



Décret électoral de 2025 : l'urgence d'une révision fondée sur l'étude d'impact

Introduction

La publication, le 23 décembre 2025, du Communiqué de presse n° 2 du Conseil électoral provisoire, fixant le premier tour des élections législatives et présidentielles au 30 août 2026, puis le second tour ainsi que les élections des collectivités territoriales au 6 décembre 2026, confère une portée opérationnelle immédiate au Décret électoral du 1er décembre 2025. Cette annonce engage, avec une acuité particulière, la responsabilité des institutions de l'État quant à la garantie de la sincérité du suffrage, de la stabilité institutionnelle et du respect de l'État de droit, tout en mettant en lumière les contraintes objectives pesant sur la faisabilité du processus électoral, explicitement conditionné par le CEP à la disponibilité d'un environnement sécuritaire acceptable et de ressources financières adéquates.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la présente analyse, conduite par le Bureau de Consultation et de Recherche en Légistique (BUCREL), conformément à sa mission fondamentale de promotion de la qualité normative, de prévention des risques juridiques et d'appui à la gouvernance publique. Sans remettre en cause le principe de la tenue des élections ni interférer dans les prérogatives des autorités compétentes, cette contribution adopte une démarche strictement institutionnelle et prospective, orientée vers l'amélioration de la cohérence et de l'opérationnalité du cadre juridique électoral.

L'étude sera réalisée sur le fondement méthodologique de la Circulaire n° 047 du Premier ministre, qui impose la conduite préalable d'une étude d'impact et de faisabilité pour tout texte législatif ou réglementaire d'envergure. À partir d'un examen ciblé de certaines dispositions structurantes du décret électoral de 2025, retenues à titre d'échantillon représentatif, l'analyse vise à identifier les fragilités susceptibles d'affecter la mise en œuvre du processus électoral et à formuler des recommandations en vue d'une révision ciblée, techniquement fondée et juridiquement sécurisée du cadre normatif applicable.

I. La Circulaire n°047 : une exigence méthodologique ignorée

La circulaire n°047¹ du Premier ministre rappelle avec clarté la procédure d'élaboration et d'adoption des textes législatifs et réglementaires par le Pouvoir exécutif. Elle s'inscrit dans une volonté affirmée de rupture avec des pratiques normatives antérieures ayant fragilisé la cohérence, l'efficacité et la crédibilité de l'action publique. À cet égard, le point 2 de la circulaire revêt une portée particulière en prescrivant de manière impérative que l'« étude

¹La circulaire n° 047, adoptée le 28 octobre 2014 par le Premier ministre Laurent Salvador Lamothe, constitue un rappel et une réaffirmation des prescriptions de la circulaire n° 002 du 27 octobre 2011 du Premier ministre Garry Conille, laquelle vise à encadrer la procédure d'élaboration, d'examen et d'adoption des textes législatifs et réglementaires par le Pouvoir exécutif.

d'impact et de faisabilité est obligatoire, car elle permet d'identifier les besoins et l'action à entreprendre en réponse, et de justifier le choix du texte normatif ».

Ainsi conçue, l'étude d'impact ne constitue ni une formalité administrative préalable à l'adoption du texte ni un exercice technocratique accessoire. Elle est, au contraire, un instrument central de légistique matérielle et formelle, destinée à anticiper les effets juridiques, financiers, institutionnels, sécuritaires et sociaux des choix normatifs envisagés. À ce titre, elle concourt directement à la cohérence de l'ordre juridique, à la sécurité juridique des destinataires de la norme et à l'efficacité globale de l'action publique.

Or, l'examen du décret électoral du 1er décembre 2025, mis en perspective avec le calendrier électoral publié par le Conseil électoral provisoire le 23 décembre 2025, révèle un écart significatif entre ces exigences méthodologiques et la démarche effectivement suivie. Plusieurs dispositions structurantes paraissent avoir été adoptées sans évaluation préalable suffisamment approfondie de leurs implications concrètes. Cette carence méthodologique, loin d'être marginale, irrigue l'ensemble du texte et constitue le fil conducteur des fragilités normatives analysées dans les développements qui suivent.

