



Strasbourg, le 16 juin 2025

CDL-AD(2025)031

Or. angl./fr.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE
(COMMISSION DE VENISE)

HAÏTI

AVIS

SUR LE PROJET DE DÉCRET RÉFÉRENDIAIRE

**Approuvé par le Conseil des élections démocratiques à sa
83^e réunion (en ligne, 6 juin 2025)
et adopté par la Commission de Venise
à sa 143^e session plénière
(en ligne, 13 – 14 juin 2025)**

Sur la base des observations de

M. Michael FRENDÓ (membre, Malte)
M. Eirik HOLMØYVIK (membre, Norvège)
**Mme Janine OTÁLORA MALASSIS (experte, ancien membre
suppléant, Mexique)**
M. François SÉNERS (membre suppléant, France)
M. Pere VILANOVA TRIAS (membre, Andorre)

Table des matières

I.	Introduction.....	3
II.	Contexte et portée de l'avis	3
III.	Analyse.....	5
	a. Sécurité	5
	b. Dispositions générales	6
	c. Corps électoral et listes	6
	d. Campagne électorale	8
	e. Administration électorale	8
	f. Modalités du scrutin.....	9
	g. Observation des élections	10
	h. Transmission des résultats	10
	i. Contentieux référendaire	11
	j. Sanctions.....	12
	k. Dispositions finales.....	13
IV.	Conclusion.....	13

I. Introduction

1. Par lettre du 6 mai 2025, M. Patrick Saint-Hilaire, Président du Conseil électoral provisoire (CEP) d'Haïti, a demandé un avis à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe sur le projet de décret référendaire de 2025 (« le projet de décret », [CDL-REF\(2025\)028](#)).

2. M. Frendo, M. Holmøyvik, Mme Otálora Malassis, M. Sénors et M. Vilanova Trias ont fait office de rapporteurs pour cet avis.

3. Le 28 mai 2025, une délégation de la Commission composée de M. Frendo, Mme Otálora Malassis, M. Sénors et M. Vilanova Trias, accompagnée de M. Garrone du Secrétariat, a tenu des réunions en ligne avec le Conseil électoral provisoire d'Haïti.

4. Cet avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats de la visite en ligne. Après examen par le Conseil des élections démocratiques du Conseil de l'Europe (en ligne, le 6 juin 2025) et après un échange de vues avec M. Patrick Saint-Hilaire, Président du Conseil électoral provisoire d'Haïti, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 143^e session plénière (en ligne, 13-14 juin 2025).

II. Contexte et portée de l'avis

5. Le projet de référendum constitutionnel en Haïti s'inscrit dans le contexte de l'une des crises politiques et institutionnelles les plus profondes de l'histoire moderne du pays. Depuis 2019, Haïti n'a pas organisé d'élections législatives et a été gouverné par des autorités non élues. Ce manque de légitimité électorale a profondément ébranlé le cadre constitutionnel et démocratique de l'État ; des dysfonctionnements étaient déjà inhérents à la Constitution haïtienne de 1987, tels que l'absence de mécanismes efficaces pour remédier aux blocages institutionnels et aux retards électoraux.

6. Le projet de décret fixant l'organisation du futur référendum constitutionnel en Haïti (dont la date est pour le moment inconnue mais qui est censé être organisé en 2025) s'inscrit dans le prolongement des échanges de 2024 entre la Commission de Venise et les autorités haïtiennes, sous l'égide de l'OEA. Ces échanges ont donné lieu à deux avis successifs de la Commission de Venise (avis intérimaire de juin 2024¹ et avis final de décembre 2024²).

7. Les principaux points de vigilance mentionnés dans ces avis sont les suivants :

- La tenue des listes électorales, notamment l'inscription des femmes et des jeunes électeurs, ainsi que des personnes déplacées ;
- La garantie que tous les ressortissants haïtiens soient en mesure de participer au processus électoral ;
- La possibilité d'une suspension des droits politiques des criminels impliqués dans les graves troubles des dernières années ;
- L'égalité d'accès au processus de vote sur l'ensemble du territoire ;
- L'organisation du vote des Haïtiens déplacés ;
- L'organisation du vote des Haïtiens de l'étranger ;
- Une composition équilibrée de l'administration électorale ;
- L'observation du scrutin ;
- L'organisation de la campagne électorale ;
- L'utilisation du vote électronique et la transmission électronique de résultats ;

¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)017](#), Avis intérimaire sur les solutions constitutionnelles et législatives possibles pour la conduite des futures procédures électorales

² Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)042](#), Haïti - Avis final sur les solutions constitutionnelles et législatives possibles pour la conduite des futures procédures électorales.

- L'accès égal aux médias publics ;
- Un financement public limité de la campagne ;
- Le plein accès des observateurs nationaux et internationaux à toutes les étapes du processus électoral ;
- L'organisation des recours contentieux³.

8. Un bon nombre de ces sujets sont traités par le projet de décret, qui détaille avant tout la procédure de vote. D'autres ne le sont toutefois pas, comme cela sera développé dans l'analyse ci-dessous.

9. La Commission a admis, dans son avis final, que l'ensemble des règles applicables au processus référendaire, qui devraient en principe être adoptées par le Parlement, soient fixées par un décret de l'exécutif, compte tenu de l'absence de Parlement dans le contexte politique actuel d'Haïti⁴.

