



Bureau de Consultation et de Recherche en Légistique

Décret Référendaire de 2025 : alerte sur l'absence de légitimité populaire et de garanties procédurales

Le référendum constitutionnel a toujours constitué un moment décisif de la vie politique haïtienne. Il a tour à tour servi d'instrument de consolidation autoritaire ou d'ouverture démocratique. À titre d'illustration, le référendum du 31 janvier 1983 a entériné la désignation de Jean-Claude Duvalier comme Président à vie, en lui conférant même le pouvoir de nommer son successeur. À l'inverse, celui du 29 mars 1987 a conduit à l'adoption de la Constitution de 1987, en réponse à une forte demande populaire de rupture avec le régime duvaliériste et de refondation de l'ordre institutionnel.

À ce jour, deux autres initiatives de réforme constitutionnelle par voie référendaire ont été entreprises. La première, engagée sous la présidence de Jovenel Moïse, n'a pu aboutir, malgré la publication du Décret sur le Référendum Constitutionnel en date du 31 décembre 2020 et la soumission d'un avant-projet de nouvelle Constitution. La seconde, formalisée par le Décret Référendaire adopté en Conseil des ministres le 24 juin 2025 et publié dans *Le Moniteur Spécial* n° 45 du 3 juillet 2025, a d'ores et déjà suscité de vives critiques, tant sur le fond que sur la forme.

Face à ces enjeux, et dans le souci d'alimenter le débat, le Bureau de Consultation et de Recherche en Légistique (BUCREL) se propose de mettre en lumière les acquis du corpus juridique ayant guidé le référendum de 1987 ainsi que l'innovation et l'encadrement technique du décret référendaire de 2020, malgré ses faiblesses. Il procédera ensuite à une analyse critique du Décret référendaire de 2025, en l'examinant sous l'angle de la légitimité populaire du scrutin et des garanties procédurales du processus constituant.

I. Le référendum de 1987 : entre fondement juridique et encadrement progressif

Le référendum du 29 mars 1987 repose sur un socle juridique progressif structuré autour de plusieurs décrets fondateurs. La présente section examine le corpus normatif ayant encadré les travaux de l'Assemblée constituante, ainsi que les ajustements procéduraux qui ont rendu possible l'organisation du scrutin référendaire. Elle met en lumière l'évolution institutionnelle ayant accompagné l'adoption de la Constitution de 1987, dans une perspective de rupture avec l'autoritarisme et de refondation démocratique de l'État.

1. Le cadre normatif et les ajustements procéduraux

L'organisation juridique et institutionnelle du référendum du 29 mars 1987 repose essentiellement sur deux textes normatifs. Le décret du 10 septembre 1986 constitue le fondement principal : il crée l'Assemblée constituante, en précise les modalités de formation, ainsi que les règles relatives à son fonctionnement. L'article 15 dispose expressément que : « *Les travaux de l'Assemblée Constituante prennent fin avec le vote de la nouvelle Constitution. Celle-ci est soumise à la ratification du Peuple au moyen d'un référendum.* »

Par ailleurs, l'article 14 du même décret désigne initialement la ville des Gonaïves comme siège de l'Assemblée et fixe à soixante jours, à compter de la clôture des travaux du Bureau

provisoire¹, le délai d'achèvement des travaux constitutifs. Toutefois, en raison d'un climat de tensions et d'agitation sociopolitique, le siège de l'Assemblée a été transféré dans l'arrondissement de Port-au-Prince, conformément à la publication du *Moniteur* n° 92 en date du jeudi 13 novembre 1986.

2. Prolongation du mandat de l'Assemblée constituante

Par résolution en date du 13 janvier 1987, l'Assemblée constituante a sollicité du Conseil national de gouvernement (CNG) une prorogation du délai imparti à l'accomplissement de ses travaux. Accédant à cette demande, le CNG a adopté, en Conseil des ministres, un décret modificatif de l'article 14 du décret du 10 septembre 1986. Ce nouveau texte a accordé à l'Assemblée un délai supplémentaire de quatre-vingt-dix (90) jours, à compter de la clôture des travaux du Bureau provisoire, pour achever l'ensemble de ses activités. Le dernier acte normatif de la série encadre le processus référendaire du 29 mars 1987.

