



Strasbourg, le 11 décembre 2024

CDL-AD(2024)042

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

HAITI

AVIS FINAL

**SUR LES SOLUTIONS CONSTITUTIONNELLES ET LEGISLATIVES
POSSIBLES POUR LA CONDUITE DES FUTURES PROCEDURES
ELECTORALES**

**Approuvé par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 81^e réunion (Venise, 5 décembre 2024) et
adopté par la Commission de Venise à sa 141^e session plénière
(Venise, 6-7 décembre 2024)**

Sur la base des commentaires de

M. Michael FRENDÓ (member, Malte)
M. Eirik HOLMØYVIK (member, Norvège)
Mme Janine OTALORA MALASSIS (member suppléant, Mexique)
M. François SENERS (membre suppléant, France)
M. Pere VILANOVA TRIAS (membre, Andorre)

* L'avis intérimaire figure en annexe du présent document.

Financé
par l'Union européenne



Mis en œuvre
par le Conseil de l'Europe

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte et cadre constitutionnel	4
III.	Analyse	5
A.	La sécurité comme condition préalable à tout référendum constitutionnel ou à toute élection	5
B.	Questions constitutionnelles, règles électorales applicables	5
C.	Questions à traiter	7
1.	Restrictions au droit de vote et d'éligibilité	7
2.	Inscription sur les listes électorales : personnes déplacées	7
3.	Vote des Haïtiens de l'étranger.....	8
4.	Vote électronique, utilisation des technologies numériques	8
5.	Égalité des genres, représentation des jeunes	9
6.	Financement et création de partis politiques, médias	9
IV.	Conclusion	10

I. Introduction

1. En juin 2024, à la demande du Secrétaire général de l'OEA, la Commission de Venise a adopté un avis intérimaire sur les solutions constitutionnelles et législatives possibles pour la conduite des futures procédures électorales en Haïti ([CDL-AD\(2024\)017](#)). Cet avis était provisoire, la Commission de Venise n'ayant pas encore eu l'occasion de rencontrer des représentants haïtiens pour finaliser son analyse.

2. M. Michael Frendo, M. Eirik Holmøyvik, Mme Janine Otálora Malassis et M. François Séners ont continué à être rapporteurs pour cet avis final. M. Pere Vilanova Trias a également été rapporteur pour l'avis final.

3. Le 6 septembre 2024, les rapporteurs de la Commission de Venise ont tenu une réunion en ligne avec des représentants du Conseil présidentiel de transition (CPT) d'Haïti et une délégation de l'Organisation des États américains.

4. Les 28, 29 et 30 octobre 2024, sous les auspices et en coopération avec le Département de coopération et d'observation électorales (DECO) de l'Organisation des États américains (OEA), une délégation de la Commission composée de M. Frendo (en ligne), M. Holmøyvik, Mme Otálora Malassis, M. Séners et M. Vilanova Trias (en ligne), accompagnés de Mme Simona Granata-Menghini, Secrétaire de la Commission de Venise, et de M. Pierre Garrone du Secrétariat, a rencontré à Washington DC une délégation de haut niveau composée de représentants des autorités haïtiennes suivantes : le Conseil présidentiel de transition, le Comité de pilotage de la Conférence nationale, le Conseil électoral provisoire et l'Office national d'identification. La Commission remercie le secrétariat de l'Organisation des États américains pour l'excellente organisation de cette visite.

5. Comme l'avis intérimaire, l'avis final ne se veut pas directif mais vise à aider les autorités haïtiennes à prendre des décisions équilibrées et éclairées. Il tient compte des développements intervenus depuis l'adoption de l'avis intérimaire en juin 2024, ainsi que des résultats des discussions menées avec les autorités haïtiennes.

6. Comme convenu dans les conclusions de la réunion de haut niveau des 28-30 octobre,¹ la Commission s'exprimera sur un certain nombre de questions discutées au cours des deux jours, notamment la stabilité des institutions et de la législation électorales, l'égalité des genres lors des élections, la représentation des jeunes, le vote des Haïtiens à l'étranger, le vote électronique, le financement et la création de partis politiques, les conditions de sécurité pour les électeurs et le matériel électoral, et la suspension des droits de vote actif et passif. La Commission fera également des recommandations aux autorités haïtiennes. Les recommandations de cet avis final reprendront les recommandations figurant déjà dans l'avis intérimaire et les compléteront.

7. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions du 28 au 30 octobre 2024. Il a été approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 81^e réunion (Venise, 5 décembre 2024). Il a été examiné lors de la réunion conjointe des sous-commissions sur la justice constitutionnelle, les institutions démocratiques et l'Amérique latine le 5 décembre 2024 et, après un échange de vues avec le Dr Frinel Joseph, Conseiller-Président, membre du Conseil présidentiel de transition de la République d'Haïti, M. Enex Jean-Charles, Président du Comité de pilotage de la Conférence nationale sur la réforme constitutionnelle, M. Patrick Saint-Hilaire, Président du Conseil électoral provisoire et M. Luis Almagro, Secrétaire général de l'Organisation des États américains, il a été

¹ Commission de Venise, réunion de haut niveau entre une délégation d'Haïti et une délégation de la Commission de Venise sous les auspices de l'Organisation de l'État américain sur les questions constitutionnelles et législatives nécessaires à la préparation des futures élections en Haïti, [CDL-PI\(2024\)026](#), p. 2.

adopté par la Commission de Venise lors de sa 141^e session plénière (Venise, 5-6 décembre 2014).

II. Contexte et cadre constitutionnel

8. Les informations générales et le cadre constitutionnel sont détaillés au chapitre II de l'avis intérimaire. Les éléments suivants peuvent être ajoutés sur la base des derniers développements.

9. Conformément à la section X de l'accord du 3 avril 2024 (« l'accord »), le Conseil présidentiel a nommé le Comité de pilotage de la Conférence nationale. La Conférence Nationale est un mécanisme participatif exceptionnel dans lequel toutes les parties prenantes, associations, organisations, mouvements et groupes d'intérêts sont autorisés à débattre des problèmes affectant les intérêts fondamentaux de la nation haïtienne et à soumettre à l'exécutif des résolutions appropriées et acceptées, prises de manière transparente dans le cadre de débats inclusifs. La question constitutionnelle sera traitée en priorité par la Conférence nationale ; toutes les propositions de révision de la Constitution auraient dû être finalisées dans les 3 mois suivant l'installation du Comité de pilotage, qui a eu lieu le 23 août 2024. Il est désormais prévu que le projet de Constitution soit prêt pour la fin de l'année 2024.

10. L'accord (section XI) prévoit la création d'un Conseil électoral provisoire (CEP). Le conseil électoral provisoire sera chargé d'évaluer les institutions électorales, le système électoral, les ressources humaines et matérielles, le découpage électoral, le système d'enregistrement, le vote et les listes électorales. En consultation avec l'Office national d'identification (ONI), le CEP évaluera les documents d'identité. En consultation avec les partis politiques et les acteurs de la société civile, elle préparera le décret électoral et le calendrier électoral. La CUE comprendra un représentant de chacun des secteurs suivants 1. Les communautés vodou ; 2. la conférence épiscopale ; 3. les églises réformées ; 4. le conseil universitaire ; 5. les organisations de défense des droits de l'homme ; 6. les organisations de journalistes ; 7. les organisations de défense des droits des femmes ; 8. les associations paysannes ; 9. les syndicats. Les neuf membres du Conseil électoral provisoire ont été nommés à ce jour.

11. Le 7 novembre 2024, le Comité de pilotage a lancé une réunion de consultation de la Conférence nationale pour la réforme de la Constitution, sur la base d'une liste de questions posées par le Comité. Il sera ensuite soumis à une consultation populaire en vue de convoquer un référendum constitutionnel à la fin du mois de mars 2025.

12. Le 10 novembre 2024, le Conseil présidentiel de transition a révoqué le Premier ministre Conille et l'a remplacé le lendemain par M. Alix Didier Fils-Aimé.

13. Depuis l'adoption de l'avis intérimaire, la situation sécuritaire en Haïti s'est encore détériorée. La majeure partie de la capitale Port-au-Prince (environ 80 %) ainsi que le département de l'Artibonite sont contrôlés par les gangs, c'est-à-dire un territoire où vit environ 60 % de la population.

14. Le mandat de la Mission multinationale d'appui à la sécurité (MMAS) autorisée par la résolution 2699 (2023) du Conseil de sécurité des Nations unies en date du 2 octobre 2023 et dirigée par le Kenya a été prolongé jusqu'au 2 octobre 2025 par la résolution 2751 (2024) en date du 30 septembre 2024. Seuls 400 des 2500 membres du personnel de la MMAS ont été déployés jusqu'à présent.

15. En novembre 2024, la violence des gangs a atteint un tel niveau que, par exemple, l'aéroport de Port-au-Prince a été fermé. Plusieurs massacres ont été causés par les gangs. Le 19 novembre, des groupes d'autodéfense et la police ont à leur tour tué des membres des gangs. MSF a retiré sa mission en raison de l'absence de garanties minimales de sécurité. Le

20 novembre, le Conseil de sécurité a tenu une réunion extraordinaire pour discuter de l'éventuelle transformation de la MMAS en mission de maintien de la paix.

III. Analyse

A. La sécurité comme condition préalable à tout référendum constitutionnel ou à toute élection

16. La Commission de Venise souhaite souligner qu'aucune élection ou référendum ne peut être envisagé ou organisé tant qu'un niveau de sécurité approprié n'est pas rétabli en Haïti.

17. Le droit fondamental à la sécurité est essentiel pour la jouissance des autres droits fondamentaux, et le maintien de la sécurité intérieure et extérieure est un devoir essentiel de l'État. La sécurité des élections est essentielle pour 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.

18. La sécurité doit être assurée sur l'ensemble du territoire. L'insécurité a contribué par le passé à d'importantes disparités territoriales dans les taux de participation en Haïti.

19. Malgré la détérioration apparemment incontrôlable de la situation sécuritaire dans le pays, la Commission de Venise a été informée que le Conseil présidentiel de transition a l'intention d'organiser des élections présidentielles et parlementaires en février 2026, conformément à son mandat - non renouvelable. Il a donc été décidé qu'un référendum constitutionnel serait organisé à la fin du mois de mars 2025.

20. Bien qu'il appartienne aux autorités haïtiennes de décider du calendrier de la réforme constitutionnelle, la Commission estime que le rythme prévu pour le processus est étonnamment rapide. Alors que dans une situation de crise constitutionnelle et sécuritaire, telle que la situation en Haïti, un équilibre doit être trouvé entre la sécurité et une participation inclusive aux élections, la Commission ne trouve pas réaliste de s'attendre à ce qu'un niveau de sécurité même minimal puisse être atteint en Haïti à court terme. La priorité incontestable du gouvernement d'Haïti devrait être le rétablissement de la sécurité et la fourniture d'un minimum de biens et de conditions vitales au peuple haïtien. Envisager la tenue d'un référendum constitutionnel dans quatre mois semble sans objet.