10. Un référendum visant à adopter une constitution doit jouir de la crédibilité nécessaire auprès de la population pour qu'une majorité aussi large que possible reconnaisse la légitimité de cette constitution. La Commission de Venise a beaucoup insisté, dans ses deux avis, sur le préalable que doit être le *rétablissement d'une sécurité minimale* en Haïti avant toute élection ou référendum⁵. Les développements des derniers mois ne sont pas rassurants dans ce domaine, car ils vont dans le sens d'une détérioration supplémentaire de la situation. La Commission de Venise ne peut que répéter que *la sécurité des élections est essentielle à leur conformité aux normes internationales*: « la sécurité personnelle des électeurs, des candidats, de l'administration électorale et des observateurs et la sécurité physique des bâtiments et du matériel doivent être assurées, de même que la sécurité de la campagne électorale », et la sécurité doit être assurée sur l'ensemble du territoire⁶.

11. Les principes fondamentaux du droit électoral, tels que définis par le Pacte international sur les droits civils et politiques (article 25), la Convention américaine relative aux droits de l'homme (article 23) le Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (article 3), le Code de bonne conduite en matière électorale⁷ et le Code de bonne conduite en matière référendaire révisé⁸ ne peuvent être pleinement garantis dans le contexte haïtien actuel. Le Code de bonne conduite en matière référendaire dispose que "Les référendums démocratiques ne sont pas possibles sans le respect des droits de l'homme, en particulier de la liberté d'expression et de la presse, de la liberté de circulation à l'intérieur du pays, de la liberté de réunion et de la liberté d'association à des fins politiques, y compris par la création de partis politiques"⁹. Pour que *le droit de vote* soit effectif, les citoyens doivent pouvoir voter sans craindre d'être blessés physiquement ou de subir d'autres formes de préjudice, de coercition ou de représailles. Le principe du *suffrage égal* signifie que *l'accès aux bureaux de vote* doit être effectif pour tous les électeurs sur le tout territoire. Or, il existe un risque important que de larges segments de la population soient exclus de la participation en raison de l'insécurité, des lacunes logistiques et du manque d'infrastructures d'inscription sur les listes électorales. Un environnement social marqué par la corruption, la violence et la coercition peut également être plus propice à la fraude et à la coercition électorales, qui entravent *la libre formation de la volonté des électeurs* – notamment en faisant obstacle à la campagne électorale - *et la libre expression de la volonté des électeurs*, qui ne peuvent être réalisées dans les zones contrôlées par des gangs armés.

³ Voir en particulier [CDL-AD\(2024\)042](#), *op. cit.*, par. 48.

⁴ [CDL-AD\(2024\)042](#), *op. cit.*, par. 25.

⁵ [CDL-AD\(2024\)042](#), *op. cit.*, par. 16 ss; [CDL-AD\(2024\)017](#), *op. cit.*, *passim*.

⁶ [CDL-AD\(2024\)042](#), *op. cit.*, par. 17; voir déjà Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, par. 112-113.

⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale.

⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)015](#), Code de bonne conduite en matière référendaire révisé.

⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)015](#), Code de bonne conduite en matière référendaire révisé, II.2.

12. Au moment de décider de la *date du référendum*, les autorités haïtiennes devraient prendre sérieusement en considération la situation en matière de sécurité, et en particulier le contrôle effectif du territoire par les autorités et leur capacité à garantir les droits des électeurs. Étant donné que le taux de participation aux précédentes élections haïtiennes a été très faible, des restrictions supplémentaires à la capacité des électeurs de voter en raison du manque de sécurité peuvent compromettre la légitimité du résultat du référendum.

13. Le présent avis portera sur le projet de décret et non les textes normatifs antérieurs. Cependant, le projet de décret ne peut être isolé de son contexte juridique, et la question de ses relations avec les textes normatifs antérieurs est complexe. L'article 137 donne au décret référendaire la primauté sur les lois et décrets-lois antérieurs. D'un point de vue pratique, cette règle de conflit est compréhensible et recommandable. Toutefois, étant donné que les contradictions entre les différentes règles peuvent ne pas être évidentes et claires, elle laissera au CEP un large pouvoir discrétionnaire pour interpréter et décider de l'applicabilité des lois et décrets-lois antérieurs. La question se pose tout particulièrement en ce qui concerne les relations avec le décret électoral de 2021. Lors des entretiens en ligne, les représentants du Conseil électoral provisoire ont indiqué que, bien qu'il ne prévienne pas son application aux référendums, le décret de 2021 – qui est mentionné dans le Préambule du projet de décret - sera appliqué à titre subsidiaire dans certains cas non traités par ce projet, par exemple en ce qui concerne la constitution des bureaux électoraux et les garanties du secret du vote. Laisser au CEP le soin de déterminer quand le décret de 2021 est applicable va à l'encontre du principe de la sécurité juridique, l'un des éléments de l'État de droit¹⁰. La Commission de Venise recommande de clarifier dans quelle mesure le droit antérieur, et en particulier le décret électoral de 2021, est applicable au référendum prévu en 2025.

III. Analyse

a. Sécurité

14. Comme indiqué ci-dessus, le rétablissement d'une sécurité minimale est une condition préalable de l'organisation du scrutin. Les développements qui suivent doivent être compris dans ce cadre.

15. La Cour interaméricaine des droits de l'homme a statué que la préservation de l'intégrité électorale exige que les États garantissent des recours efficaces contre les actions qui portent atteinte à l'intégrité électorale¹¹. Assurer une sécurité adéquate dans tous les bureaux de vote afin de garantir que le processus référendaire puisse avoir lieu et se poursuivre tout au long de la journée électorale devrait être considéré comme une action visant à renforcer l'intégrité électorale.