3. L'Arrêté du 3 février 1987 : la matérialisation du suffrage constituant.

Le référendum, en tant qu'instrument de démocratie semi-directe, permet au peuple d'exprimer sa volonté souveraine sur un texte fondamental. Comme le note Bertrand Pauvert (2006), il s'agit d'un mécanisme par lequel les citoyens sont directement appelés à trancher une question majeure. C'est dans ce contexte que l'Arrêté du 3 février 1987 avait convoqué le peuple haïtien dans ses comices pour le dimanche 29 mars 1987, en application de l'article 15 du décret du 10 septembre 1986. La question soumise au corps électoral était formulée ainsi : « *Du 10 décembre 1986 au 10 mars 1987, l'Assemblée Constituante, convoquée par décret du Conseil National de Gouvernement en date du 10 septembre 1986, a voté à Port-au-Prince, la nouvelle Constitution de la République d'Haïti. – La ratifiez-vous ?* »

Les citoyens devaient exprimer leur choix à l'aide d'un bulletin blanc pour le « Oui » et d'un bulletin jaune pour le « Non ». Mais, au-delà du vote, l'organisation de ce scrutin répondait à des impératifs de régularité formelle et de garanties procédurales.

3.1 Du corps électoral et de l'organisation du vote

L'article 2 de l'Arrêté consacre les principes d'universalité et d'égalité du suffrage en définissant clairement le corps électoral. Ainsi, prescrit-il « *tous les citoyens haïtiens, sans distinction de sexe, âgés de dix-huit (18) ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques, étaient habilités à participer au référendum* ». Pour l'effectivité de ces principes, l'organisation matérielle du scrutin a été confiée aux autorités communales et judiciaires, avec l'implication de la société civile. L'administration locale était chargée d'implanter les bureaux de vote par section rurale et par tranche de 3 000 habitants en milieu urbain, composés de notables locaux. Ces dispositions favorisaient une large accessibilité et une certaine proximité démocratique.

Le dépouillement et le recensement des suffrages suivaient une architecture à deux niveaux, mobilisant tant les institutions judiciaires que la société civile : Au niveau de l'arrondissement, un bureau composé du Doyen du Tribunal civil, du Commissaire du gouvernement et d'un notable procédait au dépouillement et à la centralisation des résultats à partir des procès-verbaux transmis par les Préfets. Ce bureau rédigeait un procès-verbal général, dont un exemplaire était adressé au Bureau central. À Port-au-Prince, le Bureau central était formé du Président de la Cour de cassation, du Président de la Cour d'appel et d'un notable de la capitale. Il avait pour mission de procéder au recensement général des votes à partir des données transmises par les bureaux d'arrondissement, et de prendre acte officiellement des résultats du référendum constitutionnel. Ces résultats étaient ensuite transmis au Conseil National de Gouvernement (CNG).

¹ Le Bureau provisoire de l'Assemblée Constituante exerce une fonction transitoire, limitée aux tous premiers jours de fonctionnement de l'Assemblée. Il est chargé de valider les pouvoirs, de recevoir le serment des membres et d'organiser l'élection du Bureau définitif.

L'Arrêté du 3 février 1987 représentait ainsi un acte normatif historique, en consacrant l'interaction formelle entre le travail de l'Assemblée Constituante et l'expression directe du peuple haïtien, seul détenteur légitime du pouvoir constituant originaire. La deuxième initiative d'un référendum constitutionnel intervient dans un contexte de fragilités institutionnelles.

II. Le Décret sur le Référendum Constitutionnel : vers un encadrement modernisé du processus constituant

Le décret référendaire du 31 décembre 2020 publié dans Le Moniteur Spécial n° 1 du 5 janvier 2021, marque une tentative de modernisation du processus constituant en Haïti, dans un contexte politique profondément polarisé. En rupture avec le modèle de 1987, ce décret propose un encadrement plus technique et innovant du référendum, tout en soulevant d'importantes réserves quant à sa légitimité, sa conformité constitutionnelle et sa mise en œuvre effective. Cette partie analyse les fondements, les limites et les apports de ce nouveau cadre normatif.