21. Il n'en reste pas moins vrai que lorsque cela se produira, et au moment opportun, des élections devront être organisées pour restaurer le gouvernement démocratiquement légitime du peuple haïtien. La préparation de la base légale nécessaire, des listes électorales et d'autres arrangements électoraux facilitera le lancement du processus électoral. Dans ces circonstances, la Commission ne peut que réitérer sa volonté d'aider à la préparation des amendements constitutionnels et de la législation électorale, dans le cadre de son mandat, afin qu'ils soient prêts lorsque la situation sécuritaire sera éventuellement rétablie. Les autorités haïtiennes devraient édicter les règles techniques nécessaires au lancement des processus électoraux et référendaires.

B. Questions constitutionnelles, règles électorales applicables

22. Dans son avis intérimaire, la Commission de Venise a admis que « la modification de la Constitution par le biais de la procédure constitutionnelle ne peut être envisagée en Haïti avant le rétablissement des institutions de l'Etat, compte tenu de la situation de nécessité en Haïti » (paragraphe 17). La Commission a donc déclaré que si les autorités haïtiennes décidaient de modifier la Constitution, une procédure extraconstitutionnelle devrait être suivie. La question de l'ampleur de l'amendement constitutionnel s'est ensuite posée : la Commission a estimé que

certaines amendements étaient nécessaires pour supprimer les principaux éléments d'instabilité institutionnelle, mais de nombreux interlocuteurs ont estimé que des amendements beaucoup plus importants concernant le système politique et la répartition des pouvoirs étaient nécessaires. La Commission a souligné que tout amendement dans la situation actuelle, où aucune autorité n'a été élue ou nommée par le peuple haïtien, aurait une légitimité démocratique très limitée, et qu'il serait nécessaire de consulter le peuple haïtien dans toute la mesure du possible et d'utiliser les résultats des consultations populaires menées lors des deux processus antérieurs de réforme constitutionnelle qui n'ont pas été menés à bien. La Commission a estimé en conclusion que si les autorités haïtiennes décidaient de modifier la Constitution avant les élections, un référendum constitutionnel devrait être organisé (paragraphe 19).

23. L'accord politique du 3 avril 2024 prévoit la mise en place d'une Conférence nationale pour réformer la Constitution. Les amendements constitutionnels doivent être finalisés avant la fin de l'année 2024 et soumis à référendum à la fin du mois de mars 2025 (supra). La délégation de la Commission a été informée que l'étendue des amendements constitutionnels n'a pas encore été décidée : elle dépendra de la décision de la Conférence basée sur les résultats de la consultation (supra, paragraphe 11). La Commission est également d'avis que si ces modifications devaient être étendues, il serait préférable de considérer qu'elles équivalent à une nouvelle constitution (notamment parce que la constitution actuelle interdit la modification de la constitution par voie de référendum). La délégation a également été informée que les auteurs des précédentes propositions d'amendements constitutionnels ont été invités à exprimer leur point de vue sur la pertinence de ces propositions aujourd'hui, ce que la Commission juge positif.

24. Comme indiqué ci-dessus, indépendamment du réalisme du projet d'organiser un référendum constitutionnel dans quelques mois malgré la crise sécuritaire aiguë, la Commission est prête à apporter son aide à la préparation de cette réforme. A cet égard, elle se félicite de l'intention des autorités haïtiennes de demander l'avis de la Commission sur les projets d'amendements constitutionnels avant le référendum. La Commission réitère qu'il est crucial d'éliminer du système constitutionnel haïtien les éléments d'instabilité (en premier lieu l'effet cumulatif du renouvellement partiel de la chambre sans arrangement transitoire en cas d'élections retardées, l'absence d'une administrations électorale permanente, l'absence d'une législation électorale permanente et l'absence d'un tribunal permanent compétent pour résoudre les litiges électoraux) qui ont conduit à l'effondrement des institutions de l'État sous la Constitution actuelle.

25. Il convient de rappeler que, depuis 1987, aucun Conseil électoral permanent n'a pu être créé et qu'aucune législation électorale permanente n'a été adoptée ; des règles électorales avaient été adoptées par décret en 2021 pour des élections qui n'ont finalement jamais eu lieu. De nouvelles règles électorales devront donc être adoptées avant le référendum constitutionnel et les prochaines élections. En l'absence de Parlement, cela devrait se faire par décret de l'exécutif (Conseil présidentiel de transition ou *Gouvernement*). Même si, en l'absence d'institution élue, la question de la stabilité du droit électoral ne se pose pas en tant que telle, il semble opportun de prendre le décret de 2021 ou les décrets appliqués aux dernières élections comme point de départ pour le prochain référendum constitutionnel et les prochaines élections.

26. Comme expliqué ci-dessus, l'organisation du référendum constitutionnel suivra nécessairement une procédure extraconstitutionnelle ; pour éviter une situation similaire pour les élections, la Commission de Venise recommande d'ajouter à la Constitution révisée ou nouvelle une disposition transitoire donnant expressément à l'exécutif de transition le pouvoir d'adopter les règles électorales nécessaires à l'organisation des premières élections présidentielles et parlementaires.

27. La Commission de Venise recommande en outre, afin d'assurer la stabilité du droit électoral et des institutions électorales², d'inscrire dans la future Constitution les principales caractéristiques du système électoral et de l'administration électorale ; une disposition transitoire pourrait stipuler que les règles électorales qui seront appliquées au référendum constitutionnel seront appliquées mutatis mutandis aux premières élections organisées en vertu de la future Constitution.

C. Questions à traiter

1. Restrictions au droit de vote et d'éligibilité

28. L'avis intérimaire rappelle que l'insécurité est un obstacle majeur à la tenue d'élections libres et qu'elle est en grande partie due à l'action de bandes qui contrôlent une partie importante du territoire. Lorsque la sécurité sera rétablie, les membres de ces gangs ayant commis des crimes devraient être jugés, mais il est peu probable que des condamnations (définitives) puissent avoir lieu avant les élections. A cet égard, la Commission de Venise a recommandé d'examiner la possibilité de suspendre les droits politiques des citoyens qui attendent d'être jugés pour des crimes graves.

29. La Commission est consciente de la nécessité de disposer d'une base juridique et de respecter le principe de proportionnalité lorsqu'il s'agit d'interférer avec la jouissance du droit d'être élu. La simple accusation, la connaissance publique ou la perception du rôle d'un individu dans la violence des gangs ne répondrait guère à ces critères. Pourtant, dans la situation de chaos qui prévaut en Haïti, le risque de voir des membres de gangs se présenter comme candidats devrait être évité. La Commission note que le 18 octobre 2024, le Conseil de sécurité des Nations unies a renouvelé pour un an le régime de sanctions contre Haïti³ - y compris les mesures ciblées s'appliquant aux personnes désignées, en particulier le gel des avoirs, l'interdiction de voyager et les mesures d'embargo sur les armes - visant à endiguer le flux illicite d'armes vers les gangs criminels. Les critères de désignation du régime de sanctions incluent la participation ou le soutien à des activités criminelles et à des actes de violence impliquant des groupes armés et des réseaux criminels. Le Comité des sanctions 2653 pour Haïti a notamment désigné le chef d'un gang et un ancien membre du parlement haïtien qui auraient été impliqués dans le trafic d'armes.⁴ Des sanctions ont également été prises par l'Union européenne, par les États-Unis⁵ et par d'autres pays comme le Canada⁶. Exceptionnellement, une solution possible, et certainement partielle, pourrait consister à utiliser l'imposition de sanctions individuelles (jusqu'à la date de clôture des nominations) comme base d'inéligibilité (tout en soulignant la nécessité de garantir une procédure régulière pour les personnes figurant sur la liste)⁷. Cela est valable pour les élections à tous les niveaux, y compris au niveau local.

2. Inscription sur les listes électorales : personnes déplacées

30. La violence des gangs a entraîné le déplacement d'un nombre important de citoyens (environ 700 000). Il est probable que, même lorsque la sécurité sera rétablie, ils ne retourneront pas tous immédiatement à leur ancien lieu de résidence. Les électeurs devraient avoir la possibilité de

² Sur la stabilité du droit électoral, voir Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), II.2.b ; Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral, [CDL-AD\(2005\)043](#) ; Déclaration interprétative révisée sur la stabilité du droit électoral, [CDL-AD\(2024\)027](#).

³ Voir les résolutions précédentes 2653 du 21 octobre 2022, 2699 du 2 octobre 2023 et 2700 du 19 octobre 2023.

⁴ [Liste récapitulative du Conseil de sécurité des Nations Unies | Conseil de sécurité](#)

⁵ <https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/>

⁶ https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/sanctions/haiti.aspx?lang=fra

⁷ Pour les garanties à accorder aux personnes figurant sur la liste, voir en particulier la résolution de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe « Sergueï Magnitski et au-delà ; combattre l'impunité par des sanctions ciblées », <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=25352&lang=fr>.

voter à l'endroit où ils se trouvent effectivement. Cela est particulièrement difficile pour les élections législatives et locales, plus que pour le référendum et les élections présidentielles qui doivent se tenir dans une circonscription nationale. La Commission de Venise recommande donc de donner aux personnes déplacées la possibilité de voter dans leur lieu de résidence actuel mais dans leur circonscription de résidence antérieure, au moins pendant une période transitoire ; il semblerait approprié d'établir des listes électorales provisoires pour le processus 2025.

3. Vote des Haïtiens de l'étranger

31. L'avis intérimaire fait référence à la tendance générale à introduire le vote à l'étranger, même si aucune norme internationale ne l'impose. Dans un pays qui compte une proportion très importante de ressortissants vivant à l'étranger, il s'agit d'une question essentielle et d'un défi majeur, notamment en ce qui concerne l'inscription des électeurs et l'organisation des opérations de vote. L'avis intérimaire remarquait également que, compte tenu du nombre important d'Haïtiens qui ont quitté le pays et qui sont en situation irrégulière dans le pays où ils se trouvent, l'élaboration d'une liste électorale fiable posera de sérieux problèmes.

32. Dans ce contexte, la Commission de Venise est d'avis que le vote à l'étranger pourrait être introduit progressivement, par exemple en commençant par l'établissement de bureaux de vote dans les missions diplomatiques ou consulaires dans les pays où la proportion d'Haïtiens vivant à l'étranger est très importante, ou en commençant par un vote postal ou électronique limité. Les consulats haïtiens pourraient être chargés d'établir les listes électorales. Il est néanmoins important qu'une telle introduction progressive soit basée sur un large consensus politique, afin d'éliminer tout soupçon éventuel que sa portée territoriale limitée favorisera des partis spécifiques. Le vote par correspondance et le vote électronique (à distance) ne devraient être introduits que s'ils sont sûrs et fiables⁸.