16. Le décret établit certains mécanismes de sécurité dans les bureaux de vote : il est prévu qu'il y aura au moins deux "agents de sécurité référendaire" chargés de maintenir la paix et l'ordre (article 27). Ils seront coordonnés avec les forces de sécurité nationales (article 28). Cependant, compte tenu des problèmes de sécurité en Haïti, en particulier en ce qui concerne les activités des gangs, des mesures supplémentaires devraient être envisagées pour assurer la sécurité des citoyens pendant le processus référendaire. En outre, le décret ne mentionne pas s'il y aura une coordination avec la Mission multinationale d'appui à la sécurité (MSS) en Haïti.

17. Pour le reste, le décret ne prévoit pas de mesures de sécurité spécifiques à prendre dans la présente situation. Même si le décret ne peut développer en détail les mesures de sécurité, la

¹⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), liste des critères de l'État de droit, II.B.3 (prévisibilité de la loi).

¹¹ I/A Court H.R., Affaire Capriles c. Venezuela. Objections préliminaires, fond, réparations et frais. Arrêt du 10 octobre 2024. Série C n° 541, par. 107.

Commission de Venise recommande vivement qu'il prévoise les grandes lignes du cadre sécuritaire. Le décret devrait ainsi fixer les conditions minimales pour que le scrutin ait lieu.

b. Dispositions générales

18. L'article 2 prévoit des compétences très étendues du CEP. Il sera revenu sur ce point dans les commentaires sur certains des articles suivants.

19. L'article 3 dispose que le suffrage universel est direct, secret et libre. La crédibilité du référendum est liée à la capacité effective des électeurs à voter librement et dans des conditions de sécurité suffisantes. Si la sécurité du vote n'est pas assurée, la question du respect du suffrage universel, égal et libre se pose (voir *supra* paragraphes 14 et suivant).

20. L'article 4 mentionne un « *code de déontologie référendaire* » qui n'est pas défini. Il conviendrait de savoir quelle est sa vocation et qui va le rédiger. La Commission de Venise recommande de clarifier cette question.

c. Corps électoral et listes

21. Article 6 : définition du corps électoral. Le fait que la liste électorale soit arrêtée 60 jours avant la date finale d'élaboration du registre référendaire est positif. Il est en revanche problématique que cet article ne comporte aucune disposition concernant les demandes d'inscription qui pourraient être faites par les électeurs oubliés. On ne trouve une telle disposition qu'à l'article 133, dans les « dispositions finales ». Il serait plus clair qu'elle soit fixée à l'article 6 ou tout de suite après. L'article 133 permet à tous les citoyens de demander une modification des listes électorales en s'adressant au CEP par l'intermédiaire du bureau local du référendum. Le CEP est tenu de rendre une décision dans les 24 heures. Compte tenu du grand nombre de personnes déplacées, estimé à 700.000 dans l'avis final mais estimé par l'UNICEF à plus d'un million en janvier 2025¹², on peut se demander si le CEP est capable de traiter un grand nombre de demandes dans le délai imparti. Une autre question est de savoir s'il est réaliste de réinscrire tous les électeurs déplacés dans les bureaux de vote où ils se trouvent. La Commission de Venise recommande d'envisager la création de bureaux de vote spécifiques dans les centres de personnes déplacées.

22. Par ailleurs, l'article 6 prévoit, de façon classique, l'inscription sur la liste de tout électeur jouissant de ses droits civils et politiques. Il n'est pas prévu d'exclure les criminels impliqués dans des gangs, même s'ils font l'objet de sanctions internationales¹³. Les seules règles pertinentes pour empêcher les membres des gangs de voter sont l'interdiction des personnes armées dans les bureaux de vote (article 42). Il n'est pas exclu que même la présence d'un nombre substantiel de membres de gangs non armés dans ou autour de la file d'attente puisse avoir un effet d'intimidation sur les autres électeurs. Le projet de décret n'indique pas clairement comment le CEP et les autorités électorales locales peuvent faire face à l'intimidation passive par les gangs. La Commission de Venise recommande de prévoir des dispositions qui empêchent les membres des gangs d'interférer dans le processus électoral, et pour le moins leur interdisent d'être membres de l'administration électorale. Comme il est difficile de savoir qui sont les membres des gangs, de telles mesures devraient viser en tout cas ceux qui sont l'objet de sanctions internationales ou identifiables d'une autre manière.

23. L'article 7 permet aux électeurs, « dans le cadre de l'inscription préalable sur place », de s'inscrire dans le bureau de vote de leur choix, ce qui répond à une recommandation concernant

¹²<https://www.unicef.org/press-releases/almost-one-eight-children-internally-displaced-haiti-armed-violence-continues-unicef>

¹³ Cf. [CDL-AD\(2024\)042](#), *op. cit.*, par. 28-29.

les personnes déplacées¹⁴. Il est néanmoins indiqué, sans plus de précision, que cela se fera « conformément aux modalités définies par le CEP », ce qui laisse planer une incertitude sur ce point important de l'organisation du scrutin ; l'inscription préalable sur place exige une souplesse et une rapidité pour résoudre de multiples réclamations, question non abordée par le texte. Si l'égalité de l'accès au vote n'est pas garantie sur tout le territoire, la question de la légitimité du référendum se pose encore une fois, du moins si les problèmes ne sont pas de nature sporadique. La Commission de Venise recommande de définir plus précisément les modalités du vote des personnes déplacées dans le décret.