1. L'ambivalence : Un contexte politique polarisé et une norme structurée

Le décret référendaire du 31 décembre 2020 s'inscrivait dans un contexte d'instabilité politique, marqué par la fin controversée du mandat du Président Jovenel Moïse et le dysfonctionnement du Pouvoir Législatif. Malgré ces tensions et fragilités institutionnelles, la présidence a fait publier dans le journal officiel le « Décret sur le référendum constitutionnel » et le « Décret accordant un nouveau délai au Comité consultatif indépendant pour l'élaboration du projet de la nouvelle Constitution ». En dépit d'un déficit de légitimité, cet acte normatif témoignait d'un effort de structuration procédurale et d'innovation par rapport au modèle de 1987.

L'examen du texte révèle, sans ambages, une transposition, certes adaptée, des règles électorales classiques au contexte référendaire. L'article 79 du décret disposait que « le projet de Constitution est adopté si le "OUI/WI" atteint la majorité des suffrages exprimés. À défaut, le projet est rejeté ». En effet, la majorité simple, calculée sur les seuls suffrages exprimés, ne garantit ni un taux de participation élevé, ni une large adhésion populaire. Elle ouvre la voie à une adoption de la Constitution par une minorité d'électeurs, dans l'indifférence d'une majorité silencieuse. En dépit de ces manquements graves et d'autres, le Décret de 2020 reste un instrument de modernisation du référendum constitutionnel en Haïti.

2. Des innovations notables

Le Décret référendaire du 31 décembre 2020 apportait plusieurs innovations par rapport au modèle de 1987. Le corps électoral est inscrit sur un registre référendaire au moyen des données extraites du registre de l'Office national d'identification. Il s'est élargi aux Haïtiens vivant à l'étranger ayant la qualité d'électeur. Par ailleurs, *le bureau référendaire communal est tenu d'utiliser les nouvelles technologies de l'information et de la communication mises à sa disposition par le CEP afin de transférer électroniquement et immédiatement les procès-verbaux de dépouillement destinés, au CEP en attendant que les originaux plastifiés lui parviennent* (Art. 72). Un autre élément fondamental est la garantie procédurale introduite par l'article 91 avec la création du Bureau du Contentieux Référendaire National. Cet organe juridictionnel contrôle la régularité des opérations de vote et du dépouillement. Il examine et tranche les demandes de vérification qui, lorsqu'elles se révèlent fondées, sont exécutées dans un délai de quarante-huit heures à compter du dépôt de l'acte de contestation. Si ce décret a le mérite d'une volonté manifeste de garantir le processus du pouvoir constituant originaire de 2020 par une procédure rapide et transparente des litiges référendaires, il y avait quand même matière à redouter la mise en œuvre eu égard à des délais aussi compressifs.

III. Le Décret Référendaire de 2025 : une régression normative et démocratique

Le décret référendaire adopté en juin 2025, dans le contexte fragile de la transition post-crise, marque un recul manifeste tant sur le plan normatif que démocratique, notamment en comparaison aux précédents cadres de 1987 et de 2020. Ce texte, objet de vives critiques tant de la part d'acteurs nationaux que d'institutions internationales, semble ignorer, sinon mépriser deux exigences fondamentales : la légitimité populaire et la garantie de la régularité du processus référendaire.

1. Les critiques formulées à l'encontre du décret référendaire de 2025

L'Avis sur le projet de décret référendaire rendu par la *Commission de Venise*, publié à Strasbourg le 16 juin 2025, formule quatorze recommandations substantielles, visant à aligner le texte sur les standards internationaux applicables à l'organisation d'un référendum. Ces recommandations touchent notamment à la transparence du processus, à la participation inclusive, à l'encadrement juridique du scrutin, et à la neutralité des organes de pilotage. Or, le décret finalement publié dans *Le Moniteur* du 3 juillet 2025 semble avoir ignoré, voire contredit, l'essentiel de ces recommandations, traduisant un durcissement plutôt qu'un ajustement du dispositif référendaire. Ce choix est d'autant plus étonnant que le Président du Conseil Présidentiel de Transition avait lui-même publiquement critiqué la diffusion de l'Avant-projet de Constitution, allant jusqu'à annoncer la mise en place d'un Groupe de relecture chargé de retravailler le texte en profondeur.