II. Capacité électoral et sanctions internationales : une confusion normative affectant plusieurs dispositions

Les articles 16.10, 21.10, 26.9, 28.8, 36.8, 52.5, 53.8, 74.11, 84.11, 98.11, 113.9, 119.9, 125.9 et 132.9 du décret électoral de 2025 traduisent une intégration diffuse, répétée et juridiquement fragile des sanctions internationales dans le régime de la capacité électoral. À travers ces dispositions, l'exercice des droits électoraux, tout comme l'accès aux fonctions électoral temporaires et aux responsabilités au sein des structures déconcentrées du processus électoral, notamment les BEC et les BED, est subordonné, à plusieurs reprises, à l'absence de sanctions prononcées par le Conseil de sécurité des Nations Unies². Or, les sanctions internationales applicables à Haïti, notamment le gel des avoirs, les interdictions de voyager et diverses restrictions économiques, relèvent d'un régime international à caractère administratif, préventif et ciblé. Elles ne constituent ni des condamnations pénales ni des décisions juridictionnelles internes.

La transposition directe de ce régime dans le droit électoral interne est d'autant plus préoccupante qu'aucune autorité nationale n'est désignée pour constater l'existence, la portée et les effets internes de ces sanctions, et qu'aucune procédure ni garantie de recours juridictionnel effectif n'est prévue. Comme le rappelle Jacques Chevallier, « *l'État de droit est un État soumis à un régime de droit : le pouvoir public ne peut agir que par les moyens autorisés par l'ordre juridique en vigueur, tandis que les individus disposent de voies de recours juridictionnelles effectives contre les abus susceptibles d'être commis*³ ». En conférant à des décisions émanant d'une instance internationale un effet direct sur l'exercice du suffrage et de certaines compétences administratives, sans encadrement normatif interne ni mécanisme de contrôle juridictionnel effectif, les dispositions en cause s'écartent de ces exigences fondamentales. Elles exposent ainsi le dispositif électoral à un risque sérieux de contentieux électoral et constitutionnel. Au stade de la détermination du contenu de la norme, il appartenait dès lors au législateur de veiller à ce que celle-ci ne contredise aucune norme de

² La Résolution 2653 (2022) du Conseil de sécurité des Nations Unies a été adoptée lors de sa 9159^e séance, tenue le 21 octobre 2022. Elle institue un régime de sanctions ciblées à l'encontre des personnes et entités contribuant à l'insécurité et à la violence en Haïti, notamment par le gel des avoirs, les interdictions de voyager et l'embargo ciblé sur les armes. <https://share.google/pMPe28wYPas44NHLd>

³ Jacques Chevallier, *L'État de droit*, Montchrestien, 5^e éd., 2010, p14.

même niveau hiérarchique ni aucune norme de valeur supérieure, condition essentielle de la sécurité juridique et de la crédibilité du cadre électoral.

III. Registre électoral et inscription : l'épreuve de la faisabilité

Les articles 54 et 55 du décret électoral introduisent une ambiguïté substantielle quant au mode de constitution du registre électoral. Alors que l'article 54 fonde clairement le registre sur les données du registre civil géré par l'Office national d'identification, en confiant au Conseil électoral une mission de mise à jour, de vérification et de consolidation, l'article 55 opère un glissement normatif en faisant de l'établissement des Bureaux d'Inscription et de Vote (BIV) un mécanisme autonome de constitution du même registre. Cette juxtaposition de deux fondements distincts, sans hiérarchisation ni articulation explicite, crée une confusion sur la chaîne de responsabilité institutionnelle et confère au Conseil électoral une double fonction contradictoire, difficilement soutenable dans le contexte sécuritaire, infrastructurel, financier et temporel actuel.