24. L'article 9 n'est pas très facile à comprendre : il prévoit, d'une part, que le CEP prépare la liste électorale générale et, d'autre part, que chaque bureau de vote tient une « liste distincte » comprenant les électeurs qui se sont inscrits sur place, mais sans traiter l'articulation entre ces deux règles. Les décrets de 2013, 2015 et 2021 étaient beaucoup plus précis concernant l'établissement des listes électorales. La Commission de Venise recommande de clarifier les rapports entre la liste générale et les listes locales.

25. L'article 11 prévoit les documents d'identité qui doivent être présentés par les électeurs au bureau de vote. Comme la perte de documents d'identité par les personnes déplacées est répandue, la Commission de Venise recommande que le CEP prenne des mesures actives pour fournir ou aider à fournir des documents d'identité.

26. Le risque de double vote est particulièrement élevé du fait du nombre de personnes déplacées. La Commission de Venise recommande des mesures d'identification efficaces pour éviter le double vote.

27. L'article 12 n'est pas très explicite : il indique que les Haïtiens vivant à l'étranger votent « dans les conditions et selon les procédures et modalités définies par le CEP dans les pays où ce vote se déroule ». Il ne détaille pas non plus les modalités d'inscription à l'étranger, alors que le grand nombre d'expatriés pourrait leur donner un rôle important dans la détermination du résultat. Compte tenu du nombre des Haïtiens domiciliés à l'étranger, il serait souhaitable que cette question majeure fasse l'objet d'un chapitre distinct dans le décret. L'inclusion des Haïtiens de l'étranger dans le processus électoral renforcerait la légitimité du référendum, dans un contexte de polarisation sociale et politique.

28. La formulation "définies par le CEP dans les pays où ce vote se déroule" semble indiquer que le CEP peut établir des procédures et des modalités de vote différentes pour différents pays. Non seulement cela pourrait entraîner une complexité inutile dans l'administration du référendum, mais des procédures et des modalités de vote différentes pourraient également entraîner une différence de traitement des électeurs à l'étranger, ce qui pourrait avoir des conséquences sur le taux de participation. Compte tenu du nombre de citoyens haïtiens à l'étranger et du fait qu'ils ne sont pas exposés au même risque sécuritaire que les citoyens résidant dans le pays, ce qui facilite leur participation, leur vote peut avoir un impact important sur le résultat. La Commission de Venise recommande d'accorder une importance particulière à la rédaction de règles applicables au vote des Haïtiens à l'étranger claires et conformes aux normes internationales, notamment au principe d'égalité.

29. Dans son avis final, la Commission de Venise avait fait référence à l'introduction d'un vote postal ou électronique limité pour les Haïtiens à l'étranger¹⁵. La Commission de Venise est consciente des difficultés techniques de l'introduction de telles modalités de vote, et en particulier des enjeux de sécurité du vote électronique. Cependant, une introduction progressive de ces modalités de vote pourrait être envisagée.

¹⁴ [CDL-AD\(2024\)042](#), *op. cit.*, par. 29-30.

¹⁵ [CDL-AD\(2024\)042](#), *op. cit.*, par. 32.

30. En outre, le vote à l'étranger pose des défis en ce qui concerne notamment le transport du matériel, la communication des résultats et la résolution des litiges. Dès lors, afin de clarifier la situation sur les points mentionnés dans les paragraphes précédents, la Commission de Venise recommande que le décret comprenne au moins les éléments essentiels des procédures et modalités d'inscription et de vote des électeurs à l'étranger.

d. Campagne électorale

31. L'article 14 impose un délai minimum de 90 jours entre la publication du projet de référendum et le jour du scrutin. Ce délai est pertinent et devrait permettre une bonne information des citoyens.

32. Les articles 15 à 17 régissent l'information des électeurs sur la question du référendum. Pour que les électeurs puissent voter en connaissance de cause, il est essentiel qu'ils soient correctement informés sur la question soumise au référendum et sur les conséquences de celui-ci. Il ne faut pas sous-estimer le défi que représente l'explication du contenu et de la signification d'une nouvelle constitution.

33. Le décret (article 15) semble limiter le devoir d'information de l'exécutif au contenu du projet de constitution. Le code de bonne conduite en matière référendaire va plus loin et exige qu'un organe impartial (tel que le Conseil électoral provisoire) mette à la disposition des électeurs un rapport explicatif ou une propagande équilibrée des partisans et adversaires du projet¹⁶. En outre et surtout, compte tenu du contexte sécuritaire, afin que les électeurs se déplacent aux urnes – prennent le risque de se déplacer - il est nécessaire de mener une campagne de sensibilisation à l'enjeu majeur que représente la révision constitutionnelle. La Commission de Venise recommande de modifier le projet en ce sens.

34. Les articles 16 et 17 sont peu développés en ce qui concerne le rôle des médias publics dans l'information des électeurs. L'article 16 indique simplement « *La campagne pour ou contre le projet de Constitution est admise* ». Le projet pourrait être modifié pour exiger des médias publics qu'ils créent des programmes d'information et de débat (pour la télévision, la radio et les médias Internet) et des rubriques (pour la presse écrite et les médias sociaux) accessibles aux partisans et aux opposants du projet de constitution.

35. L'article 17 dispose que les médias publics réservent une place égale aux partisans du « oui » et du « non ». Le décret ne traite pas des médias privés¹⁷ ni de l'internet. Comme le rôle des médias publics en Haïti est particulièrement limité, la Commission de Venise recommande d'introduire des règles relatives à la campagne qui tiennent compte de ses recommandations précédentes¹⁸.

