

Entre révision et refondation : décryptage critique du décret du 17 juillet 2024 et ses impasses pour la Constitution 2025

Par

Le Bureau de Consultation et de Recherche en Légistique (BUCREL)

L'amendement constitutionnel intervenu le 9 mai 2011 n'a pas mis fin aux débats. Au contraire, Les problèmes, notamment ceux relatifs à la fin de mandat des élus, en particulier celle du Président de la République et des membres du Corps législatif, ainsi que les mécanismes de remplacement en cas de vacance, deviennent de plus en plus prégnants. Ainsi, dans le contexte d'une refondation institutionnelle, l'« *Accord Politique Pour une Transition Ordonnée* » du 3 avril 2024 et plus précisément le Décret portant création, organisation et fonctionnement de la Conférence nationale, ont institué un mécanisme de révision de la Constitution de 1987.

La diffusion publique de l'Avant-projet de Constitution par le Secrétariat technique d'organisation de la Conférence Nationale, 21 mai 2025, a déclenché un vif débat. Juristes, universitaires, organisations de la société civile notamment l'Amicale des FDSE, l'Université Quisqueya, l'Ordre des avocats de Port-au-Prince, et même le Groupe de Travail sur la Constitution (GTC), ont successivement dénoncé, avec virulence, le contenu et la méthode employée. Emboitant le pas, le Bureau de Consultation et de Recherche en Légistique (BUCREL) croit utile d'examiner, comme une question préjudicielle, le référentiel du processus constitutionnel à savoir le Décret du 17 juillet 2024 autour de trois points : (I) le mandat dédié à la Conférence nationale ; (II) la répartition des compétences entre les organes créés et (III) la cohérence du cadre programmatique déterminé.

Par cette étude, BUCREL entend démontrer comment la confusion des mandats, les chevauchements des compétences et les dérives organisationnelles constituent des obstacles majeurs au projet constitutionnel de 2025.

I- Le mandat dédié à la Conférence nationale

Le mandat dédié à la Conférence nationale repose sur un cadre juridique et programmatique fixé par l'Accord politique du 3 avril 2024 et le décret du 17 juillet 2024. Les résolutions issues des débats participatifs en constituent la clé de voûte, devant légitimer toute réforme constitutionnelle. Toutefois, le texte souffre d'ambiguïtés majeures quant à la nature du processus engagé, révision ou refondation, et à la répartition des compétences entre les organes impliqués.

1. Fondements juridiques et programmatiques

L'Accord du 3 avril 2024 met l'accent sur la structure et les règles qui encadrent l'intervention de la Conférence nationale. A cet égard, le Conseil des Ministres, par décret en date du 17 juillet 2024, crée la Conférence Nationale et le Comité de pilotage. Il en précise le mandat, fixe le nombre de ses membres, indique les secteurs et départements qu'ils représentent et détermine les thèmes appelés à nourrir les débats. De façon programmatique, les assises de la Conférence se déroulent sur neuf (9) mois à compter de l'installation du Comité de pilotage. Et à partir de cette prise de fonction, le Comité de pilotage dispose d'un délai maximum de trois mois (3) pour soumettre au Conseil présidentiel de transition un projet final de nouvelle Constitution accompagné du rapport des travaux préparatoires (Art. 21). Cependant, les propositions devant enrichir l'élaboration du texte constitutionnel proviennent des résolutions prises par l'ensemble des acteurs, des associations, des organisations, des mouvements et des groupes d'intérêt.

2. Les résolutions comme pierre angulaire

Les résolutions de la Conférence nationale forment la pierre angulaire de l'architecture constitutionnelle projetée. Elles participent d'une légitimité populaire en impliquant les forces vives de la nation. Elles servent également de référentiel à la révision de la Constitution, au nouveau projet de société et à la refonte des rapports État-société (Art. 2.1°, 2°, 3°). En absence de ce corpus de résolutions, l'avant-projet de Constitution serait privé de son fondement participatif voire même de sa légalité procédurale.