Cette incohérence est accentuée par l'article 56, qui impose une inscription personnelle du citoyen muni d'une carte d'identification nationale valide, tout en rendant cette inscription obligatoire pour l'exercice du droit de vote. Une telle exigence engendre une redondance procédurale problématique : le citoyen déjà détenteur d'une carte valide est en principe identifié dans la base de données de l'ONI, tandis que celui qui ne l'est pas doit suivre un double parcours administratif, d'abord auprès de l'ONI, puis auprès d'un BIV. En l'absence de dispositions garantissant l'accessibilité du processus, la sécurité des citoyens dans leurs déplacements et la protection du personnel et des infrastructures électorales, cette architecture normative risque de transformer une condition administrative légitime en obstacle disproportionné à l'exercice du droit de vote, au mépris des exigences de gouvernance électorale et de légistique matérielle.

L'absence de cohérence normative et d'évaluation de faisabilité dans l'organisation du registre électoral révèle des fragilités structurelles susceptibles de compromettre l'effectivité du droit de vote et la crédibilité du processus électoral, fragilités que renforce le calendrier électoral publié par le Conseil électoral provisoire, lequel prévoit, en son point 6, une période de quatre-vingt-dix (90) jours, du 1er avril au 29 juin 2026, exclusivement consacrée à l'inscription des électeurs, sans qu'aucune phase distincte ne soit prévue pour l'installation préalable des BIV. Une telle omission traduit un déficit de planification opérationnelle et accentue l'ambiguïté normative des articles 54 à 56 du décret électoral, en faisant reposer sur une infrastructure non programmée la mise en œuvre d'une obligation légale conditionnant l'exercice du suffrage, ce qui appelle, en conséquence, une modification du décret afin d'en rétablir la cohérence interne, d'en garantir la soutenabilité opérationnelle et de sécuriser juridiquement l'exercice du droit de vote.

IV. Organisation du vote et soutenabilité du dispositif : les effets non évalués de l'article 67

L'effectivité du droit de vote ne dépend pas uniquement de la reconnaissance de la capacité électorale et de l'inscription sur le registre électoral ; elle suppose également une organisation matérielle du scrutin compatible avec les capacités institutionnelles, financières et sécuritaires de l'État. À cet égard, l'article 67 du décret électoral de 2025, en fixant à trois cents (300) le nombre maximal d'électeurs par bureau de vote, introduit une norme quantitative structurante qui modifie substantiellement l'architecture du scrutin. Une telle option normative, par ses effets systémiques, appelait nécessairement une étude d'impact préalable, conformément aux exigences de la circulaire n°047, étude qui fait défaut.

En apparence, l'objectif poursuivi par la limitation du nombre d'électeurs par bureau de vote peut être regardé comme légitime : réduction des files d'attente, amélioration de la fluidité du vote, limitation des tensions dans les centres de vote et renforcement de la transparence des opérations électorales. Toutefois, en légistique matérielle, la légitimité d'un objectif ne dispense jamais de l'analyse de ses conséquences concrètes, d'autant que le Conseil électoral provisoire *subordonne lui-même la tenue du calendrier électoral à l'existence d'un climat sécuritaire acceptable et à la disponibilité des ressources financières nécessaires*⁴. Or, sur la base d'une population électorale estimée à 6 360 000 électeurs inscrits, cette norme conduirait mécaniquement à la création d'environ 21 200 bureaux de vote sur l'ensemble du territoire, contre 11 993 lors des élections de novembre 2016, impliquant la mobilisation d'au moins 63 600 membres de bureaux de vote, sans compter les superviseurs et personnels de réserve, ainsi que des besoins matériels et logistiques considérables.

Dans un contexte national marqué par une insécurité persistante et territorialisée, notamment dans des départements à forte densité électorale tels que l'Ouest et l'Artibonite, la multiplication des bureaux de vote accroît substantiellement les exigences de protection des électeurs, du personnel électoral et des infrastructures, ainsi que les contraintes financières et logistiques associées. Ce constat appelle, en conséquence, une modification du décret du 1er décembre 2025 par l'abrogation de l'article 67, qui fixe de manière rigide le plafond de trois cents (300) électeurs par bureau de vote, au profit d'une marge d'appréciation encadrée reconnue à l'institution électorale.