36. En outre, contrairement aux recommandations antérieures de la Commission, la question du *financement* de la campagne n'est pas traitée. La Commission réitère sa recommandation d'assurer un financement public limité de la campagne électorale sans inciter à la création de partis sans fondement réel¹⁹.

e. Administration électorale

37. L'article 20 prévoit des bureaux de vote composés de trois membres seulement (président.e, vice-président.e, secrétaire). Cela n'est pas contraire aux normes internationales mais l'on

¹⁶ [CDL-AD\(2022\)015](#), *op. cit.*, I.3.1.e.

¹⁷ Voir Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière référendaire, [CDL-AD\(2022\)015](#), I.2.3.c : « Dans le respect de la liberté d'expression, la loi devrait prévoir que les médias audiovisuels privés assurent un accès minimal aux différents participants aux élections, en matière de campagne électorale et de publicité.

¹⁸ Voir en particulier [CDL-AD\(2024\)017](#), par. 57 ss.

¹⁹ [CDL-AD\(2024\)042](#), *op. cit.*, par. 48.

pourrait prévoir des scrutateurs. L'article 21 traite de la désignation des membres des bureaux de vote. Sur ce point également, le CEP joue un rôle majeur. Rien ne précise le mode de désignation des présidents de ces bureaux (dont les attributions sont fixées par l'article 25) ; c'est aussi le CEP qui les choisit. Les règles fixées par les règlements antérieurs de 2013, 2015 et 2021 étaient beaucoup plus précises. La Commission de Venise réitère sa recommandation de prévoir une composition équilibrée de l'administration électorale inférieure, sans possibilité de révoquer librement ses membres²⁰; elle recommande aussi que les criminels impliqués dans des gangs ne puissent être membres de l'administration électorale (supra par. 22).

f. Modalités du scrutin

38. Les articles 18 et 19 autorisent le CEP à établir "au moins" deux bureaux de vote dans chaque section communale. Il est important de noter que l'article 19 permet au CEP de créer des bureaux de vote supplémentaires si le nombre de citoyens ayant le droit de vote le justifie. Pour garantir l'égalité de traitement, il serait souhaitable que le CEP fixe à l'avance un nombre maximum d'électeurs et une distance maximale pour chaque bureau de vote. En ce qui concerne la distance, c'est-à-dire le fardeau que l'électeur doit supporter pour voter, le CEP devrait prendre en compte le contexte sécuritaire et pas seulement la distance physique. Dans un contexte sécuritaire difficile, même les bureaux de vote physiquement proches peuvent être difficiles à atteindre si l'électeur doit traverser un territoire peu sûr. Par conséquent, pour garantir l'égalité d'accès, le CEP pourrait être amené à mettre en place des bureaux de vote pour des groupes d'électeurs plus restreints, si ces derniers résident dans des zones isolées. La Commission de Venise recommande de modifier le projet de décret en ce sens.

39. L'article 34 prévoit que les bulletins de vote acheminés dans les bureaux de vote sont en nombre égal à celui des électeurs inscrits dans chaque bureau. Or, spécialement dans les circonstances sécuritaires actuelles, toutes sortes d'incidents peuvent entraîner des pertes ou destructions de bulletins et, en pareil cas, le vote sera rendu difficile. En outre, la manière dont ce système tient compte des personnes déplacées n'est pas claire, car il faudrait que le CEP ait une vue d'ensemble du nombre et de l'identité des personnes déplacées dans les zones respectives des bureaux de vote. Il serait prudent de prévoir une marge de sécurité et la Commission de Venise recommande de modifier le projet de décret en ce sens.

40. Le décret ne prévoit pas que les urnes soient transparentes. Cela favoriserait la transparence du processus, et la Commission de Venise recommande de le prévoir.

41. Il ressort des articles 39 et 56 que le vote doit avoir lieu sur papier et non sur des machines à voter électroniques. La Commission de Venise prend note que le vote électronique n'est pas prévu à ce stade, probablement du fait de la difficulté à le mettre en œuvre à bref délai, bien qu'il puisse répondre à certains défis de sécurité²¹. Il pourrait toutefois être envisagé au moins pour une partie des Haïtiens à l'étranger (voir *supra* par. 29).

42. L'article 41 fixe la durée du scrutin (6 h. – 16 h.) et ajoute que « *toute prolongation sera communiquée à la diligence du Conseil électoral* ». La Commission comprend qu'il s'agit du Conseil électoral provisoire. La rédaction n'indique pas dans quels cas des prolongations sont possibles. Le Conseil électoral provisoire a informé la Commission que, puisque les électeurs qui attendent encore pour voter à l'heure de fermeture des bureaux sont autorisés à voter, prévoir une fermeture plus tardive risquerait de prolonger les opérations de nuit, ce qui est problématique du fait de la situation énergétique. Voir également, *infra*, les commentaires sur l'article 135.

²⁰ [CDL-AD\(2024\)042](#), *op. cit.*, par. 29-30.

²¹ [CDL-AD\(2024\)042](#), *op. cit.*, par. 33 ss.