4. Vote électronique, utilisation des technologies numériques

33. Les technologies numériques peuvent contribuer à la sécurité des élections. Cependant, elles ne sont pas une panacée et représentent de nouveaux défis pour les élections, surtout si l'on tient compte de la nature rapide et en constante évolution des menaces pour la sécurité. Leur introduction devrait se faire progressivement et, idéalement, après une évaluation des risques et des études de faisabilité appropriées⁹.

34. En ce qui concerne le vote électronique, le Conseil de l'Europe a élaboré des normes qui figurent dans la [Rec\(2017\)5](#) du Comité des Ministres aux États membres sur les normes relatives au vote électronique, et qui s'appliquent au vote électronique dans le bureau de vote ainsi qu'au vote électronique à distance. En particulier, le vote électronique « ne devrait être utilisé que s'il est sûr, fiable, efficace, techniquement robuste, ouvert à une vérification indépendante et facilement accessible aux électeurs ; le système doit être transparent ; à moins que les canaux de vote électronique à distance ne soient universellement accessibles, ils ne doivent constituer qu'un moyen de vote supplémentaire et facultatif »¹⁰.

35. L'utilisation des technologies numériques pour la transmission des résultats a été évoquée par les acteurs haïtiens lors des réunions tenues à Washington DC. La Commission de Venise recommande d'explorer cette voie pour limiter les risques liés au transport du matériel électoral.

⁸ Commission de Venise, Rapport sur la compatibilité du vote à distance et du vote électronique avec les normes du Conseil de l'Europe, [CDL-AD\(2004\)012](#) ; Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev-cor](#), I.3.2.iii-iv ; voir également le paragraphe suivant.

⁹ [Conclusions](#) de la 15^e Conférence européenne des administrations électorales., « Sécurité des élections », Oslo 2018.

¹⁰ Commission de Venise, Code révisé de bonnes pratiques en matière de référendums, [CDL-AD\(2022\)015](#), I.3.2.a.iv.

5. Égalité des genres, représentation des jeunes

36. Comme indiqué dans l'avis intérimaire, la représentation équilibrée des sexes (parité) dans les organes élus apparaît de plus en plus comme une norme internationale¹¹, alors que le dernier Parlement haïtien ne comptait que 4 femmes sur 149 députés. Lors des réunions à Washington DC, les représentants haïtiens ont exprimé leur volonté d'adopter des règles encourageant une telle parité, ce qui sera le plus facile au niveau local où le vote a lieu dans des circonscriptions plurinominales. La Commission rappelle que la représentation équilibrée des sexes peut être recherchée par divers moyens, notamment par des quotas de femmes et d'hommes et par des incitations ou des sanctions financières¹². Pour les élections au scrutin de liste, les quotas par sexe impliquent l'obligation d'assurer une composition des listes de candidats alternant hommes et femmes ; pour les élections dans les circonscriptions uninominales, l'obligation d'assurer un pourcentage équilibré de femmes et d'hommes parmi les candidats d'un même parti. Il convient de noter que la représentation équilibrée des sexes peut être rendue plus ou moins facile par le choix du système électoral : les circonscriptions uninominales ne sont pas favorables à l'équilibre entre les sexes, contrairement aux systèmes proportionnels avec des circonscriptions de grande taille et des seuils électoraux élevés.

37. Les représentants haïtiens se sont également engagés à poursuivre en priorité la participation des jeunes à la vie démocratique et aux processus de décision¹³.

38. La Commission de Venise recommande qu'au minimum, lors du référendum constitutionnel et des élections présidentielles et parlementaires suivantes, des mesures soient prises pour faciliter l'inscription des femmes et des jeunes électeurs.

6. Financement et création de partis politiques, médias

39. Selon la loi de 2014 sur les partis politiques, 1 % du budget de l'Etat est consacré chaque année au fonctionnement des partis politiques légalement reconnus, et le financement est assuré, par exemple, aux partis qui ont obtenu 30 représentants dans les conseils administratifs des (146) communes ou des (571) sections communales, ou, pour les partis régionaux, à ceux qui ont 3 représentants dans les conseils municipaux, dans les sections communales ou dans les (571) sections communales, aux partis qui ont obtenu 30 représentants dans les conseils administratifs des (146) municipalités ou des (571) sections municipales, ou, pour les partis régionaux, à ceux qui ont 3 représentants dans les conseils municipaux, dans les conseils administratifs des sections municipales ou en tant que membres des assemblées des sections municipales (article 31). Le nombre minimum de membres d'un parti politique est de 20 (article 8). L'avis intérimaire recommandait donc de financer les campagnes électorales - et non les partis politiques en tant que tels - et de limiter le financement public aux partis qui obtiennent un certain pourcentage de voix. La création de partis politiques pourrait également être soumise à un soutien minimum, en gardant toutefois à l'esprit que si « les exigences fondées sur un soutien minimum (...) sont légitimes, l'État doit veiller à ce qu'elles soient raisonnables et justifiables sur le plan démocratique et qu'elles ne

¹¹ Voir par exemple l'élaboration en cours de la recommandation générale n° 40 du CEDEF sur la représentation égale et inclusive des femmes dans les systèmes de prise de décision ; Conseil de l'Europe, Recommandation [Rec\(2003\)3](#) du Comité des Ministres aux Etats membres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique et Sommet de Reykjavik du Conseil de l'Europe - Unis autour de nos valeurs, Déclaration de Reykjavik, point 10.

¹² Sur les moyens possibles d'assurer la parité, voir Commission de Venise, Déclaration sur la participation des femmes aux élections, [CDL-AD\(2006\)020](#) ; Rapport sur l'impact des systèmes électoraux sur la représentation des femmes en politique, [CDL-AD\(2009\)029](#).

¹³ Voir la déclaration de Reykjavik, point 8.

soient pas trop lourdes au point de restreindre les activités politiques des petits partis ou d'entraîner une discrimination à l'encontre des partis représentant des minorités »¹⁴.

40. En ce qui concerne l'égalité d'accès aux médias, l'avis intérimaire rappelle que, pour les élections, l'égalité (qu'elle soit stricte ou proportionnelle) doit être assurée entre les partis. Toutefois, dans les émissions de radio et de télévision publiques relatives à la campagne référendaire, l'égalité d'accès doit être assurée aux partisans et aux opposants de la proposition (plutôt qu'aux partis politiques)¹⁵.

IV. Conclusion

41. En juin 2024, à la demande du Secrétaire général de l'OEA, la Commission de Venise a adopté un avis intérimaire sur les solutions constitutionnelles et législatives possibles pour la conduite des futures procédures électorales en Haïti ([CDL-AD\(2024\)017](#)). Cet avis était provisoire, car la Commission de Venise n'avait pas encore eu l'occasion de rencontrer des représentants haïtiens pour finaliser son analyse. Le présent avis final fait suite à des réunions de haut niveau tenues entre une délégation d'autorités et de représentants haïtiens et une délégation de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, sous les auspices et en coopération avec le Département de coopération et d'observation électorales (DCOE) de l'Organisation des États américains (OEA).

42. Malgré la détérioration apparemment incontrôlable de la situation sécuritaire dans le pays, la Commission de Venise a été informée que le Conseil présidentiel de transition a l'intention d'organiser des élections présidentielles et parlementaires en février 2026, conformément à son mandat – non-renouvelable. Il a donc été décidé qu'un référendum constitutionnel serait organisé à la fin du mois de mars 2025. Bien qu'il appartienne aux autorités haïtiennes de décider du calendrier de la réforme constitutionnelle, la Commission trouve le rythme prévu du processus étonnamment rapide. Alors que dans une situation de crise constitutionnelle et sécuritaire, telle que la situation en Haïti, un équilibre doit être trouvé entre la sécurité et la participation inclusive aux élections, la Commission ne trouve pas réaliste de s'attendre à ce qu'un niveau de sécurité, même minimal, puisse être atteint en Haïti à court terme. La priorité incontestable du gouvernement d'Haïti devrait être le rétablissement de la sécurité et la fourniture d'un minimum de biens et de conditions vitales au peuple haïtien. Envisager la tenue d'un référendum constitutionnel dans quatre mois semble sans objet.

43. Il n'en reste pas moins vrai que lorsque cela se produira, et au moment opportun, des élections devront être organisées pour restaurer le gouvernement démocratiquement légitime du peuple haïtien. La préparation de la base légale nécessaire, des listes électorales et d'autres arrangements électoraux facilitera le lancement du processus électoral. Dans ces circonstances, la Commission ne peut que réitérer sa volonté d'aider à la préparation des amendements constitutionnels et de la législation électorale, dans le cadre de son mandat, afin qu'ils soient prêts lorsque le niveau de sécurité approprié sera finalement rétabli. Le soutien financier de la communauté internationale à toutes les étapes du processus électoral sera essentiel.

44. Comme indiqué dans l'avis intérimaire, la question se pose de savoir si, comment et dans quelle mesure la Constitution doit être modifiée avant la tenue des prochaines élections. Ce choix appartient aux autorités haïtiennes. La Commission réitère qu'il est crucial d'éliminer du système constitutionnel haïtien les éléments d'instabilité (en premier lieu l'effet cumulatif du renouvellement partiel de la chambre sans arrangement transitoire en cas d'élections retardées,

¹⁴ Commission de Venise, Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques [CDL-AD\(2020\)032](#), paragraphe 94.

¹⁵ Commission de Venise, Code révisé de bonnes pratiques en matière de référendums, [CDL-AD\(2022\)015](#), I.2.2.b.

l'absence d'une administration électorale permanente, l'absence d'une législation électorale permanente et l'absence d'un tribunal permanent compétent pour résoudre les litiges électoraux) qui ont conduit à l'effondrement des institutions de l'État sous la Constitution actuelle. L'organisation du référendum constitutionnel suivra nécessairement une procédure extraconstitutionnelle.

45. En ce qui concerne les règles électorales, dans la situation actuelle, en l'absence d'institution élue, la question de la stabilité du droit électoral ne se pose pas en tant que telle. Toutefois, il semble approprié de prendre le décret de 2021 ou la législation appliquée aux dernières élections comme point de départ pour le prochain référendum constitutionnel et les prochaines élections. En outre, la Commission de Venise recommande d'ajouter à la Constitution révisée ou nouvelle une disposition transitoire donnant expressément à l'exécutif de transition le pouvoir d'adopter les règles électorales nécessaires à l'organisation des premières élections présidentielles et législatives. La Commission de Venise recommande en outre, afin d'assurer la stabilité du droit électoral et des institutions électorales, d'inscrire dans la future Constitution les principales caractéristiques du système électoral et de l'administration électorale.