V. Les Bureaux de Tabulation des Votes Départementaux (BTVD) : déconcentration fonctionnelle et déficit d'évaluation systémique

Les articles 30.5, 37.2, 253.1, 253.4, 254, 255, 261, 264, 264.1 et 264.2 du décret électoral de 2025 instituent les Bureaux de Tabulation des Votes Départementaux (BTVD) comme un nouveau maillon de la chaîne de traitement des résultats électoraux. Présentés comme un mécanisme de déconcentration destiné à alléger la charge du Centre de Tabulation des Votes (CTV) et à réduire les délais de publication des résultats, les BTVD constituent une innovation institutionnelle majeure, modifiant en profondeur l'architecture de sécurisation, de transmission et de centralisation des procès-verbaux. Toutefois, si le point 2 du calendrier électoral publié par le Conseil électoral provisoire prévoit une période de deux cent trente-neuf (239) jours, du 5 décembre 2025 au 31 juillet 2026, pour la mise en place des BTVD, cette phase n'est précédée d'aucune programmation relative à l'acquisition des équipements nécessaires, laquelle, au regard du nombre de structures à installer, implique nécessairement le recours aux procédures de passation de marchés publics. Cette absence de séquençage opérationnel et d'anticipation juridique fragilise la faisabilité du dispositif et illustre l'insuffisance d'une étude d'impact préalable, pourtant requise par la circulaire n° 047, notamment quant aux exigences institutionnelles, financières, techniques et sécuritaires d'une réforme de cette ampleur.

Au-delà de ces carences procédurales, les implications de la création des BTVD apparaissent considérables sur les plans budgétaire et sécuritaire. La mise en place d'au moins dix (10) BTVD, voire onze (11) en cas de prise en compte des votes de la diaspora, suppose des investissements lourds en infrastructures, équipements technologiques spécialisés, maintenance, formation de personnel qualifié et dispositifs de sécurisation des sites et des données. Dans un contexte national marqué par une insécurité persistante et territorialisée, la

⁴ Conseil électoral provisoire (CEP), *Communiqué de presse n° 2 relatif au calendrier électoral*, 23 décembre 2025.

multiplication des centres de tabulation accroît les points sensibles du processus électoral et les risques de perturbation ou de compromission des résultats, sans qu'aucune évaluation préalable n'ait permis d'apprécier la capacité réelle des forces de sécurité et de l'administration électorale à y faire face.

Dans ces conditions, ces constats appellent l'abrogation des dispositions du décret électoral instituant les BTVD, faute d'étude d'impact préalable et de garanties suffisantes de faisabilité opérationnelle, budgétaire et sécuritaire. À défaut, et dans une logique de prudence institutionnelle, il est recommandé de circonscrire le dispositif à une phase expérimentale limitée à deux (2) BTVD pilotes, sélectionnés sur la base de critères objectifs, afin d'évaluer les effets systémiques avant toute généralisation.

VI. Le financement électoral : égalité politique, soutenabilité financière et déficit d'évaluation socio-économique

Les articles 183 à 190 et 198 du décret électoral de 2025 encadrent le financement public et privé des campagnes électorales ainsi que les plafonds de dépenses. S'ils poursuivent, en principe, des objectifs légitimes de pluralisme politique et de transparence, leur élaboration révèle une absence manifeste d'évaluation socio-économique préalable, en contradiction avec les exigences de la légistique matérielle et de l'étude d'impact prescrites par la circulaire n° 047. Cette fragilité apparaît de manière particulièrement nette dans l'articulation entre l'article 183, qui institue une subvention publique destinée à soutenir la campagne des partis et regroupements ayant des candidats agréés, et l'article 183.1, qui prévoit, sans justification normative explicite, l'octroi d'une subvention additionnelle aux groupements et regroupements de partis politiques par simple arrêté pris en Conseil des ministres.