43. Les articles 46 à 51 définissent la présentation des bulletins de vote et le déroulement matériel du vote. Ils n'évoquent ni l'insertion des bulletins dans des enveloppes ni le passage des électeurs par des isolements – l'existence même d'isollements, d'écrans ou de rideaux n'est même pas mentionnée. Le passage par l'isoloir ou un système analogue est essentiel pour garantir le secret du vote. Les décrets de 2013, 2015 et 2021 prévoyaient explicitement le passage par l'isoloir mais ne mentionnaient pas les enveloppes. Celles-ci pourraient toutefois constituer une garantie supplémentaire du secret du vote. La Commission de Venise recommande de prévoir des dispositions garantissant le secret du vote dans le décret lui-même.

44. Par ailleurs, l'option du vote blanc n'est pas prévue (article 46) ; elle devrait être envisagée²².

45. L'article 55 interdit la présence dans les bureaux de vote, au moment du dépouillement, de toute autre personne que les membres du bureau de vote et les observateurs nationaux ou internationaux. C'est une règle habituelle en Haïti (déjà présente dans les décrets de 2013, 2015 et 2021). Dans beaucoup de pays, le dépouillement est public et cela contribue à la surveillance de son bon déroulement. La présence possible d'observateurs limite l'inconvénient du huis-clos, mais, s'il n'y a pas d'observateur dans un bureau, aucune surveillance ne sera possible.

g. Observation des élections

46. L'article 70 prévoit la présence d'observateurs nationaux et internationaux « à toutes les étapes du processus référendaire », ce qui est très positif ; voir aussi l'article 54 (repris à l'article 69) pour le dépouillement et l'article 81 pour le processus de tabulation. On note cependant que, sur ce point également, le pouvoir est entre les mains exclusives du CEP qui est seul à pouvoir accréditer les observateurs (articles 70 à 79), et qu'il est renvoyé à une réglementation spécifique (article 71).²³ Il conviendrait notamment de prévoir une obligation de faciliter l'accès des observateurs à tous les stades de la procédure. La Commission de Venise recommande d'adopter une réglementation conforme aux normes internationales, qui tienne au besoin compte de la situation particulière des observateurs internationaux²⁴.

47. Dans son rapport sur les observateurs électoraux en tant que défenseurs des droits humains, la Commission de Venise a souligné que "les observateurs électoraux jouent un rôle crucial en tant que défenseurs des humains en veillant au respect des droits et libertés essentiels. Cependant, malgré leurs contributions significatives, les observateurs nationaux et internationaux rencontrent de plus en plus d'obstacles dans le suivi des processus électoraux dans le monde entier. Les difficultés qu'ils rencontrent incluent le harcèlement, les fausses accusations, la diffamation, les menaces, les restrictions à la libre circulation, la détention, l'expulsion et, dans certains cas, même la violence physique"²⁵. Par conséquent, dans le contexte de l'escalade de la violence, la Commission de Venise recommande d'assurer une protection supplémentaire aux observateurs.

h. Transmission des résultats

48. L'article 66 prévoit l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication pour le transfert électronique des procès-verbaux de dépouillement au CEP, ce

²² [CDL-AD\(2022\)015](#), *op. cit.*, I.3.1.c.

²³ Le Conseil électoral provisoire a informé la Commission que des observateurs peuvent être délégués par les partis politiques.

²⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)039](#), Rapport sur les observateurs électoraux en tant que défenseurs des droits humains ; [CDL-AD\(2012\)018](#), Déclaration des principes internationaux pour l'observation et la surveillance impartiales des élections par les organisations citoyennes et Code de conduite à l'usage des citoyens observateurs et superviseurs impartiaux des élections ; [CDL-AD\(2009\)059](#), Lignes directrices relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections.

²⁵ [CDL-AD\(2024\)039](#), *op. cit.*, par. 109.

qui est une bonne chose et fait écho à une recommandation de la Commission de Venise²⁶. On note cependant, d'une part, que le projet de décret ne donne aucune précision ni sur la nature de ces technologies, ni sur les modalités de sécurisation de cette procédure, qui sont un élément important pour garantir la sincérité des résultats. Lors des entretiens en ligne, le Conseil électoral provisoire a indiqué que ces technologies seront utilisées notamment pour l'inscription des électeurs et communication des résultats, afin de la sécuriser.

i. Contentieux référendaire

49. Les articles 87 à 99 fixent les règles de contestation des résultats, en créant notamment un bureau du contentieux référendaire composé de 3 membres du CEP, de trois représentants des avocats et de deux magistrats. Les audiences sont publiques ; les décisions sont prises à la majorité, sont définitives et ne peuvent être contestées (article 97).

50. L'article 87 prévoit que le Conseil électoral provisoire établit les règlements du contentieux référendaire. La Commission de Venise comprend qu'il ne s'agit que des règles de détail, car les règles essentielles sont fixées par le décret²⁷.

51. Le Code de bonne conduite en matière référendaire souligne qu'un système de recours efficace doit être prévue et qu'un recours final auprès d'un tribunal est l'option préférée dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe²⁸. La Commission de Venise a toutefois considéré que, « pour les prochaines élections [en Haïti], s'il n'est pas possible de trouver des juges ayant les compétences appropriées, une solution pragmatique selon laquelle le Conseil électoral de transition tranche les litiges en dernière instance peut être envisagée »²⁹. Dans ces circonstances très particulières, il apparaît admissible que le bureau du contentieux référendaire ne soit pas composé d'une majorité de magistrats de carrière. Cependant, le CEP sera juge et partie pour résoudre le contentieux contre ses propres décisions, dans la mesure où c'est le CEP qui organise le référendum. L'acceptation du résultat du référendum, si cruciale pour la stabilité sociale une fois que le vote a eu lieu, dépend également de l'acceptation de la légitimité et de l'indépendance de l'organe de contrôle. La Commission de Venise recommande d'éviter que des décisions soient prises par le CEP puis soumises sur recours à un organe comprenant des membres du CEP³⁰.

