

# Conseil constitutionnel du Mozambique

## I. Les sources du principe de proportionnalité

### 1.1. Consécration par la Constitution

Le principe de proportionnalité comme droit fondamental de notre système juridique constitutionnel s'inscrit dans la structure de base de l'État de droit démocratique et reflète également la nécessité du droit d'être en accord parfait avec les valeurs, formulées ou non, découlant de ce système.

En effet, l'article 3 de la Constitution établit que « La République du Mozambique est un État de droit, fondé sur le pluralisme d'expression, l'organisation politique démocratique, le respect et la garantie des droits et libertés fondamentaux de l'homme ».

L'étude systématique de la Constitution nous permet de mettre en évidence l'existence implicite de ce principe. Il guide notamment le juge dans son interprétation et le législateur dans l'élaboration des normes hiérarchiquement inférieures bien qu'il ne soit pas explicitement énoncé.

Ce principe apparaît ainsi comme une des idées importantes de la Constitution dans sa fonction de complément au principe de réserve de la loi.

### 1.2. Dispositions explicites et formulation

Le principe de proportionnalité se trouve expressément formulé dans diverses normes de la Constitution comme l'illustre l'exemple suivant.

Il est consacré au paragraphe 2 de l'article 56 de la Constitution « l'exercice des droits et libertés peut être limité en raison de la sauvegarde d'autres droits ou intérêts protégés par la Constitution ».

Le paragraphe 3 de cet article prévoit que « seule la loi peut limiter les droits, libertés et garanties dans les cas expressément prévus par la Constitution ». Cette règle laisse ouverte la possibilité de l'application de restrictions aux droits et libertés si la sauvegarde d'autres droits ou intérêts constitutionnellement protégés l'exige.

L'article 283 de la Constitution établit par ailleurs les conditions de mise en œuvre de déclaration de l'état de siège ou d'urgence en prévoyant que « les circonstances de moindre gravité déterminent l'option pour l'état d'urgence, devant, dans tous les cas, respecter le principe de proportionnalité et se limiter, notamment, quant aux moyens à mettre en œuvre et la durée à ce qui est strictement nécessaire au prompt rétablissement de la normalité constitutionnelle ».

### 1.3. Autres textes

Au niveau infra-constitutionnel, la proportionnalité en tant que principe normatif est prévue dans le code civil, le code pénal, le code du travail et dans les normes régulant l'action de l'administration publique.

#### **1.4. Limites à l'exercice de certains droits et libertés prévues par la Constitution**

La Constitution prévoit dans plusieurs de ses dispositions des limites à l'exercice de certains droits et libertés toutes les fois qu'elle renvoie à la régulation par la loi des principes qu'elle a définis. Quelques dispositions constitutionnelles admettant des limites à l'exercice de certains droits peuvent être données à titre d'exemple.

L'exercice de la liberté d'expression, de la liberté de la presse et du droit à l'information doit être régulé par la loi dans le cadre strict du respect de la Constitution et de la dignité de la personne humaine, conformément aux termes du paragraphe 6 de l'article 48 de la Constitution.

Les partis politiques disposent d'un temps d'antenne dans les services de radio-diffusion et de télévision dans le respect de la représentativité et selon les critères fixés par la loi (art. 49, § 1).

Ce temps d'antenne et de droit de réponse et politique peut être limité, durant les périodes électorales, dans la mesure où les concurrents ont des temps d'antenne réguliers et équitables dans les stations de radio et de télévision publiques, de caractère national ou local, selon les termes de la loi (§ 4 de ce même article).

Le droit à la liberté de réunion et de manifestation est garanti pour tous les citoyens selon les termes de la loi (art. 51).

Les organisations sociales et les associations ont le droit de mener leur action, de créer des institutions afin de réaliser leurs objectifs spécifiques et de posséder un patrimoine, suivant les termes de la loi (art. 52 § 2).

La loi garantit le droit à l'objection de conscience (art. 54 § 5).