En l'absence de critères objectifs, de finalité clairement définie ou de conditions d'éligibilité distinctes, cette subvention additionnelle introduit une rupture d'égalité entre les acteurs politiques et confère à l'Exécutif un pouvoir discrétionnaire difficilement compatible avec les principes de prévisibilité, de neutralité et de transparence du financement public des campagnes. Cette incohérence est renforcée par l'exigence posée à l'article 186 de produire des rapports financiers relatifs à des exercices antérieurs, alors même que les partis concernés n'ont pas nécessairement bénéficié de financements publics correspondants, faisant peser un risque de discrimination indirecte dépourvue de fondement empirique.

Le régime du financement privé et des plafonds de dépenses accentue ces déséquilibres. Les plafonds élevés de dons autorisés aux personnes physiques et morales, combinés aux montants particulièrement élevés des plafonds de dépenses fixés à l'article 198, ont été arrêtés sans analyse des capacités économiques réelles des acteurs politiques ni prise en compte des inégalités structurelles qui caractérisent la société haïtienne. En l'absence d'évaluation préalable des coûts effectifs des campagnes, ces seuils sont susceptibles de renforcer l'influence disproportionnée de certains acteurs économiques et d'alimenter des logiques de capture du mandat électif, au détriment de l'égalité politique entre citoyens. Ces constats conduisent à des interrogations sur l'opportunité de maintenir en l'état ces dispositions et invitent à envisager une révision du décret, portant notamment sur la réécriture ou l'abrogation de l'article 183.1, la suppression des obligations de reddition financière non corrélées à un financement effectif, ainsi que la réduction substantielle des plafonds de financement privé, afin de restaurer la crédibilité et l'équité du processus électoral.

VII. Le contentieux électoral : impartialité, sécurité juridique et déficit de légistique institutionnelle

Le contentieux électoral constitue l'ultime mécanisme de régulation du processus électoral. Il ne se limite pas à la sanction des irrégularités : il joue, en pratique, un rôle central de pacification des compétitions politiques en offrant aux acteurs un cadre juridictionnel susceptible de prévenir les conflits post-électoraux. À ce titre, la composition, le fonctionnement et la légitimité des organes de contentieux électoral engagent des exigences constitutionnelles d'impartialité, de séparation des fonctions et de sécurité juridique. Or, les articles 271, 275, 276 et 277 du décret électoral de 2025 révèlent des fragilités structurelles qui, faute d'étude d'impact préalable au sens de la circulaire n°047, apparaissent insuffisamment évaluées et insuffisamment justifiées.

En premier lieu, la participation de conseillers et conseillères électoraux au sein du Bureau du contentieux électoral national (BCEN), tout en exerçant parallèlement des fonctions administratives au sein de l'organe électoral, réintroduit une confusion des rôles déjà identifiée lors des cycles électoraux antérieurs. Cette imbrication entre fonctions d'organisation du scrutin et fonctions juridictionnelles alimente une perception persistante de juge et partie, affaiblit le principe d'impartialité objective et expose les décisions du contentieux national à une contestation accrue. Une telle configuration constitue un recul normatif au regard des efforts de séparation fonctionnelle opérés par des textes antérieurs et aurait dû, à tout le moins, faire l'objet d'une évaluation comparative et prospective approfondie.

En deuxième lieu, le décret introduit la catégorie de « *juge professionnel formé en contentieux électoral* », désigné par tirage au sort sur des listes communiquées par le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire. Toutefois, aucune précision n'est apportée quant au corps d'appartenance de ces juges, aux modalités de leur formation, à l'autorité chargée de la certification de cette spécialisation ni aux critères objectifs de sélection. Cette indétermination conceptuelle est aggravée par l'usage du terme générique de « magistrat professionnel », susceptible de recouvrir des réalités institutionnelles distinctes. En l'absence de clarification normative, ces ambiguïtés fragilisent la régularité de la composition des bureaux de contentieux électoral et ouvrent la voie à des interprétations divergentes, voire à des contestations portant sur la compétence même des organes appelés à statuer.