46. La Commission de Venise formule les recommandations suivantes concernant les questions abordées dans les conclusions de la réunion à haut niveau des 28-30 octobre¹⁶ :

- Veiller à ce que des conditions de sécurité appropriées soient mises en place pour que les citoyens puissent s'inscrire sur les listes électorales ;
- Examiner si les droits politiques devraient être suspendus non seulement pour les criminels condamnés, mais aussi pour les citoyens visés par des sanctions d'organisations internationales qui ont été émises jusqu'à la date de clôture des candidatures ;
- Donner aux personnes déplacées la possibilité de voter dans leur lieu de résidence actuel mais pour leur circonscription d'ancienne résidence, au moins pendant une période transitoire ;
- Introduire progressivement le vote à l'étranger sur la base d'un large consensus politique ;
- Envisager l'utilisation de technologies numériques pour la transmission des résultats ; toute introduction de technologies numériques devrait se faire progressivement et en conformité avec les normes internationales ;
- Garantir des mesures législatives efficaces en faveur de la parité hommes-femmes et d'une représentation adéquate de la jeunesse ; au minimum, lors du référendum constitutionnel et des élections présidentielles et législatives ultérieures, des mesures devraient être prises pour faciliter l'inscription des femmes et des jeunes électeurs ;
- Financer les campagnes électorales - et non les partis politiques en tant que tels - et limiter le financement public aux partis qui obtiennent un certain pourcentage de voix. La création de partis politiques pourrait également être soumise à un soutien minimum.

47. Plus généralement, afin d'assurer autant que possible le respect du droit à des élections libres, la Commission de Venise formule les recommandations suivantes, qui devraient être mises en œuvre en trois étapes : avant le référendum constitutionnel ; avant les prochaines élections ; et après les prochaines élections, bien avant les élections suivantes.

48. La Commission de Venise recommande de traiter en priorité les questions suivantes *avant le référendum constitutionnel* :

¹⁶ Commission de Venise, réunion de haut niveau entre une délégation d'Haïti et une délégation de la Commission de Venise sous les auspices de l'Organisation de l'Etat américain sur les questions constitutionnelles et législatives nécessaires à la préparation des futures élections en Haïti, [CDL-PI\(2024\)026](#), p. 2.

- Veiller à ce que tous les ressortissants haïtiens soient en mesure de participer au processus électoral ;
- Assurer l'inscription correcte des électeurs ; en particulier, des mesures devraient être prises pour faciliter l'inscription des femmes et des jeunes électeurs, ainsi que des personnes déplacées ;
- Assurer l'égalité d'accès au processus de vote sur l'ensemble du territoire ;
- Prévoir une composition équilibrée de l'administration électorale inférieure, sans possibilité de révoquer librement ses membres ;
- Accélérer le processus de transmission et d'annonce des résultats et en assurer la transparence, le cas échéant par l'utilisation des technologies numériques ;
- Envisager l'introduction d'un recours judiciaire, par exemple par la création d'un tribunal électoral composé de juges d'autres tribunaux. Si cela n'est pas possible, prendre autant de décisions de première instance que possible aux niveaux inférieurs de l'administration électorale afin de garantir que les affaires soient tranchées par deux instances ;
- Garantir le plein accès des observateurs nationaux (partisans et non partisans) et internationaux à toutes les étapes du processus électoral ; assurer la formation des observateurs électoraux nationaux ;¹⁷
- Assurer un financement public limité de la campagne électorale sans inciter à la création de partis sans fondement réel ;
- Garantir l'égalité d'accès aux médias publics pour les partisans et les opposants ;
- Prévoir des mesures efficaces pour la participation des femmes et des jeunes.
- Examiner la possibilité d'introduire une limitation du vote à l'étranger et/ou du vote électronique.

49. *Après le référendum constitutionnel mais avant les prochaines élections*, la Commission de Venise recommande d'aborder les questions suivantes :

- Limiter les restrictions au droit d'être élu aux cas de condamnations pénales, tout en examinant si les droits politiques des citoyens devraient être suspendus pour les citoyens en attente de jugement pour des crimes graves et ceux qui sont visés par des sanctions d'organisations internationales ;
- Garantir des mesures législatives efficaces en faveur de la parité hommes-femmes et d'une représentation adéquate des jeunes ;
- Donner aux personnes déplacées la possibilité de voter pour la circonscription de leur ancienne résidence ;
- Garantir aux partis politiques l'égalité d'accès aux médias publics.

50. *Après les prochaines élections*, et bien avant les élections suivantes, la Commission de Venise recommande d'élaborer un cadre législatif qui garantira le plein respect du droit à des élections libres, et en particulier :

- Réexaminer les règles d'accès et de perte de la nationalité haïtienne et les restrictions aux droits des doubles nationaux ;
- Établir des listes électorales permanentes ;
- Mettre en place un conseil électoral permanent, indépendant et impartial ;
- Réviser le système de recours afin de rendre possible un recours final devant un tribunal ;
- Réviser la législation sur les partis politiques et les médias en conformité avec les normes internationales ;
- Prévoir des règles de redécoupage garantissant l'égalité des droits de vote et une révision régulière de la répartition des sièges ;
- Examiner la possibilité d'introduire le vote à l'étranger et/ou le vote électronique à grande échelle.

¹⁷ Sur l'importance de l'observation des élections dans les situations de transition, voir par exemple l'arrêt du Tribunal constitutionnel chilien du 5 avril 1988, paragraphe 37.

51. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités haïtiennes et de l'Organisation des Etats américains pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine. En particulier, elle se félicite de l'intention des autorités haïtiennes de demander l'avis de la Commission sur les projets d'amendements constitutionnels avant le référendum.



Strasbourg, le 26 juin 2024

CDL-AD(2024)017

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

HAITI

AVIS INTERIMAIRE

**SUR LES SOLUTIONS CONSTITUTIONNELLES ET LEGISLATIVES
POSSIBLES POUR LA CONDUITE DES FUTURES PROCEDURES
ELECTORALES**

**Approuvé par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 80^e réunion (Venise, 20 juin 2024) et
adopté par la Commission de Venise à sa 139^e session plénière
(Venise, 21-22 juin 2024)**

sur la base des commentaires de

**M. Michael FRENDÓ (membre, Malte)
M. Eirik HOLMØYVIK (membre, Norvège)
Mme Janine OTALORA MALASSIS (membre suppléant, Mexique)
M. François SENERS (membre suppléant, France)**

Cofinancé
par l'Union européenne



UNION EUROPÉENNE

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Cofinancé et mis en œuvre
par le Conseil de l'Europe

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte et cadre constitutionnel	3
III.	Analyse	5
A.	Questions constitutionnelles	5
B.	Législation applicable	6
C.	Questions à traiter	7
1.	Droit de vote et d'éligibilité	8
a.	Accès à la citoyenneté	8
b.	Restrictions au droit de vote et d'éligibilité.....	8
c.	Enregistrement des électeurs	9
d.	Vote à l'étranger.....	9
2.	Administration électorale.....	9
3.	Vote et dépouillement	10
4.	Recours	11
5.	Observation des élections.....	12
6.	Campagne électorale et financement de la campagne, médias	12
7.	Système électoral	13
IV.	Conclusion	14

I. Introduction

1. Par lettre du 4 mars 2024, M. Luis Almagro, Secrétaire général de l'Organisation des États américains (OEA) a demandé à la Commission de Venise « d'analyser le cadre législatif des élections en Haïti, ainsi que les recommandations pertinentes des précédentes missions d'observation électorale de l'OEA, et d'aider à identifier des solutions législatives qui pourraient servir de base à la conduite des prochains et futurs processus électoraux en Haïti ».

2. M. Michael Frendo, M. Eirik Holmøyvik, Mme Janine Otálora Malassis et M. François Sénors ont été rapporteurs pour cet avis.

3. Du 13 au 15 mai 2024, une délégation de la Commission composée de M. Frendo, M. Holmøyvik (en ligne), Mme Otálora Malassis et M. Sénors, accompagnée de Mme Simona Granata-Menghini, secrétaire de la Commission de Venise, et de M. Pierre Garrone du Secrétariat, a tenu des réunions au siège de l'Organisation des États américains (OEA) à Washington DC. La délégation a rencontré des responsables haïtiens actuels et anciens, y compris d'anciens responsables électoraux, des membres de la société civile haïtienne, le Secrétaire général adjoint de l'OEA, M. Nestor Mendez, plusieurs représentants permanents auprès de l'OEA, plusieurs experts haïtiens et non haïtiens, ainsi que des hauts fonctionnaires de l'OEA. La Commission remercie le secrétariat de l'Organisation des États américains pour l'excellente organisation de cette visite.

4. En raison de l'absence d'institutions stables en Haïti et dans l'attente d'une éventuelle réunion avec le Conseil présidentiel de transition, il a été décidé de procéder à un avis intérimaire à ce stade.

5. Le présent avis intérimaire vise à présenter une vue d'ensemble des questions essentielles à traiter en vue de l'organisation des futures élections. Il ne se veut pas directif mais vise à aider les autorités haïtiennes à prendre des décisions équilibrées et éclairées.

6. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions des 13-15 mai 2024. Il a été approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 80^e réunion (Venise, 20 juin 2024). Il a été examiné lors de la réunion conjointe des sous-commissions sur les institutions démocratiques et sur l'Amérique latine le 20 juin 2024 et, suite à un échange de vues avec M. Francisco Guerrero, Secrétaire pour le renforcement de la démocratie, Organisation des États américains, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 139^e session plénière (Venise, 21-22 juin 2024).

II. Contexte et cadre constitutionnel

7. La Constitution actuelle d'Haïti a été adoptée en 1987 à la suite d'un référendum constitutionnel. Son préambule vise à créer « un État stable et fort, capable de protéger les valeurs, les traditions, la souveraineté, l'indépendance et la vision nationale ». Le Parlement est composé de deux chambres, la Chambre des députés et le Sénat. La Chambre des députés est élue directement dans sa totalité par les citoyens tous les quatre ans (article 92-3). Le Sénat est élu directement par les citoyens. Le mandat des sénateurs est de six ans. Le Sénat est renouvelé par tiers tous les deux ans. La session plénière est notamment chargée de la formation du Conseil électoral permanent (article 192) ; son quorum est la majorité de chaque chambre.

8. Le pouvoir exécutif est exercé par le Président de la République et par le Gouvernement (article 133). Le Président est élu directement par le peuple pour un mandat de cinq ans (article 134-1), qui ne peut être prolongé et renouvelable une seule fois, au plus tôt cinq ans après la fin du premier mandat (article 134-3) ; le Président est responsable du respect et de l'exécution de la Constitution et de la stabilité des institutions, et assure le bon fonctionnement des pouvoirs publics et la continuité de l'État (article 136). Il garantit l'indépendance et l'intégrité territoriale de

l'État (article 138). Le Gouvernement est composé du Premier ministre et des ministres et secrétaires d'État ; il est responsable de la politique de l'État et est responsable devant le Parlement (article 156) des actes du Président de la République qu'il contresigne et des actes des ministres. Le Premier ministre est choisi par le Président parmi les membres du parti qui dispose de la majorité parlementaire ou, à défaut, en consultation avec les présidents des deux chambres du Parlement. Le choix du Premier ministre par le Président doit être ratifié par le Parlement (article 137). Le Gouvernement doit ensuite obtenir la confiance du Parlement sur sa politique générale (article 158). Chaque chambre du Parlement peut voter une motion de censure à l'encontre d'un ministre (article 172), ce qui entraîne la révocation de ce dernier (article 172). Le Président peut révoquer le Premier ministre et reçoit sa démission. Le Président préside les réunions du Conseil des ministres.