52. Le mode de désignation ou d'élection du président du bureau du contentieux référendaire n'est pas précisé. La Commission recommande de le préciser.

53. L'article 91 ouvre droit à saisine de ce bureau du contentieux à l'Etat ou à toute structure associative de la société civile. Lors des entretiens en ligne, le Conseil électoral provisoire a indiqué que « l'Etat » signifie l'exécutif – le gouvernement ou le Conseil présidentiel de transition. En droit comparé, la possibilité pour l'Etat d'initier un contentieux électoral n'est pas courante, car il appartient à l'électeur de défendre ses droits. Quant aux « structures associatives de la société civile », la notion n'est pas non plus claire : s'agit-il de toute association ? Conformément au Code de bonne conduite en matière référendaire, et afin de rendre le processus inclusif et conforme aux normes internationales, la Commission de Venise recommande de permettre aux (seuls) citoyens de déposer directement des recours³¹. Le droit de tous les électeurs de faire

²⁶ [CDL-AD\(2024\)042](#), *op. cit.*, par. 33. La transmission électronique devrait permettre d'éviter les retards constatés lors des élections de 2015 et 2016, [CDL-AD\(2024\)017](#), *op. cit.*, par. 46.

²⁷ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), liste des critères de l'Etat de droit, I.A.4.iii, sur les limites de la délégation législative.

²⁸ [CDL-AD\(2022\)015](#), *op. cit.*, II.4.3.(a).

²⁹ [CDL-AD\(2024\)017](#), *op. cit.*, par. 52.

³⁰ Cf. [CDL-AD\(2024\)017](#), *op. cit.*, par. 50.

³¹ Cf. [CDL-AD\(2022\)015](#), *op. cit.*, II.4.3.f : un quorum raisonnable peut être imposé pour les recours des électeurs relatifs aux résultats du référendum.

recours n'est en effet pas seulement important pour garantir leur droit de vote, mais aussi pour permettre aux autres parties prenantes d'évaluer la portée et l'importance des irrégularités.

54. Le délai de saisine est très court : 24 heures, tandis que le bureau du contentieux ne dispose que de deux jours pour rendre ses décisions une fois qu'il est saisi (article 95). En conformité avec le Code de bonne conduite en matière référendaire³², les délais sont courts, dans de nombreux pays, en raison du souhait légitime de permettre une décision rapide sur la sincérité du scrutin. Le Code de bonne conduite en matière électorale prévoit des délais de recours et des délais pour prendre une décision de trois à cinq jours en première instance³³. Le délai de 24 heures semble trop court, car la collecte d'informations et l'évaluation de l'étendue et de la gravité des irrégularités peuvent prendre un certain temps. Ces difficultés peuvent être aggravées par la situation sécuritaire. La Commission recommande de prévoir des délais de recours et de prise de décision un peu plus longs. Le délai pour publier les résultats définitifs (cinq jours, article 98) pourrait être au besoin prolongé d'un ou deux jours³⁴.

55. L'article 92 prévoit que le bureau du contentieux ne comporte qu'une seule section, composée de cinq membres, alors que le bureau en compte huit. Lors des entretiens en ligne, les représentants du Conseil électoral provisoire ont clarifié cette disposition : cinq membres siègent, les autres sont réservistes.

56. En outre et surtout, les dispositions sur le contentieux ne précisent pas le pouvoir de décision du bureau du contentieux, et notamment les conditions d'annulation du scrutin. La loi n'exclut pourtant pas cette sanction (voir l'article 135, ci-dessous, *a contrario*). La Commission de Venise recommande que le bureau du contentieux ait la compétence d'annuler le scrutin si une irrégularité a pu influencer le résultat³⁵.

57. L'article 99 indique que « *le CEP prend les mesures nécessaires en cas de fraudes avérées et saisit le tribunal compétent* ». La première partie de la phrase est imprécise. Elle n'indique pas à quelle phase du processus électoral elle s'applique (pendant la campagne, le jour du scrutin, après le scrutin ?) ni le type de mesures envisageables. La Commission de Venise recommande de préciser cette disposition.

j. Sanctions

58. Le chapitre X (art. 102 à 130) comprend un grand nombre de dispositions répressives dont certaines sont très sévères en cas de violation des règles relatives au référendum.

59. Dans une situation normale, l'établissement de sanctions pénales par des décrets-lois émis par l'exécutif soulèverait des problèmes de légalité à moins qu'il n'y ait une base claire dans la loi au sens formel. Dans le contexte spécifique d'Haïti, le principe de nécessité pourrait justifier certaines sanctions pénales liées à la situation sécuritaire précaire qui n'est pas réglementée de manière adéquate dans le code pénal général. Cependant, le projet de décret va plus loin et impose des sanctions pénales avec une peine de prison potentielle pour la vente et la consommation d'alcool (art. 104) et l'organisation ou la participation à des manifestations publiques pendant le vote (art. 110). Les représentants du Conseil électoral provisoire ont toutefois informé la Commission que le décret n'introduit pas d'infraction ou de sanction non prévue par la législation formelle³⁶.

³² [CDL-AD\(2022\)015](#), *op. cit.*, II.4.3.g.