Enfin, le retrait des avocats des Bureaux de contentieux électoraux marque une rupture significative avec une pratique institutionnelle ancienne, sans que le décret n'en explicite les motivations ni les objectifs poursuivis. Historiquement, la présence des avocats contribuait à l'équilibre du débat juridique, au respect du contradictoire et à la perception d'indépendance des organes contentieux. En l'absence d'une analyse d'impact démontrant les bénéfices attendus de cette exclusion, la réforme apparaît comme un choix institutionnel non étayé, susceptible d'affaiblir la confiance des acteurs politiques dans la capacité du contentieux électoral à remplir pleinement sa fonction de régulation démocratique.

Ces constats conduisent à envisager une révision ciblée du Titre VIII du décret électoral de 2025. Il apparaît notamment nécessaire de réexaminer l'article 271, la Constitution ne définissant pas de conditions spécifiques pour l'exercice des fonctions de juge électoral et le renvoi au Code de déontologie se révélant, au regard de la hiérarchie des normes, juridiquement inadapté. Il conviendrait également de reconsidérer la présence des conseillers électoraux ainsi que des membres des bureaux électoraux déconcentrés (BEC et BED) au sein des organes de contentieux électoral, afin de renforcer la séparation fonctionnelle et l'impartialité des bureaux de contentieux électoral. Enfin, une clarification normative des notions de « juge professionnel formé en contentieux électoral » et de « magistrat

professionnel » s'impose. À défaut d'une refonte complète, il apparaît juridiquement plus sûr d'examiner l'opportunité de revenir soit à la formule retenue par le décret électoral de 2021, soit, à titre subsidiaire, à celle de 2015, qui offraient un cadre plus lisible et plus conforme aux exigences de sécurité juridique et de crédibilité du contentieux électoral.

Conclusion

Le décret électoral du 1er février 2025, par son étendue et sa portée structurante, constitue un instrument déterminant pour l'organisation des prochaines élections générales. Toutefois, l'examen conduit par le Bureau de Consultation et de Recherche en Légistique (BUCREL) sur un échantillon représentatif de ses dispositions clés portant notamment sur la capacité électorale, le registre électoral, l'organisation matérielle du vote, la tabulation des résultats, le financement des campagnes et le contentieux électoral, met en évidence des fragilités normatives récurrentes, directement imputables à l'absence d'une étude d'impact préalable, pourtant rendue obligatoire par la circulaire n° 047 du Premier ministre.

Ces insuffisances ne relèvent pas de simples ajustements techniques. Elles affectent des mécanismes centraux du processus électoral et soulèvent des interrogations sérieuses quant à la faisabilité opérationnelle, à la soutenabilité financière, à la sécurité juridique et à la crédibilité institutionnelle du dispositif envisagé. À ces fragilités s'ajoutent, sans avoir été traitées dans le cadre du présent échantillon, d'autres zones de vulnérabilité du calendrier électoral, notamment celles relatives à l'inscription des candidatures, phase pour laquelle le calendrier électoral ne ménage aucune séquence dédiée à l'exercice des voies de contestation prévues par le décret.

Il en résulte que le décret électoral de 2025 ne peut raisonnablement servir de fondement normatif aux prochaines élections sans révision préalable. Une modification ciblée des dispositions les plus sensibles, fondée sur une évaluation rigoureuse de leurs impacts institutionnels, financiers, sécuritaires et sociaux, apparaît juridiquement et politiquement nécessaire. Une telle démarche ne saurait être interprétée comme un report ou un affaiblissement du processus électoral, mais bien comme un acte de responsabilité institutionnelle, visant à sécuriser l'organisation du scrutin, à prévenir les crises post-électorales et à renforcer la confiance des acteurs politiques et des citoyens dans le cadre électoral.