qu'il s'agisse d'une suppléance, d'une élection complémentaire ou d'une répartition temporaire des compétences, ainsi que les délais applicables. La loi devrait également préciser les conséquences de la destitution ou de la révocation sur l'éligibilité future de l'intéressé.

Enfin, il n'est pas exclu d'instituer, dans une perspective plus générale relative à la destitution / révocation, un mécanisme hybride combinant responsabilité politique et contrôle juridique. L'initiative pourrait ainsi appartenir à une autorité politique, à une autorité de surveillance ou à un nombre déterminé d'électeurs, tandis qu'un contrôle juridique préalable aurait pour fonction de vérifier que les motifs invoqués

correspondent effectivement à des hypothèses légalement prévues et présentent une gravité suffisante. Ce n'est qu'à l'issue de cette première étape qu'une décision politique ou populaire pourrait intervenir. Un tel modèle présente l'avantage de limiter les risques d'utilisation abusive du mécanisme tout en préservant sa légitimité démocratique. Son principal inconvénient réside toutefois dans la complexité de la procédure, laquelle suppose une articulation claire entre les différentes autorités appelées à intervenir.

IV. Conclusion

L'analyse du cadre juridique suisse en matière de destitution et de révocation institutionnelle ou populaire révèle une grande diversité, mais aussi une prudence générale face à ces mécanismes permettant de mettre fin de manière anticipée à un mandat électif. Quelle que soit l'option retenue par le législateur, le mécanisme mis en place devrait demeurer exceptionnel, strictement encadré et suffisamment équilibré pour garantir à la fois la responsabilité des élus et la stabilité des institutions démocratiques. En effet, tout mécanisme ne saurait avoir pour conséquence de vider l'élection de sa substance. En cela, les standards européens plaident nettement en faveur de mécanismes dans lesquels les procédures sont encadrées, les motifs précisément définis, les décisions proportionnées et susceptibles d'être soumises au contrôle du juge. En aucun cas, un élu ne doit être écarté en raison de ses opinions, de ses prises de position ou de son appartenance politique. Cette exigence contribue également à protéger les minorités politiques contre une utilisation partisane de ces mécanismes par la majorité.

A cet égard, une attention particulière doit également être portée à l'autorité compétente pour mettre fin au mandat. Lorsque celui-ci procède directement d'une élection populaire, un certain parallélisme peut être recherché entre l'organe qui confère le mandat et celui qui peut le retirer. Le Tribunal fédéral a ainsi qualifié la destitution soumise au corps électoral d'*actus contrarius* de l'élection populaire. Ce parallélisme revêt une importance particulière lorsque la cessation du mandat repose sur une appréciation politique ou sur une perte de confiance : permettre à une autorité politico-administrative de révoquer, pour de tels motifs, un élu désigné par le peuple reviendrait à substituer l'appréciation de cette autorité à celle exprimée par le corps électoral. Il ne saurait toutefois être érigé en exigence absolue. L'intervention d'une autre autorité peut se justifier lorsque la mesure ne tend pas à remettre en cause le choix politique des électeurs, mais repose sur la constatation de motifs graves préalablement définis par le droit et s'inscrit dans une procédure offrant des garanties suffisantes. Plus l'autorité compétente pour mettre fin au mandat s'éloigne ainsi de l'organe dont celui-ci tire directement sa légitimité démocratique, plus les conditions matérielles et procédurales encadrant son intervention devraient être strictes.

Par conséquent, un modèle de destitution ou de révocation adapté à la nature de la fonction électorale exercée paraît le plus adéquat. On ne peut en effet sanctionner un membre d'un exécutif comme un membre d'une assemblée délibérante ; dans ce dernier cas, l'interdiction du mandat impératif impose d'écarter toute procédure de *recall*. Les procédures de destitution ou de révocation permettent de remédier à des

situations susceptibles d'engendrer des crises institutionnelles graves, mais elles doivent rester exceptionnelles et ne peuvent être conçues que comme des mesures *d'ultima ratio*. En définitive, la nature de la fonction, le mode d'élection de son titulaire, les motifs susceptibles de justifier la cessation anticipée du mandat ainsi que l'autorité compétente pour la prononcer doivent ainsi être envisagés conjointement afin de préserver l'équilibre entre responsabilité et légitimité démocratique.

Bibliographie

AUER A., Les droits politiques dans les cantons, 1978 ; AUER A., Staatsrecht der schweizerischen Kantone, 2016 ; BACHERT-PERETTI A., « Prendre au sérieux la révocation populaire des élus locaux » in BENCHENIKH F., GEYNET-DUSSAUZE C., 2003-2023 : bilan et perspectives du droit constitutionnel local, 2024, pp. 227-243 ; BAHOUgne L., « L'hypothèse d'un référendum révocatoire des décideurs publics locaux en matière financière » in revue Gestion & Finances Publiques, 2022/2, pp. 67-73 ; BAUER A., « La destitution des membres des autorités exécutives et judiciaires » in RNJ, 2015, pp. 19-33 ; BIAGGINI G., Kommentar BV, 2017 ; CORNU G., Vocabulaire juridique, 1987 ; DE CAZALS M., « La Ve République face à l'instauration d'une destitution politique inédite du Président de la République. Retour sur la révision du titre IX de la Constitution du 4 octobre 1958 » in Revue française de droit constitutionnel, 2007/3, pp. 451-470 ; DEFAGO GAUDIN V., « Gouvernement et administration dans les cantons et les communes » in DIGGELMANN O., HERTIG M., Droit constitutionnel suisse III, 2020, pp. 1833-1855 ; GUIHO P., Dictionnaire juridique, 1996 ; GUINCHARD S., DEBARD T., Lexique des termes juridiques, 20^{ème} ed., 2013 ; GRODECKI S., L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, 2008 ; HANGARTNER Y., BRAUN BINDER N., GLASER A., Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2023 ; MAHON P., ZIMMERMANN N., Droit constitutionnel, vol. I, 4^{ème} éd., 2026 ; MAHON P., Destitution des autorités et révocation des membres des autorités exécutives, législatives et judiciaires dans le canton de Neuchâtel, Avis de droit établi à la demande du Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel, 2013 ; MARTENET V., L'autonomie constitutionnelle des cantons, 1999 ; RONCHI P., « Une forma di democrazia diretta : l'esperienza del *recall* negli Stati Uniti d'America » in revue Quaderni dell'Osservatorio Elettorale, 2009/61, pp. 99-129 ; SERDÜLT U., WELP Y., « The levelling up of a political institution. Perspectives on the recall referendum » in RUTH S., WELP Y., WHITEHEAD L., Let the people rule? Direct democracy in the twenty-first century, 2017, pp. 137-154 ; TSCHANNEN, Staatsrecht, 2016 ; ZIMMERMAN J., The Recall. Tribunal of the People, 2nd ed., 2017.