La remise du « Document de cadrage sur la question constitutionnelle » par le Groupe de Travail sur la Constitution (GTC), 3 janvier 2025, est un effort considérable de consultation participative conforme à l'esprit de l'article 2 du décret du 17 juillet 2024. Pour autant, ce document ne peut pas être considéré comme des « résolutions » au sens strict de cette disposition, en l'absence d'une validation formelle par les organes compétents de la Conférence Nationale, notamment le Comité de Pilotage. Dès lors, ce texte, aussi important qu'il soit, ne peut servir de base légitime à la rédaction d'un Avant-projet de Constitution, tant qu'il n'a pas été soumis à une instance décisionnelle habilitée à en consacrer la portée normative ou politique. Le Communiqué du 3 janvier 2025 du GTC est donc révélateur d'un manque de respect des procédures et du cadre institutionnel institués par le Décret du 17 juillet 2024.

3. Ambiguïtés du cadre juridique

Il se constate une ambivalence de fond, imputable au décret du 17 juillet 2024. Alors que l'article 2.1° évoque la révision de la Constitution en vigueur, l'article 3 fait référence à un « projet de nouvelle Constitution ». Ce glissement sémantique induit une incertitude sur la vraie nature du processus engagé. S'agit-il d'un amendement ? ou d'un nouveau texte constitutionnel ? D'un côté, le processus d'amendement de la Constitution de 1987 implique la présence du Parlement, dysfonctionnel depuis le deuxième lundi de janvier 2020. De l'autre, la rédaction d'une nouvelle Constitution, pour une légitimation plus forte, mobilise le plus souvent une assemblée constituante.

En fin de compte, il s'avère difficile voire impossible de poursuivre le processus constitutionnel lorsque le Décret du 17 juillet 2024 n'arrive pas à distinguer clairement entre amendement et refondation, et prescrit, par voie de conséquence deux démarches antinomiques. Et par ailleurs, le texte fondateur attribue des fonctions concurrentes à des organes qu'il a lui-même créés.

II- Les chevauchements institutionnels

La présente section examine les chevauchements institutionnels apparus malgré l'architecture formelle prévue par le décret du 17 juillet 2024. Elle analyse d'abord la répartition initiale des compétences entre les organes, puis les dérives observées dans l'exercice effectif des rôles. Enfin, elle met en lumière les conséquences institutionnelles, les contestations internes et les recours juridiques qui en ont découlé.

1. Organes et compétences prévues

Le décret du 17 juillet 2024 prévoit une organisation en apparence rigoureuse, articulée autour de trois catégories d'organes : un organe stratégique et décisionnel, le Comité de pilotage ; un organe exécutif et administratif, le Secrétariat technique d'organisation ; et trois organes thématiques, les Groupes de travail, dont le Groupe de travail sur la Constitution (GTC). À chacun de ces acteurs est attribué un champ de compétence précis : la définition des orientations politiques pour le premier, la coordination logistique et méthodologique pour le second, la production intellectuelle et analytique pour les troisièmes.

En principe, cette architecture devait garantir une répartition claire des tâches, une complémentarité fonctionnelle et une gouvernance efficiente. Toutefois, dans les faits, la mise en œuvre a donné lieu à de multiples confusions, à des empiètements de compétences et à des décisions unilatérales en contradiction avec l'esprit du texte fondateur.

2. Dysfonctionnements observés

Le Comité de Pilotage (CP), investi d'un rôle politique et stratégique, s'est progressivement attribué un rôle technique, en procédant lui-même à la rédaction de l'Avant-projet de Constitution en lieu et place du GTC, en témoignent les signatures des membres du CP apposées au bas du texte soumis à la consultation publique le 21 mai 2025. A contrario, le GTC Organe thématique et technique, rédacteur par excellence des textes, s'est abstenu d'assumer pleinement son rôle. Le paradoxe : le « Document de Cadrage sur la question constitutionnelle » réalisé par le GTC, au lieu d'être soumis à validation interne, a été directement transmis au Secrétariat technique d'organisation *pour diffusion auprès des secteurs organisés*, court-circuitant ainsi les procédures établies. Ce renversement des circuits de validation est particulièrement préoccupant, car il prive le processus de son filtre institutionnel et de son exigence de légitimation interne.