9. La Constitution prévoit également un Conseil électoral permanent (CEP) qui a pour mandat d'organiser et de « contrôler en toute indépendance » les opérations électorales sur tout le territoire d'Haïti jusqu'à la proclamation des résultats électoraux (article 191-1). Le CEP prépare le projet de loi électorale, qu'il soumet à l'exécutif pour les suites nécessaires (article 191-1), et s'assure de la tenue à jour des listes électorales (article 191-2). L'article 192, tel que modifié en 2012, prévoit que le CEP est composé de neuf membres : 3 choisis par le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire, 3 par l'Assemblée nationale (avec une majorité des 2/3 dans chaque chambre) et 3 par l'exécutif. Les membres du CEP sont élus pour un mandat non renouvelable de neuf ans (article 194). Un tiers du CEP est renouvelé tous les trois ans (article 194-1). Le CEP est également compétent pour statuer sur tout litige survenant dans le cadre des élections et sur l'application ou la violation de la législation électorale, sous réserve de poursuites ultérieures contre les personnes responsables devant les tribunaux compétents (article 197).

10. Depuis 1987, aucune législation électorale permanente n'a été adoptée. Il n'a pas non plus été possible de créer un Conseil électoral permanent. 19 Conseils électoraux provisoires ont été mis en place.¹ Chaque série d'élections a donc été organisée sur la base d'une législation provisoire (*ad hoc*). Cette législation a été adoptée sous la forme d'une loi, sauf en 2015 où une loi n'a pas pu être adoptée et où les élections ont été organisées sur la base d'un décret présidentiel.

11. Les dernières élections législatives ont eu lieu en 2015 et les dernières élections présidentielles en 2016. Depuis lors, les mandats des parlementaires ont pris fin et le Parlement a cessé ses fonctions. Le poste de président est vacant depuis l'assassinat du président Jovenel Moïse en 2021.

12. Le 3 avril 2024, un accord politique pour une transition pacifique et ordonnée a été signé par un certain nombre d'acteurs politiques, dont le Premier ministre Ariel Henry, des représentants de partis et d'organisations politiques, ainsi que de la société civile et d'organisations religieuses. Cet accord prévoit notamment la création d'un Conseil présidentiel de transition composé de neuf membres, d'un Gouvernement dirigé par un Premier ministre et d'un Organe de contrôle de l'action gouvernementale. Il prévoit également que, pendant sa première période de fonctionnement, le Conseil présidentiel de transition nommera un Conseil électoral provisoire composé de neuf membres, représentant neuf secteurs (communautés religieuses, universités, société civile, syndicats).

13. Le Conseil présidentiel de transition a été nommé par décret du Conseil des ministres en date du 12 avril 2024. Il a obtenu un mandat non renouvelable jusqu'au 7 février 2026. M. Garry Conille a été nommé Premier ministre le 28 mai 2024. Un nouveau Gouvernement a été formé le 11 juin 2024.

¹ P. de Bard, [En Haïti, comme ailleurs, les élections ne sont pas la solution](#).

14. En ce qui concerne les questions électorales, le présent avis intermédiaire se fondera principalement sur les normes suivantes :

- Nations Unies, normes universelles :
 - Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), article 25(b) (droit de vote et d'éligibilité) ;
 - PIDCP Observation générale n° 25 : Article 25 (Participation aux affaires publiques et droit de vote), Le droit de participer aux affaires publiques, le droit de vote et le droit d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques ;
 - Déclaration universelle des droits de l'homme, article 21 ;
 - Déclaration des principes internationaux pour l'observation et la surveillance impartiales d'élections par des organisations citoyennes et Code de conduite à l'usage des citoyens observateurs et surveillants impartiaux d'élections, [CDL-AD\(2012\)018](#).
- Organisation des États américains :
 - Convention américaine des droits de l'homme, article 23(b) (droit de vote et d'éligibilité) ;
 - Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme, article XX ;
 - Charte démocratique interaméricaine, article 1 (droit à la démocratie) ;
 - [Guide de bonnes pratiques électorales pour le renforcement des processus électoraux \(2021\)](#) ;
 - [Deuxième manuel pour les missions d'observation électorale de l'OEA \(2024\)](#).
- Conseil de l'Europe :
 - Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, article 3 (droit à des élections libres) ;
 - Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#).

III. Analyse

A. Questions constitutionnelles

15. La Commission de Venise note que la Constitution de 1987 contient des dispositions qui peuvent conduire - et ont effectivement conduit - à la paralysie des institutions de l'Etat. Comme cela a été expliqué à la Commission, des élections devraient être organisées tous les 18 mois. Si, en raison d'un dysfonctionnement quelconque, des élections ne peuvent être organisées pendant plus de quatre ans, un cercle vicieux s'enclenche et conduit à la crise et à la paralysie : en l'absence d'un CEP opérationnel et d'une loi électorale permanente, il est impossible d'organiser de nouvelles élections ; sans élections, le Parlement cesse d'exister, le président ne peut être élu et le CEP ne peut être formé. Aucune disposition de la Constitution ne prévoit le maintien des institutions dans l'attente de nouvelles élections en cas de retard ou de dysfonctionnement. Par conséquent, une fois cette spirale enclenchée et le mandat des institutions étatiques expiré, il ne peut y avoir de solution constitutionnelle à la crise ; seule une solution extraconstitutionnelle peut être envisagée. Dans des conditions d'urgence, lorsqu'il est impossible de respecter la Constitution, il est établi que le recours à la doctrine *de facto* et au principe de l'état de nécessité peut être approprié dans des circonstances exceptionnelles, en vue de préserver la société et de protéger le principe de l'Etat de droit². Haïti a atteint ce stade.

16. Si la préoccupation immédiate des autorités haïtiennes est, une fois la sécurité assurée, d'organiser les élections présidentielles et législatives, ce qui nécessite un certain degré de dérogation aux règles constitutionnelles, la question se pose de savoir si, comment et dans quelle

² Voir Cour suprême du Canada, jugement sur le Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba, 1985 CanLII 33 (CSC), 1 R.C.S. 721, pp. 747-768, qui opère un examen de la jurisprudence des autres cours sur la question.

mesure la Constitution doit être modifiée avant l'organisation des nouvelles élections. Il s'agit d'un choix que les autorités doivent bientôt faire. De l'avis de la Commission, afin d'éviter que les futures institutions ne soient soumises à la même instabilité et à la même menace de crise qu'aujourd'hui, les règles prévoyant le renouvellement partiel du Sénat et du CEP sans mécanisme garantissant leur maintien dans l'attente de ce renouvellement, et la disposition selon laquelle une loi électorale est préparée par le CEP pour chaque cycle électoral, devraient être modifiées avant la tenue des nouvelles élections.

17. En ce qui concerne la procédure à suivre, la Commission de Venise note que la Constitution actuelle (titre XIII) prévoit une procédure d'amendement très longue, nécessitant des super-majorités des deux chambres siégeant conjointement (article 284-1) et deux mandats présidentiels (article 284-2). La modification de la Constitution par voie de référendum est formellement interdite (article 284-3). La Commission de Venise ne peut que constater que la modification de la Constitution par la procédure constitutionnelle n'est pas envisageable en Haïti avant le rétablissement des institutions de l'Etat, compte tenu de la situation de nécessité d'Haïti.

18. S'il est admis qu'un amendement constitutionnel est nécessaire avant les nouvelles élections et qu'il doit donc être réalisé par une procédure extraconstitutionnelle, il faut reconnaître qu'un tel amendement aurait une légitimité démocratique très limitée, étant préparé par un organe, le Conseil présidentiel de transition, qui n'a pas été élu par le peuple haïtien. La question de la portée de l'amendement constitutionnel se pose donc. De nombreux amendements constitutionnels ont été discutés en Haïti au cours de la dernière décennie et au moins deux séries d'amendements (en fait, de nouvelles constitutions) ont été préparées. Plusieurs interlocuteurs rencontrés à Washington ont fortement plaidé en faveur d'une réforme constitutionnelle de grande ampleur à réaliser avant les nouvelles élections.

19. Plusieurs interlocuteurs rencontrés à Washington ont fait valoir que le peuple haïtien est actuellement confronté à des difficultés extrêmes et, une fois la sécurité rétablie et les élections organisées, il ne considérerait pas nécessairement une longue procédure d'amendement constitutionnel comme une priorité et attendrait et exigerait plutôt qu'un État fonctionnel se concentre sur la fourniture des biens publics de base à ses citoyens. Un certain équilibre devra être trouvé entre les besoins de légalité et de légitimité démocratique des amendements constitutionnels d'une part, et de priorité à une gouvernance efficace d'autre part. La Commission de Venise souligne qu'il appartiendra aux autorités haïtiennes de transition de décider si des amendements constitutionnels doivent être préparés et de leur importance. La Commission de Venise considère que le peuple haïtien doit être consulté dans toute la mesure du possible et que le retour d'information des consultations antérieures sur les amendements constitutionnels doit être utilisé pour la préparation des futurs amendements, étant donné qu'à ce stade, la situation sécuritaire et le manque de temps ne permettraient pas d'organiser des consultations constitutionnelles. La Commission de Venise estime dès lors que, s'il est décidé d'amender la Constitution avant les prochaines élections, il est souhaitable, dans l'intérêt de la légitimité démocratique, qu'un référendum soit organisé avant les nouvelles élections pour que le peuple haïtien approuve et « s'approprie » ces futurs changements constitutionnels.

B. Législation applicable

20. La Commission de Venise a toujours insisté sur la nécessité d'assurer la stabilité du droit électoral.³ Comme l'indique le rapport explicatif du Code de bonne conduite en matière électorale, « la stabilité du droit est essentielle à la crédibilité du processus électoral, qui est elle-même vitale pour la consolidation de la démocratie.

³ Sur la stabilité du droit électoral, voir Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), II.2.b ; Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral, [CDL-AD\(2005\)043](#) ; Déclaration interprétative révisée sur la stabilité du droit électoral, [CDL-AD\(2024\)027](#).