³³ [CDL-AD\(2002\)023rev-cor](#), *op. cit.*, II.3.3.g.

³⁴ Si l'annonce tardive des résultats peut conduire à une perte de confiance, des délais de trois à cinq jours ne devraient pas poser problème, dès lors que le résultat provisoire du référendum sera connu et rendu public.

³⁵ [CDL-AD\(2022\)015](#), *op. cit.*, II.4.3.e.

³⁶ Cf. [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'Etat de droit, *op. cit.*, II.B.7 (*nullum crimen, nulla poena sine lege*).

60. L'article 104 prévoit une amende ou une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 25 jours pour la vente ou la consommation d'alcool dans les espaces publics entre 18 heures la veille du scrutin et 6 heures le lendemain du scrutin. La logique de cette interdiction, et dans une certaine mesure sa proportionnalité, pourraient être acceptables si l'interdiction de la vente et de la consommation d'alcool s'accompagnait d'un droit pour le personnel électoral de rejeter les électeurs ivres, mais une telle règle n'existe pas dans le décret.

61. D'autre part, selon l'article 130, toutes les condamnations pour des infractions au chapitre IX entraînent une perte automatique des droits civils et politiques pendant au moins cinq ans et jusqu'à vingt ans. Une perte automatique des droits civils et politiques, même pour une infraction mineure telle que la consommation d'alcool dans les espaces publics le jour des élections (article 104), est disproportionnée.

62. La Commission de Venise recommande de revoir les dispositions pénales pour assurer leur conformité aux principes de nécessité et de proportionnalité.

k. Dispositions finales

63. L'article 135 prévoit que l'interruption partielle du vote, pour quelque cause que ce soit et où que ce soit, ne peut être considérée comme un motif d'annulation du processus référendaire. Cette disposition est imprécise ; il est légitime qu'une interruption très locale et de courte durée n'invalide pas le scrutin, mais il en va autrement d'une interruption de plusieurs heures, à une grande échelle, qui priverait de nombreux électeurs de la possibilité de voter. Cette disposition devrait être accompagnée de la possibilité de prolonger la période de vote au-delà de 16 heures afin de rattraper le temps perdu en raison de l'interruption, de sorte que les électeurs ne soient pas privés de leur droit de vote en raison d'événements extérieurs indépendants de leur volonté. La Commission de Venise recommande de modifier le projet de décret en ce sens.

64. Sur l'article 137, voir *supra* paragraphe 13.

IV. Conclusion

65. Par lettre du 6 mai 2025, M. Patrick Saint-Hilaire, Président du Conseil électoral provisoire (CEP) d'Haïti, a demandé un avis à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe sur le projet de décret référendaire de 2025.

66. Ce projet de décret s'inscrit dans le prolongement des échanges de 2024 entre la Commission de Venise et les autorités haïtiennes, sous l'égide de l'OEA. Ces échanges ont donné lieu à deux avis successifs de la Commission de Venise³⁷.

67. La Commission de Venise ne peut qu'insister encore une fois sur le préalable que doit être le *rétablissement d'une sécurité minimale* en Haïti avant toute élection ou référendum. Les développements des derniers mois ne sont pas rassurants dans ce domaine, car ils vont dans le sens d'une détérioration supplémentaire de la situation. La Commission de Venise ne peut que répéter que *la sécurité des élections est essentielle à leur conformité aux normes internationales*.

68. La Commission de Venise fait les recommandations clés suivantes quant au contenu du décret référendaire :

A. Prévoir les grandes lignes du cadre sécuritaire, en vue notamment de :

- empêcher les membres des gangs d'interférer dans le processus électoral, et pour le moins de leur interdire d'être membres de l'administration électorale :

³⁷ [CDL-AD\(2024\)017](#), *op. cit.*

- garantir la sécurité non seulement des électeurs et des membres des bureaux de vote, mais aussi des observateurs ;
 - assurer la sécurisation de la transmission des résultats ;
- B. Clarifier dans quelle mesure le droit antérieur, et en particulier le décret électoral de 2021, est applicable au référendum prévu en 2025 ;
- C. Garantir l'exercice effectif du droit de vote des personnes déplacées, en précisant ses modalités, et au besoin en prévoyant des bureaux de vote dans les centres de personnes déplacées ;
- D. Prévoir au moins les éléments essentiels des procédures et modalités d'inscription et de vote des électeurs à l'étranger ;
- E. Prévoir des règles garantissant le secret du vote dans le décret lui-même ;
- F. Prévoir une composition équilibrée de l'administration électorale inférieure, sans possibilité de révoquer librement ses membres ;
- G. Développer les règles relatives à la campagne électorale, en conformité avec les normes internationales ;
- H. Assurer un financement public limité de la campagne électorale sans inciter à la création de partis sans fondement réel ;
- I. Éviter que des décisions soient prises par le CEP puis soumises sur recours à un organe comprenant des membres du CEP ;
- J. Permettre aux (seuls) citoyens de déposer directement des recours ;
- K. Prévoir des délais de recours et de prise de décision sur recours un peu plus longs ;
- L. Prévoir que le bureau du contentieux ait la compétence d'annuler le scrutin si une irrégularité a pu influencer le résultat ;
- M. Revoir les dispositions pénales pour assurer leur conformité aux principes de nécessité et de proportionnalité ;
- N. Clarifier la portée du « code de déontologie référendaire ».

69. D'autres recommandations figurent dans le corps du texte.

70. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités haïtiennes pour une assistance supplémentaire dans ce domaine.