Dans ce contexte, l'adoption du décret référendaire en Conseil des ministres, en date du 24 juin 2025, apparaît comme une décision paradoxale, sinon incohérente. Elle donne l'image d'un processus précipité, divisé et déconnecté de l'exigence de concertation. En somme, il s'agit d'une chronique d'un échec annoncé, tant du point de vue de la méthode que de la finalité démocratique du référendum.

2. La majorité simple dans un contexte de crise

« Les lois, dans la signification la plus étendue, sont les rapports nécessaires qui dérivent de la nature des choses », écrivait Montesquieu. À cet égard, l'article 86 du décret référendaire de 2025, qui prévoit l'adoption du projet de nouvelle Constitution à la majorité des suffrages exprimés, semble profondément déconnecté du contexte socio-politique qui prévaut actuellement en Haïti.

En effet, dans son rapport adressé à la Présidente du Conseil de sécurité des Nations Unies le 9 juin 2025, le Groupe d'experts sur Haïti a exprimé sa profonde préoccupation face à la propagation continue de la violence des gangs à travers le territoire, ainsi que la brutalité croissante qui l'accompagne. *Les gangs ont tiré parti de l'agitation politique et de la riposte désorganisée de l'État face à la crise en matière de sécurité pour intensifier leurs attaques coordonnées, en particulier contre certains des derniers bastions libres de la capitale, notamment les communes de Pétion-Ville et de Kenscoff*².

Par ailleurs, dans un article publié le 11 juin 2025 sur son site officiel, le Bureau des Nations Unies à Genève a indiqué qu'Haïti comptait un nombre record de 1,3 million de déplacés internes, conséquence directe de la terreur instaurée par les gangs armés. Cette situation entrave considérablement l'accès aux bureaux de vote pour une large partie du corps électoral. Mais au-delà des obstacles physiques, c'est surtout la méfiance généralisée de la population envers les autorités étatiques et la classe politique qui alimente la crainte d'un taux de participation encore plus faible³ que celui des dernières élections générales. Dans un tel

² Conseil de sécurité des Nations Unies. *Rapport périodique du Groupe d'experts sur Haïti présenté en application de la résolution 2752 (2024)*, Nations Unies, juin 2025, 44 p, p. 2.

³ Le taux de participation aux élections du 20 novembre 2016 était estimé à 21,09 %. Ce scrutin portait sur l'élection du Président de la République, le renouvellement de 25 sièges à la Chambre des députés sur les 119, ainsi que sur 16 des 30 sièges du Sénat de la République.

contexte, un scrutin à majorité simple risque de compromettre la légitimité de l'ordre constitutionnel qu'il entend instaurer. Dans cet environnement délétère, la garantie procédurale du référendum constituant de 2025 est un autre sujet de grande préoccupation.

3. Le déficit de garantie procédurale

Un référendum constituant ne saurait se réduire à une simple question soumise au vote populaire. Il requiert également des garanties procédurales strictes, condition essentielle à la validation juridique et démocratique de la nouvelle Constitution. Or, le texte référendaire de 2025 marque un recul significatif par rapport aux standards établis en 1987 et en 2020, un constat également souligné par la Commission de Venise dans son Avis rendu le 16 juin. BUCREL, pour sa part, met particulièrement l'accent sur l'absence d'un organe juridictionnel compétent pour connaître des irrégularités et manquements susceptibles d'entacher le déroulement du processus.