En effet, si les règles changent souvent, l'électeur peut être désorienté et ne pas les comprendre, notamment si elles présentent un caractère complexe ; il peut surtout considérer, à tort ou à raison, que le droit électoral est un instrument que ceux qui exercent le pouvoir manipulent en leur faveur, et que le vote de l'électeur n'est dès lors pas l'élément qui décide du résultat du scrutin. Ce qui est à éviter, ce n'est pas tant la modification du mode de scrutin, car celui-ci peut toujours être amélioré ; c'est sa révision répétée ou intervenant peu avant le scrutin (moins d'un an). Même en l'absence de volonté de manipulation, celle-ci apparaîtra alors comme liée à des intérêts partisans conjoncturels »⁴. Dans la situation actuelle, en l'absence d'institution élue, la question de la stabilité ne se pose pas en tant que telle. Cependant, il semble approprié de prendre comme point de départ la législation appliquée aux dernières élections. Cela est particulièrement vrai pour le droit à appliquer à un référendum constitutionnel organisé avant toute élection et/ou aux premières élections qui se tiendront en l'absence de toute institution démocratiquement élue.

21. En cas de modification de la Constitution, le droit électoral devra bien entendu être adapté au cadre constitutionnel révisé. En fonction de l'ampleur des futurs amendements constitutionnels, cette adaptation pourrait d'abord concerner le mode d'élection des organes constitutionnels, y compris le système électoral. Ces questions ne peuvent être abordées *in abstracto*, mais il faudra considérer l'ensemble du contexte constitutionnel et juridique, y compris la nature des institutions politiques et leurs interrelations, et en particulier la détermination des organes élus directement ou indirectement, la répartition des pouvoirs et le caractère présidentiel ou parlementaire du système.

22. Le premier vote aura lieu dans le cadre de l'accord politique, qui prévoit la composition du Conseil électoral de transition mais reste muet sur le reste de l'administration électorale.

23. Lorsque les nouvelles institutions seront élues, elles devront examiner, sur la base de l'expérience des premières élections après la transition et en particulier des rapports d'observation électorale, si le cadre législatif est approprié ou doit être modifié, bien avant les prochaines élections, afin d'adopter une législation électorale pérenne, qui devrait assurer la stabilité du droit électoral et donc la sécurité juridique et la confiance dans le processus électoral.

24. La Commission de Venise souhaite souligner que si les circonstances extraordinaires qui prévalent en Haïti peuvent justifier certaines dérogations à la Constitution et à la législation existantes, les principes constitutionnels et internationaux généraux des élections démocratiques devraient être garantis dans toute la mesure du possible.

25. En outre, la Commission de Venise souligne une fois de plus qu'il faudra trouver un équilibre entre la légalité et la légitimité démocratique, d'une part, et une approche pragmatique pour garantir l'efficacité, d'autre part.

C. Questions à traiter

26. Dans le sous-chapitre suivant, la Commission de Venise abordera les aspects essentiels du droit électoral qui devront être traités dans les règles à appliquer aux prochaines élections et/ou dans la future législation électorale pérenne. Elle mettra l'accent sur les questions qui ont été soulevées dans les récents rapports d'observation électorale. Dans le temps limité imparti, seule une sélection de questions sera abordée ; d'autres questions pourront être examinées.

27. Avant d'examiner les divers aspects du processus électoral, la Commission de Venise aimerait mettre l'accent sur deux conditions préalables essentielles de la tenue des élections : la

⁴ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), II.2.b, §§ 63, 65.

capacité électorale et la sécurité électorale, y compris, en premier lieu, la sécurité personnelle des électeurs et la sécurité physique des locaux et du matériel.

1. Droit de vote et d'éligibilité

a. *Accès à la citoyenneté*

28. La question des difficultés d'accès à la citoyenneté haïtienne a été soulevée lors des discussions à Washington DC. La Constitution de 1987 (article 11) prévoit que « possède la nationalité haïtienne d'origine, tout individu né d'un père haïtien ou d'une mère haïtienne qui eux-mêmes sont nés Haïtiens et n'avaient jamais renoncé à leur nationalité au moment de la naissance ». Cela signifie que l'un des grands-parents doit avoir la nationalité haïtienne. Outre les exigences en matière de preuve qui sont difficiles à respecter dans un pays où la fiabilité de l'état civil peut être problématique, une telle règle va au-delà de ce qui est exigé dans la plupart des États pour l'acquisition de la citoyenneté par le biais du droit du sang. De plus, on peut rappeler que, dans les Amériques, le droit du sol s'applique souvent. En outre, l'immigration vers Haïti est limitée. La Commission de Venise recommande que l'accès à la citoyenneté haïtienne - et donc au droit de vote et d'éligibilité - ne soit pas entravé par des règles trop restrictives.

29. Le droit international général n'interdit pas à un pays de prévoir la perte de sa citoyenneté par les personnes qui en acquièrent une autre. Cependant, tant qu'ils ont (gardent) la nationalité haïtienne, les doubles nationaux sont des citoyens haïtiens et devraient se voir accorder le droit de vote et, en principe, le droit d'être élus⁵.

30. En tout état de cause, ceux qui ont déjà été reconnus comme ressortissants haïtiens devraient être en mesure de participer au processus électoral et notamment aux prochaines élections.

b. *Restrictions au droit de vote et d'éligibilité*

31. Selon les normes internationales, les *restrictions au droit de vote et d'éligibilité* peuvent être fondées sur une *condamnation pénale* pour un délit grave.⁶ La Commission de Venise considère que, si l'exclusion des délinquants des organes élus ne se produit pas par le simple fonctionnement des mécanismes électoraux, une intervention législative devient nécessaire et l'exclusion des délinquants condamnés devrait être envisagée, y compris lorsque le jugement a été rendu par des tribunaux à l'étranger.⁷

32. L'insécurité générale est un obstacle majeur à la tenue d'élections libres et est largement due à l'action des gangs qui contrôlent une partie importante du territoire. Lorsque la sécurité sera rétablie, les membres de ces gangs ayant commis des crimes devraient être jugés, mais il est peu probable que des condamnations (définitives) puissent avoir lieu avant les élections. A cet égard, la Commission de Venise recommande d'examiner si les droits politiques devraient être suspendus pour les citoyens qui attendent d'être jugés pour des crimes graves.

33. En ce qui concerne les *restrictions autres que celles fondées sur des condamnations pénales*, la Constitution de 1987 (modifiée en 2012)⁸ limite le droit d'être élu au Parlement aux personnes qui ont résidé au moins deux (2) années consécutives avant la date des élections dans la circonscription électorale à représenter, et qui sont propriétaires de biens immobiliers dans la circonscription ou y exercent une profession ou industrie. Ces conditions sont très

⁵ Cf. Cour européenne des droits de l'homme, Tănase et Chirtoacă c. Moldova, 7/08, 18 novembre 2008.

⁶ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), I.1.1.d.

⁷ Commission de Venise, Rapport sur l'exclusion des délinquants du Parlement, [CDL-AD\(2015\)036cor](#), §§ 174-175.

⁸⁸ Article 91, 96.

strictes et ne sont pas faciles à prouver. Le système de décharge comme gestionnaire de fonds publics comme condition d'éligibilité (article 91(6), 96(6), 135(f) de la Constitution) va également à l'encontre des normes internationales, tant dans son principe que dans sa mise en œuvre, qui a été suspectée de politisation.

34. La Commission de Venise recommande donc de :

- Avant les prochaines élections, veiller à ce que tous les ressortissants haïtiens soient en mesure de participer au processus électoral ; limiter les restrictions au droit d'être élu aux cas de condamnations pénales, tout en examinant l'opportunité de suspendre les droits politiques pour les citoyens en attente de jugement pour des crimes graves ;
- Après les prochaines élections : reconsidérer les règles d'accès à et de perte de la nationalité haïtienne et les restrictions aux droits des doubles nationaux.

c. Enregistrement des électeurs

35. Comme l'ont recommandé à plusieurs reprises les missions d'observation des élections, le processus d'enregistrement des électeurs devrait être amélioré. Pour assurer la confiance dans le processus, et en particulier dans la fiabilité des CNI (*cartes nationales d'identité*), l'ONI (Office national d'identification) devrait être doté de moyens suffisants et son activité devrait être étroitement coordonnée avec celle de l'administration électorale : la transmission des données devrait être simple et automatique. Comme l'ont souligné les observateurs électoraux à l'occasion des dernières élections, le processus d'enregistrement devrait avoir lieu suffisamment tôt avant les élections. Il est probable qu'un processus complet d'inscription des électeurs sera nécessaire avant les prochaines élections. Par la suite, les listes électorales doivent être rendues permanentes⁹, ce qui les rendra plus fiables grâce à une coopération permanente avec l'ONI.

d. Vote à l'étranger

36. Si la tendance générale est à l'introduction du vote à l'étranger, aucune norme internationale ne l'impose. Dans un pays où la diaspora est très importante, il s'agit d'une question essentielle et d'un défi majeur, notamment en ce qui concerne l'inscription des électeurs et l'organisation des opérations de vote. Assurer la tenue d'élections dans le pays en conformité avec les normes internationales devrait être une priorité, avant d'envisager le vote à l'étranger, compte tenu du nombre important d'Haïtiens qui ont quitté le pays et qui sont en situation irrégulière dans le pays où ils séjournent : dans cette situation, l'élaboration d'une liste électorale fiable posera de sérieux problèmes.

2. Administration électorale

37. D'après le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, « des commissions électorales indépendantes et impartiales doivent être créées, du niveau national au niveau des bureaux de vote. La commission électorale centrale doit être permanente ».¹⁰ Il s'agit là d'exigences essentielles pour assurer la conformité du processus électoral avec les normes internationales. Cependant, un Conseil électoral permanent n'a jamais été établi en Haïti.

38. Aucune solution standard ne peut être recommandée en ce qui concerne la composition d'une commission électorale centrale. Le meilleur choix doit être fait sur la base des expériences précédentes et des circonstances locales. Les parties prenantes haïtiennes et internationales ont clairement indiqué qu'elles ne considéraient pas la composition politique de l'administration électorale - c'est-à-dire la nomination de ses membres par les partis politiques - comme une bonne solution. La Commission de Venise souligne toutefois que les administrations électorales dites « professionnelles » ne présentent pas toujours le niveau nécessaire de professionnalisme,

⁹ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev-cor](#), I.1.2.i.

¹⁰ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev-cor](#), II.3.1.b-c.

d'indépendance et d'impartialité. Une composition politique équilibrée de l'administration électorale peut donc également garantir qu'elle prenne des décisions équilibrées.¹¹

39. La Commission de Venise rappelle dans ce contexte que « la composition de la commission électorale centrale a, certes, de l'importance, mais pas plus que son fonctionnement ». ¹² Les décisions les plus importantes devraient être prises, si possible, par consensus, sinon à la majorité qualifiée. ¹³

40. Le caractère permanent de la commission électorale centrale implique également la permanence le caractère permanent de son personnel, qui doit avoir des compétences spécialisées et être formé, comme doivent l'être les commissions électorales à tous les niveaux. ¹⁴

41. Alors que l'accord politique stipule (articles 33 et suivants) qu'un conseil électoral transitoire organisera les prochaines élections, la Commission de Venise estime que la création d'un conseil électoral permanent devrait être une priorité immédiate après ces élections.