L'exercice des droits et libertés peut être limité en raison de la sauvegarde d'autres droits ou intérêts protégés par la Constitution et par les lois. La loi peut limiter les droits, libertés et garanties dans les cas expressément prévus par la Constitution mais ces restrictions légales doivent revêtir un caractère général et abstrait et ne peuvent avoir un effet rétroactif (§ 3 et 4 du même article).

L'article 65, qui établit les principes de procédure pénale, prévoit (dans son paragraphe 2) les limites au droit de publicité des audiences de jugements « quand la sauvegarde de l'intimité, familiale, sociale ou morale ou pour des raisons substantielles de sécurité de l'audience ou d'ordre public commandent l'exclusion ou la restriction de la publicité ».

Le paragraphe 1 de l'article 68 permet de passer outre l'inviolabilité du domicile et du courrier dans les cas spécialement prévus par la loi.

Les travailleurs jouissent du droit de grève dans le cadre des dispositions législatives qui peuvent limiter son exercice dans les services et activités essentielles à l'intérêt des besoins supérieurs de la société et de la sécurité nationale (art. 87 § 2 et 3).

#### **1.5. Principes mis en balance**

Ce que nous avons précédemment décrit révèle la mise en balance d'une part, de principes comme le droit à l'honneur et à la réputation personnelle ou de la famille, qui constituent une conséquence naturelle de la dignité humaine, et d'autre part, des raisons d'ordre social ou moral, d'ordre public, de sécurité nationale ou d'intérêt général.

### **1.6. Place de la Constitution (ou d'autres sources écrites) et pouvoir normatif du juge constitutionnel ; rôle de la doctrine ; influence du droit comparé et de la jurisprudence des autres Cours**

Les dispositions constitutionnelles et législatives sont fondamentales dans la définition des principes qui doivent servir de base à cet équilibre de manière à éviter qu'aucun droit ou garantie ne supporte seul les conséquences de l'expansion induite d'un autre droit.

### **1.7. Autres sources**

En ce qui concerne l'interprétation des droits fondamentaux, notre législateur constitutionnel a établi dans son article 43 que « les règles constitutionnelles relatives aux droits fondamentaux sont interprétées et intégrées en harmonie avec la Déclaration universelle des droits de l'homme et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ».

Le principe de proportionnalité a été aussi intégré dans le système juridique mozambicain au travers de l'influence de la doctrine portugaise, celle-ci ayant elle-même intégré dans son ordre juridique des concepts et contenus provenant d'autres pays européens, notamment des sources d'origine allemande.

À titre d'illustration, la doctrine mozambicaine utilise indifféremment les termes de proportionnalité et de prohibition de l'excès.

## **II. Le contrôle de proportionnalité**

### **2.1. Exercice d'un contrôle explicite ou recours à des notions connexes ?**

La jurisprudence mozambicaine exerce le contrôle de proportionnalité de manière expresse et recourt également à des notions connexes comme « ne porte pas préjudice », « pondéré », « disproportionné », « inadéquat », « idoine » et « pertinent ».

Malgré sa courte expérience, le Conseil constitutionnel, qui n'est en fonction que depuis cinq années, a procédé au contrôle de l'excès du pouvoir législatif et des actes normatifs de l'exécutif sur le fondement de ce principe.

Compte tenu de la nature des règles qui consacrent les droits fondamentaux, le champ d'interprétation doit se concentrer sur l'harmonisation des valeurs et principes constitutionnels existants.

Dans son interprétation, on peut relever l'effort du Conseil constitutionnel en vue de concilier des intérêts juridiquement protégés et qui sont en position de conflit ou de concurrence. Il appartient à l'interprète d'éviter le sacrifice total d'un intérêt par rapport à un autre, en assurant ainsi une harmonisation pratique ou en limitant le plus possible le sacrifice dudit intérêt.

L'excès de pouvoir comme motif d'inconstitutionnalité implique une censure juridictionnelle dans le domaine législatif.

### **2.2. Domaines de contrôle**

On reconnaît au législateur le pouvoir de faire prévaloir certains intérêts dans les limites établies par la Constitution. Parmi ces différents intérêts, certains peuvent être considérés légitimes et d'autres non, l'excès de pouvoir étant sanctionné sous toutes ses formes.