3. Conséquences institutionnelles et contestations

Aussi, assiste-t-on à une concentration des rôles par le Comité de pilotage absorbant les attributions des autres entités notamment celles du GTC. Le Secrétariat technique, semble agir tantôt comme un simple exécutant, sans lignes directrices claires. Le Groupe de travail sur la Constitution de son côté, intervient en marge des mécanismes établis par le Décret du 17 juillet 2024. Par ailleurs, ce déséquilibre structurel ouvre la voie à des protestations internes. Le coordonnateur du GTC a publiquement exprimé son désaccord du contenu de l'Avant-projet de Constitution soumis à consultation publique, affirmant qu'il ne reflétait pas les propositions recueillies ni les analyses produites par son équipe (*Le Nouvelliste* du 23 mai 2025). Cette situation a donné lieu également à des contestations juridiques. La juridiction des Référés du Tribunal de Première Instance de Port-au-Prince a été saisie de deux demandes de sursis du processus constitutionnel initié par le Pouvoir Exécutif.

En définitive, ces chevauchements institutionnels ne relèvent pas simplement d'un problème de coordination. Ils procèdent aussi et surtout d'un dysfonctionnement qui appelle à la révision urgente du processus constitutionnel.

III. La cohérence du cadre programmatique déterminé

Cette dernière section met en lumière les failles structurelles du cadre programmatique établi par le décret du 17 juillet 2024. Elle s'intéresse d'abord à l'articulation défectueuse des étapes et des délais, qui nuit à la cohérence du processus. Elle analyse ensuite l'absence d'harmonisation entre les trois grands chantiers identifiés, avant de souligner le manque de mécanismes de suivi, de redevabilité et d'évaluation, qui affaiblit la transparence et la crédibilité du dispositif constitutionnel.

1. L'articulation défectueuse des étapes et des délais

Le décret du 17 juillet 2024 prévoit une séquence temporelle précise. Les travaux de la Conférence nationale doivent s'étendre sur neuf mois, à compter de l'installation du Comité de pilotage. Les propositions relatives à la révision constitutionnelle doivent, quant à elles, être finalisées dans un délai de trois mois. Toutefois, aucune articulation explicite n'est prévue entre les différentes phases du processus à savoir les consultations sectorielles, la rédaction de l'Avant-projet de Constitution et la validation. Cette absence de repères génère un désordre méthodologique. Ainsi, le Groupe de Travail sur la Constitution a clos sa phase de collecte d'informations avant même que le Comité de pilotage n'ait défini un cadre de référence consolidé. Le calendrier opérationnel ne repose donc pas sur une logique de progressivité, mais sur une juxtaposition d'initiatives, souvent non coordonnées.

2. L'absence d'harmonisation entre les trois grands chantiers

L'article 2 du décret du 17 juillet 2024 identifie trois grands chantiers de la Conférence nationale. Il s'agit de la révision de la Constitution en vigueur, de l'élaboration d'un nouveau projet de société pour Haïti, et de l'établissement de nouvelles relations entre l'État et la société, notamment la société civile et les partis politiques, de même que les principales réformes dans le système juridico-politique. Dans la réalité, les groupes de travail interviennent, sans cadre d'harmonisation. Or, aucune réforme de la Constitution ne saurait être pensée indépendamment de la réforme de l'État et d'un nouveau contrat social. Un tel déficit nuit grandement à l'unité programmatique du processus institutionnel.