42. L'accord politique ne traite pas de l'administration électorale inférieure. La composition de cette dernière devrait donc être décidée avant les prochaines élections et sa composition devrait être aussi équilibrée que possible.

43. Le remplacement de dernière minute des membres de l'administration électorale est un problème qui est apparu dans un certain nombre de pays, dont Haïti. Il affecte l'indépendance ainsi que les capacités de l'administration électorale. La Commission de Venise ne peut que réitérer sa recommandation selon laquelle « les membres des commissions électorales ne doivent pas pouvoir être révoqués par les organes qui les ont nommés » (à leur guise) et souligne que cette recommandation devrait être suivie pour les prochaines élections ainsi que pour celles à venir. ¹⁵

3. Vote et dépouillement

44. La première condition pour assurer des procédures de vote correctes est l'accessibilité des bureaux de vote. Cela signifie que le temps nécessaire aux électeurs pour y accéder doit être court, même s'ils doivent s'y rendre à pied. Selon les informations communiquées par les parties prenantes lors de la visite à Washington, la participation électorale et même l'intérêt pour les élections étaient limités en dehors des grandes villes. La Commission de Venise recommande de traiter en urgence, avant les prochaines élections, les moyens d'assurer un meilleur accès au processus de vote dans les campagnes, notamment en prévoyant davantage de bureaux de vote.

45. La sécurité du vote doit également être assurée dans la mesure nécessaire à la confiance dans le processus électoral. Il s'agit d'un défi dans la situation actuelle en Haïti, qui s'applique non seulement au processus de vote lui-même, mais aussi au transport du matériel. Pour les prochaines élections, une implication internationale pourrait être nécessaire à la demande des autorités haïtiennes.

46. L'annonce des résultats a été retardée en particulier lors des élections de 2015 et 2016. Il s'agit d'un obstacle majeur à la pleine confiance dans le processus électoral. La Commission de

¹¹ Les recommandations de la Commission de Venise sur les commissions électorales centrales figurent dans la Compilation des avis et rapports de la Commission de Venise concernant les administrations électorales centrales, [CDL-PI\(2024\)005](#). Sur leur composition, voir II.1.

¹² *Ibid*, § 79.

¹³ *Ibid*, I.3.1.h et § 80.

¹⁴ *Ibid*, I.3.1.g et § 83.

¹⁵ *Ibid*, I.3.1.f.

Venise recommande d'examiner les moyens d'accélérer le processus, par exemple en facilitant la transmission des résultats. La Commission de Venise rappelle également les recommandations faites par les observateurs électoraux pour renforcer la transparence du processus électoral. Ces questions devront être abordées avant les prochaines élections.

4. Recours

47. Comme l'indique le rapport explicatif du Code de bonne conduite en matière électorale, « afin que les règles du droit électoral ne restent pas lettre morte, leur non-respect doit pouvoir être contesté devant un organe de recours. Cela vaut en particulier du résultat de l'élection, dont la contestation permet d'invoquer les irrégularités dans la procédure de vote ; cela vaut aussi d'actes pris avant l'élection, en particulier en ce qui concerne le droit de vote, les listes électorales et l'éligibilité, la validité des candidatures, le respect des règles de la campagne électorale et l'accès aux médias ou le financement des partis »¹⁶.

48. Dans ses recommandations consolidées à la suite de la mission d'observation électorale de 2015 et de la mission d'expertise électorale de 2016, l'Union européenne a déclaré que « la principale recommandation des missions électorales de l'UE concernait la séparation entre le CEP [Conseil électoral provisoire] (opérations électorales) et les organes chargés du contentieux, en partant du principe que le CEP ne pouvait pas être à la fois juge et partie ».

49. La législation de nombreux pays prévoit des recours auprès des commissions électorales en première instance. Les normes internationales reconnaissent cette possibilité comme une alternative aux recours devant les tribunaux. Dans les pays où il n'existe pas de tribunaux électoraux spéciaux, c'est un moyen de s'assurer qu'un organe spécialisé traite l'affaire. Toutefois, les normes internationales prévoient un recours final devant un tribunal.¹⁷

50. Le principal problème lié au traitement des recours par le CEP est qu'il décide en dernière instance, même en cas de recours contre ses propres décisions. Les Conseils électoraux (provisaires) étaient juges et parties puisqu'en principe aucun recours n'était possible contre leurs décisions. Cela a conduit à la recommandation mentionnée ci-dessus. La Commission de Venise rappelle que chaque pays a le choix entre prévoir des recours en première instance auprès d'un tribunal ou d'une commission électorale, si des recours en dernier ressort auprès d'un tribunal sont possibles. Toutefois, les recours au sein de l'administration électorale devraient être adressés à un organe électoral supérieur, et non à l'instance même qui a pris la décision. Quel que soit le modèle choisi, il devrait garantir un examen efficace des recours, ce qui, selon les normes internationales, exige que l'organe de recours soit impartial par rapport aux parties.¹⁸

51. Les tribunaux compétents pour les recours électoraux devraient avoir les compétences appropriées pour traiter les questions électorales. Cela ne signifie pas que des tribunaux électoraux doivent être créés en dehors du système judiciaire actuel. D'autres options sont possibles, notamment un tribunal électoral composé de juges d'autres tribunaux et spécialisé en droit électoral.

52. La Commission de Venise n'a pas examiné le système judiciaire haïtien et ne fera donc pas de suggestions sur la possibilité d'utiliser les tribunaux existants pour statuer sur les questions électorales ou sur la nécessité de créer un nouvel organe judiciaire. Pour les prochaines élections, s'il n'est pas possible de trouver des juges ayant les compétences appropriées, une

¹⁶ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), § 92. Pour plus de détails sur cette question, voir Commission de Venise, Rapport sur le règlement des litiges électoraux, [CDL-AD\(2020\)025](#).

¹⁷ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev-cor](#), II.3.3.a et § 93.

¹⁸ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev-cor](#), II.3.3. Cour européenne des droits de l'homme, *Mugemangango c. Belgique* [GC], no. 310/15, 10 juillet 2020.

solution pragmatique selon laquelle le Conseil électoral de transition tranche les litiges en dernière instance peut être envisagée. Les décisions de première instance devraient être prises, dans la mesure du possible, par les niveaux inférieurs de l'administration électorale afin de garantir que les affaires soient tranchées par deux instances.

5. Observation des élections

53. L'observation des élections est une garantie contre les irrégularités électorales. Par conséquent, les observateurs nationaux - partisans et non partisans - et internationaux devraient avoir la possibilité la plus large possible de participer à un exercice d'observation électorale tout au long du processus électoral, depuis l'inscription des électeurs jusqu'au règlement du contentieux.¹⁹

54. Lors des réunions à Washington, il a été affirmé que l'observation n'était pas professionnelle et qu'elle était politisée.

55. Bien que des restrictions *a priori* au droit d'observer les élections ne soient pas acceptables, une formation devrait être proposée ou même - pour les élections ultérieures - imposée aux observateurs lorsqu'ils sont accrédités. Cela contribuera à garantir leur professionnalisme.

56. La présence d'observateurs partisans représentant les partis politiques est une (bonne) pratique courante. Alors que les normes internationales prévoient un devoir d'impartialité - et de non-ingérence dans le processus électoral -,²⁰ il peut arriver que ce dernier ne soit pas respecté. Le fait d'accepter largement et sans discrimination des observateurs partisans ainsi que des observateurs non partisans et internationaux devrait cependant conduire à un équilibre entre les rapports, permettant d'identifier les irrégularités et les voies d'amélioration.²¹

6. Campagne électorale et financement de la campagne, médias

57. La législation sur les médias et sur les partis politiques ne sera pas abordée ici en tant que telle. Toutefois, les grands principes qui s'y appliquent seront rappelés.

58. Les principes d'égalité des chances et de liberté d'expression des électeurs impliquent « la neutralité des autorités publiques, en particulier relativement :

- i. à la campagne électorale ;
- ii. à la couverture par les médias, en particulier les médias publics ;
- iii. au financement public des partis et des campagnes ».²²

59. La transparence est une norme essentielle qui s'applique à tous les domaines de la législation sur les partis politiques²³, et en particulier au financement politique.²⁴ « La faiblesse des règles relatives au financement des partis et des campagnes et à la transparence est l'élément le plus problématique. Il constitue un domaine particulièrement à risque de corruption, notamment lorsqu'il s'agit de l'implication de tiers dans la sphère des activités

¹⁹ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev-cor](#), II.3.2 ; Lignes directrices sur un statut internationalement reconnu des observateurs électoraux, [CDL-AD\(2009\)059](#).

²⁰ Commission de Venise, Lignes directrices sur un statut internationalement reconnu des observateurs électoraux, [CDL-AD\(2009\)059](#), III.2.3.

²¹ Cf. la Déclaration des principes internationaux pour l'observation et la surveillance impartiales d'élections par des organisations citoyennes et Code de conduite à l'usage des citoyens observateurs et surveillants impartiaux d'élections, [CDL-AD\(2012\)018](#), en particulier le § 17 sur les éléments du processus électoral qui devraient être évalués.

²² Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev-cor](#), I.2.3.a ; voir également I.3.1.a.

²³ Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, 2^e édition, [CDL-AD\(2020\)032](#), *passim*.

²⁴ *Ibid*, §§ 204 et suivants.

politiques »²⁵. La transparence s'applique en particulier aux rapports, qui doivent rester publics pendant un laps de temps approprié, afin de permettre un examen public adéquat.²⁶

60. Le nombre très élevé de partis politiques semble lié, au moins partiellement, au système de financement public. Il convient de noter que la limitation du financement public aux partis qui obtiennent un certain pourcentage de voix n'est pas contraire aux normes internationales, pour autant que le seuil ne soit pas déraisonnablement élevé.²⁷ La limitation des bénéficiaires du financement public pourrait donc être un moyen d'éviter une prolifération de partis pesant excessivement sur le budget de l'Etat.

61. Les normes internationales, et en particulier le principe de l'égalité devant la loi en ce qui concerne les médias, se réfèrent « non seulement au temps d'antenne accordé aux partis et aux candidats, mais aussi au moment et à l'emplacement de cet espace ».²⁸

62. En outre, « selon les matières, l'égalité peut être stricte ou proportionnelle. Si elle est stricte, les partis politiques sont traités sans que leur importance actuelle au sein du Parlement ou de l'électorat ne soit prise en compte. Si elle est proportionnelle, les partis politiques doivent être traités en fonction de leurs résultats électoraux. L'égalité des chances porte notamment sur le temps de parole à la radio et à la télévision, les subventions publiques et les autres formes de soutien »²⁹. En raison de la difficulté de prendre les résultats précédents comme base et en même temps du risque de prolifération de partis sans base réelle, des solutions intermédiaires pourraient être recherchées. Par exemple, l'accent pourrait être mis sur une stricte égalité d'accès aux médias publics et sur une égalité proportionnelle avec un seuil pour le financement public.