D'abord, un déficit manifeste de structuration se dégage de plusieurs dispositions relatives à la garantie procédurale: la règle de droit y apparaît incomplète. En effet, l'antécédent, c'est-à-dire la partie de la disposition qui énonce la situation juridique⁴, n'est pas suivi d'un conséquent clair. Les situations juridiques mentionnées aux articles 60, 61 et 63 se limitent à de simples énoncés, sans qu'aucune conséquence juridique n'y soit attachée. Par ailleurs, le Conseil Électoral Provisoire (CEP) se voit confier, à la fois, les fonctions de planification, d'organisation et de contrôle du référendum constitutionnel (article 2). Après avoir procédé à des "vérifications de droit", il valide les résultats du scrutin, sans que la nature ni les modalités de ces vérifications ne soient définies, révélant ainsi un déficit préoccupant de transparence.

Le projet de décret référendaire initial, soumis à l'examen de la Commission de Venise, prévoyait un véritable contentieux référendaire, encadré par les articles 87 à 99, avec la création d'un bureau juridictionnel spécialisé composé de membres du CEP, de représentants de Barreaux et de magistrats. Ce mécanisme garantissait une certaine transparence procédurale, les audiences étant publiques et les décisions rendues à la majorité, définitives et non susceptibles de recours (art. 97). Toutefois, ces dispositions ont été supprimées dans la version publiée au Moniteur, au profit d'un dispositif centralisé conférant au seul CEP un plein pouvoir de contrôle et de validation des résultats, sans instance juridictionnelle indépendante.

Par ailleurs, le CEP détient le pouvoir de révision des vérifications réalisées par le Centre de Tabulation des Votes (CTV) (art. 83), qu'il avait lui-même préalablement autorisées (art. 82), se plaçant ainsi dans la position problématique de juge de ses propres décisions. En outre, il dispose du pouvoir d'édicter, par voie de résolution, les règles spéciales⁵ régissant le référendum constitutionnel (art. 123). Une telle concentration de pouvoir entre les mains d'un seul organe constitue une entorse aux principes fondamentaux d'un processus démocratique, en particulier dans le cadre d'un référendum constituant. Ainsi, le décret de 2025 marque une rupture nette avec les garanties juridiques élémentaires et l'état de droit.

Somme toute, de 1987 à 2021, le référendum constitutionnel haïtien a connu une évolution vers une meilleure prise en compte des droits des citoyens et un encadrement institutionnel renforcé du suffrage. Le décret référendaire de 1987 demeure une référence en matière de

⁴ TREMBLAY, Richard. *Éléments de légistique : comment rédiger les lois et les règlements*, Cowansville (Qc), Éditions Yvon Blais, 2010, p. 274.

⁵ Le pouvoir conféré au CEP d'édicter par résolution les règles spéciales applicables au référendum constitutionnel s'apparente à un pouvoir discrétionnaire sans balises juridiques claires. Une telle concentration normative, dans un processus de nature constituante, contrevient aux exigences fondamentales de transparence, de légalité et d'équilibre institutionnel.

procédure et de participation démocratique. Celui de 2020, malgré ses limites politiques, introduisait des outils techniques et une certaine cohérence organisationnelle. En revanche, le décret de 2025 marque un net recul, en affaiblissant la transparence, la participation et la légitimité du processus constituant. Toute réforme constitutionnelle devrait s'inspirer des leçons du passé pour réconcilier le droit, la souveraineté populaire et l'exigence de procédures rigoureuses. Dans le contexte sociopolitique actuel, elle devrait également prévoir une majorité qualifiée et la fixation d'un quorum de participation d'au moins 50 %, conditions indispensables à la légitimité des résultats d'un scrutin référendaire appelé à changer l'ordre constitutionnel établi.

Au-delà de ces considérations techniques, une interrogation demeure : compte tenu de l'échéance du 7 février 2026, du délai de 60 jours prévu pour la tenue du référendum à partir de la constitution du registre référendaire, de l'absence d'un projet de Constitution officiellement validé et des critiques publiques formulées par le Président du Conseil Présidentiel de Transition lui-même, ne sommes-nous pas en présence de ce qu'Alexandre Flückiger qualifierait de « décret alibi⁶ » ?

⁶ Les « lois- alibis » sont destinées provisoirement à calmer l'opinion publique sans volonté de résoudre fondamentalement le problème.