3. Le déficit des mécanismes de suivi et d'évaluation

Le décret du 17 juillet 2024 prévoit, en ses dispositions 12.5°, 25 et 26, l'obligation de rendre compte renforçant ainsi la légitimité procédurale par un dialogue constant avec l'opinion publique. Dans le concret, il en est autrement. D'un côté, le Conseil Présidentiel de Transition (CPT) a publiquement critiqué le Comité de pilotage pour son manque de communication transparente concernant l'organisation du référendum constitutionnel prévu pour le 11 mai. D'un autre, la campagne de sensibilisation « Koze sou Avan Pwojè Konstitisyon », lancée le 8 juin 2024 est présentée comme une initiative de ANMH/AMIH et non comme l'obligation institutionnelle de communication incombant au Comité de pilotage en vertu de l'article 26 du décret.

Par ailleurs, il est à déplorer que le décret du 17 juillet 2024 n'ait pas prévu un comité d'audit, aucune procédure de redevabilité et aucun instrument d'alerte devant corriger les écarts constatés entre les objectifs initiaux et la réalité de la mise en œuvre. Une telle carence favorise indubitablement les improvisations, les dépassements de compétence ou les décisions unilatérales, comme l'a illustré la publication de l'Avant-projet. Ainsi, l'absence de balises rend le processus constitutionnel vulnérable aux dérives et emporte sa capacité à produire un consensus serein et durable.

En conclusion, la présente étude met en lumière la fragilité du cadre juridique et institutionnel chargé d'orchestrer la refonte constitutionnelle. A cela, trois constats se dégagent :

1. Ambiguïté du mandat. Le décret du 17 juillet 2024 oscille entre révision de la Constitution en vigueur et écriture d'une Constitution nouvelle, sans choisir

clairement l'une ou l'autre voie. Ce flottement mine la lisibilité du processus et engendre des contestations internes et des recours juridictionnels.

2. Chevauchements de compétences. La concentration de pouvoirs au sein du Comité de pilotage, au détriment du Secrétariat technique et du Groupe de Travail sur la Constitution (GTC), a créé un déséquilibre institutionnel. En découle une perte de transparence, un affaiblissement du contrôle interne et un effacement des contributions techniques pourtant indispensables.
3. Incohérence programmatique. L'absence de calendrier détaillé, de dispositifs de transversalité entre les chantiers et de mécanismes de suivi-évaluation prive le processus d'ossature opérationnelle. Faute de garde-fous, le processus se disperse en initiatives parallèles, non coordonnées et donc difficilement à légitimer.

En guise de recommandations, BUCREL suggère ce qui suit :

1. La clarification du mandat, à travers un addendum au décret du 17 juillet 2024 ou l'adoption d'un nouvel acte normatif, définissant sans équivoque s'il s'agit d'une procédure d'amendement de la Constitution existante ou de l'élaboration d'une nouvelle Constitution. Cet instrument devra également préciser la voie institutionnelle retenue : procédure parlementaire, assemblée constituante ou conseil consultatif.
2. La redéfinition des attributions entre les organes créés : confier au Comité de pilotage la stratégie générale, au Secrétariat technique la coordination opérationnelle, et aux Groupes de travail la production intellectuelle, tout en instaurant un circuit de validation clair et hiérarchisé des documents produits.
3. L'élaboration d'un cadre programmatique détaillé, incluant un chronogramme public, des jalons contraignants, des rapports d'étape trimestriels, ainsi que la mise en place d'un organe de suivi indépendant chargé de l'audit méthodologique et financier du processus.
4. Le renforcement de l'inclusivité, par l'organisation de consultations régulières avec les organisations de la société civile, les universités et les secteurs professionnels, en vue de restaurer la confiance et d'assurer la légitimité démocratique du projet constitutionnel.

À défaut de ces ajustements, le projet de Constitution de 2025 court le risque majeur d'un rejet social ou de l'installation d'une insécurité juridique plus profonde encore que celle associée à la Constitution de 1987.