63. La question des limites des contributions privées³⁰ et des dépenses³¹ devrait également être abordée.

64. En ce qui concerne le calendrier, il ne semble pas réaliste d'aborder en détail le financement des partis politiques avant les prochaines élections. La priorité pourrait être donnée à un financement public limité des campagnes électorales (plutôt que des partis eux-mêmes) sans inciter à la création de partis sans fondement réel. En ce qui concerne le droit des médias, la Commission de Venise recommande de donner la priorité à l'égalité d'accès aux médias publics.

7. Système électoral

65. Un système majoritaire à deux tours a été appliqué aux élections du Président de la République et des deux chambres du Parlement,³² et un système uninominal à un tour avec des listes bloquées aux élections municipales.³³ La question d'un changement de système n'a été soulevée ni dans les documents soumis à la Commission de Venise ni dans les discussions à Washington.

66. Le risque d'inégalités de représentation (géométrie électorale) est particulièrement élevé dans les systèmes de circonscriptions uninominales. Des règles claires devraient être adoptées

²⁵ *Ibid*, § 219.

²⁶ *Ibid*, § 263.

²⁷ *Ibid*, § 242.

²⁸ *Ibid*, § 200.

²⁹ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev-cor](#), II.2.3.b.

³⁰ Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, 2^e édition, [CDL-AD\(2020\)032](#), §§ 207ff.

³¹ *Ibid*, §§ 246ff.

³² Article 90-1 (Chambre des députés), article 94-2 (Sénat), article 134 (Président de la République) de la Constitution.

³³ Décret électoral de 2015, articles 59 et 63.

pour assurer une « répartition claire et équilibrée des sièges entre les circonscriptions sur la base de l'un des critères suivants : la population, le nombre de ressortissants résidents (y compris les mineurs), le nombre d'électeurs inscrits et, éventuellement, le nombre de personnes ayant effectivement voté ; une combinaison appropriée de ces critères de répartition est envisageable. L'écart maximal admissible par rapport à la clé de répartition ne devrait pas dépasser 10 %, et en tout cas pas 15 %, sauf circonstance spéciale (protection d'une minorité concentrée, entité administrative à faible densité de population) ; une nouvelle répartition des sièges doit avoir lieu au moins tous les dix ans et de préférence hors des périodes électorales »³⁴. Le choix du critère de répartition des sièges (comme la population ou le nombre d'électeurs inscrits) doit être basé sur les données les plus fiables.

67. La Constitution prévoit un siège par commune à la Chambre des députés (et un maximum de trois pour les grandes agglomérations) (article 90) et trois sénateurs par département (article 94-1). Cela peut conduire à d'importantes inégalités de représentation, en contradiction avec les normes internationales sur l'égalité des droits de vote qui s'appliquent au moins à la Chambre basse - ou unique.

68. Imposer un redécoupage avant les prochaines élections pourrait retarder leur tenue. L'ancienne répartition des sièges pourrait être maintenue pour une seule élection. La Commission de Venise recommande de prévoir dès que possible des règles de redécoupage garantissant l'égalité de la force électorale et une révision régulière de la répartition des sièges.

69. La représentation équilibrée des sexes (parité) dans les organes élus apparaît de plus en plus comme une norme internationale.³⁵ Dans les Etats du Conseil de l'Europe, « la participation équilibrée des femmes et des hommes est considérée comme signifiant que la représentation des femmes ou des hommes dans tout organe de décision de la vie politique ou publique ne devrait pas être inférieure à 40 % »³⁶. Les autorités haïtiennes devraient envisager la mise en place de règles favorisant cette parité, ce qui sera d'autant plus facile au niveau local où le vote se déroule dans des circonscriptions plurinominales.³⁷ La participation des jeunes à la vie démocratique et aux processus de décision est également une priorité.³⁸ C'est encore plus vrai dans un pays comme Haïti où la moyenne d'âge est basse et où les nouvelles institutions devront faire des choix cruciaux pour l'avenir du pays ; il est donc primordial que les différents secteurs de la population soient représentés autant que possible. Une plus grande participation des femmes et des jeunes en tant qu'électeurs, mais aussi en tant que candidats et membres des organes élus, a été soulevée comme une priorité par les interlocuteurs rencontrés à Washington.

IV. Conclusion

70. Par lettre du 4 mars 2024, M. Luis Almagro, Secrétaire général de l'Organisation des Etats américains (OEA), a demandé à la Commission de Venise « d'analyser le cadre législatif des élections en Haïti, ainsi que les recommandations pertinentes des précédentes missions d'observation électorale de l'OEA, et d'aider à identifier des solutions législatives qui pourraient servir de base à la conduite des prochains et futurs processus électoraux en Haïti ». Si le choix

³⁴ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev-cor](#), I.2.2.ii, iv-v.

³⁵ Voir par exemple l'élaboration en cours de la recommandation générale n° 40 de la CEDEF sur la représentation égale et inclusive des femmes dans les systèmes de prise de décision ; Conseil de l'Europe, recommandation [Rec\(2003\)3](#) du Comité des Ministres aux Etats membres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique et Sommet de Reykjavik du Conseil de l'Europe - Unis autour de nos valeurs, Déclaration de Reykjavik, point 10.

³⁶ Annexe à la [Rec\(2003\)3](#). Voir également [CM\(2009\)68](#), Déclaration : Faire de l'égalité entre les femmes et les hommes une réalité.

³⁷ Sur les moyens possibles d'assurer la parité hommes-femmes, voir Commission de Venise, Déclaration sur la participation des femmes aux élections, [CDL-AD\(2006\)020](#) ; Rapport sur l'impact des systèmes électoraux sur la représentation des femmes en politique, [CDL-AD\(2009\)029](#).

³⁸ Voir la Déclaration de Reykjavik, point 8.

de ces solutions appartient aux autorités et au peuple haïtiens, la tâche de la Commission de Venise est de les aider en fournissant une analyse des questions qui doivent être abordées ainsi que des normes internationales et de l'expérience comparative d'autres pays qui peuvent aider à prendre des décisions éclairées et équilibrées.

71. En raison de l'absence d'institutions stables en Haïti et dans l'attente d'une éventuelle réunion avec le Conseil présidentiel de transition, la Commission de Venise a préparé un avis intérimaire à ce stade.

72. Si la préoccupation naturelle immédiate des autorités haïtiennes est d'organiser les élections présidentielles et législatives, ce qui implique un certain degré de dérogation aux règles constitutionnelles, la question se pose de savoir si, comment et dans quelle mesure la Constitution doit être modifiée avant la tenue des prochaines élections. Ce choix revient aux autorités haïtiennes. De l'avis de la Commission, afin d'éviter que les futures institutions ne soient soumises à la même instabilité et à la même menace de crise qu'aujourd'hui, les règles prévoyant le renouvellement partiel du Sénat et du CEP sans mécanisme garantissant leur maintien en attendant ce renouvellement, et la disposition selon laquelle une loi électorale est préparée par le CEP pour chaque cycle électoral, devraient être modifiées avant la tenue des prochaines élections. Il appartient aux autorités haïtiennes de décider si et dans quelle mesure une réforme constitutionnelle est nécessaire avant les élections.

73. De l'avis de la Commission de Venise, la modification de la Constitution par le biais de la procédure constitutionnelle ne peut être envisagée en Haïti avant que les institutions de l'Etat ne soient rétablies. Un certain équilibre entre des besoins opposés - légalité et légitimité démocratique des amendements constitutionnels et priorité à une gouvernance efficace - devra être trouvé. Si le Conseil présidentiel de transition décide de préparer des amendements à la Constitution, il devrait s'inspirer des processus d'amendement constitutionnel antérieurs ; en outre, l'approbation des amendements par référendum devrait être envisagée, même si cette procédure n'a pas de fondement dans la Constitution actuelle.

74. Dans la situation actuelle, en l'absence d'institution élue, la question de la stabilité du droit électoral ne se pose pas en tant que telle. Toutefois, il semble approprié de prendre la législation appliquée aux dernières élections comme point de départ pour les prochaines élections.

75. La sécurité et la capacité d'organiser des élections sont deux conditions préalables essentielles à la tenue des élections.

76. Pour garantir autant que possible le respect du droit à des élections libres, la Commission de Venise recommande de traiter en priorité les questions suivantes *avant les prochaines élections* :

- Veiller à ce que tous les ressortissants haïtiens soient en mesure de participer au processus électoral ;
- Assurer l'inscription correcte des électeurs ;
- Assurer l'égalité d'accès au processus de vote sur l'ensemble du territoire ;
- Limiter les restrictions au droit d'être élu aux cas de condamnations pénales, tout en examinant si les droits politiques des citoyens devraient être suspendus pour les citoyens en attente de jugement pour des crimes graves ;
- Prévoir une composition équilibrée de l'administration électorale inférieure, sans possibilité de révoquer librement ses membres ;
- Accélérer le processus de transmission et d'annonce des résultats et en assurer la transparence ;
- Si l'introduction d'un recours juridictionnel n'est pas possible, supprimer - ou du moins limiter autant que possible - les cas où le Conseil électoral transitoire statue sur les recours contre ses propres décisions ;

- Garantir le plein accès des observateurs nationaux (partisans et non partisans) et internationaux à toutes les étapes du processus électoral ; assurer la formation des observateurs électoraux nationaux ;
- Assurer un financement public limité de la campagne électorale sans inciter à la création de partis sans fondement réel ;
- Garantir l'égalité d'accès aux médias publics ;
- Prévoir des mesures efficaces pour la représentation et la participation des femmes et des jeunes en tant que candidats et électeurs.

77. *Après les prochaines élections*, la Commission de Venise recommande d'élaborer un cadre législatif qui garantira le plein respect du droit à des élections libres, et en particulier de :

- Réexaminer les règles d'accès à et de perte de la nationalité haïtienne et les restrictions aux droits des doubles nationaux ;
- Établir des listes électorales permanentes ;
- Mettre en place un conseil électoral permanent indépendant et impartial ;
- Modifier le système de recours afin de rendre possible un recours final devant un tribunal ;
- Réviser la législation sur les partis politiques et les médias en conformité avec les normes internationales ;
- Prévoir des règles de redécoupage garantissant l'égalité de la force électorale et une révision régulière de la répartition des sièges ;
- Garantir des mesures législatives effectives en vue d'assurer la parité hommes-femmes et une représentation adéquate des jeunes.

78. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités haïtiennes et de l'Organisation des Etats américains pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.