L'État du Mozambique étant unitaire en vertu de l'article 6 de la Constitution, il n'existe pas de législateur fédéral ni d'entités fédérales.

### 2.3. Exemples

– Dans son arrêt n° 3/CC/2007 du 23 juillet, le Conseil constitutionnel mozambicain a statué dans les termes suivants : (...) Cependant, il faut prendre en compte le fait que même ce domaine, le droit à l'information, n'est pas absolu car, comme nous l'avons rappelé précédemment, la Constitution elle-même le soumet à des restrictions ancrées dans le besoin de sauvegarder d'autres valeurs juridiques fondamentales qui peuvent subir de graves lésions dans leur confrontation avec celles que la publicité de l'audience préserve.

(...) D'une part, le droit à l'information, comme d'autres droits et libertés prévus dans la Constitution n'est pas absolu et d'autre part, le n° 6 de l'article 48 prévoit que son exercice « est réglé par loi dans le respect de la Constitution et de la dignité de la personne humaine », il est important de déterminer si cette restriction du n° 2 de l'article 13 de la loi sur l'organisation des tribunaux judiciaires (LOTJ) se situe dans les paramètres constitutionnels.

(...) Le Conseil constitutionnel considère, en conclusion, que la prohibition de la production et transmission publique d'image et de son des audiences de jugement introduite par le numéro 2 de l'article 13 de la LOTJ, d'une part, ne constitue pas une restriction au principe de publicité des audiences de jugement dans le procès pénal consacré par le n° 2 de l'article 65 de la Constitution, et d'autre part, n'est pas contraire au droit à l'information reconnu par le n° 1 de l'article 48 de la Constitution même si elle se traduit par une restriction, et a son fondement dans le numéro 6 du même article et dans le principe consacré par le n° 2 de l'article 56 de la Constitution » (...).

– Dans sa décision du 20 juin (arrêt n° 2/CC/2007) (contrôle préalable de la constitutionnalité abrogeant la loi n° 5/82 du 9 juin et la loi 9/87 du 19 septembre), le Conseil constitutionnel, a examiné l'efficacité et l'adéquation des mesures économiques contestées. Il a estimé que (...) l'État de droit démocratique, conformément à l'article 3 de la Constitution, est fondé sur le principe de la proportionnalité qui, par delà « la prohibition de l'excès » se traduit également par « la prohibition de la défense insuffisante des biens juridiques constitutionnels ». Il a souligné l'impératif de défense de l'ordre économique constitutionnel contre les comportements qui la mettent en cause estimant que leur dépénalisation entraînait une fragilisation du *jus puniendi* de l'État par rapport à la criminalité économique qui, de nos jours, loin de se réduire, se multiplie et devient de plus en plus sophistiquée dans le monde entier.

Le Conseil a déclaré l'inconstitutionnalité de la loi contestée avant sa promulgation.

### 2.4. Critères d'appréciation

Des extraits des décisions cités auparavant, il est facile de conclure que le jugement de la proportionnalité d'une mesure résulte d'une pondération rigoureuse et de l'équilibre entre l'intervention du législateur et les objectifs poursuivis.

L'ordre constitutionnel fournit une indication sur les critères d'évaluation, d'appréciation ou de pondération qui doivent être adoptés.

La proportionnalité au sens strict du terme, assurerait ce rôle, en montrant la justesse de la solution trouvée ou son inadéquation.

Le principe de prohibition de l'excès constitue une limite constitutionnelle à la liberté du législateur. Toutefois s'agissant d'imposer des restrictions à certains droits, le Conseil constitutionnel

cherche à apprécier non seulement la constitutionnalité de ladite restriction mais, également, sa proportionnalité.

## **2.6. Décisions les plus pertinentes**

Les décisions du Conseil constitutionnel citées précédemment peuvent être consultées sur le site du Conseil : [www.cconstitucional.org.mz](http://www.cconstitucional.org.mz)

## **2.7. Conséquences et implications du recours au principe de proportionnalité**

La première conséquence du recours au principe de proportionnalité est d'amener les organes étatiques et le pouvoir législatif en particulier, à exercer leurs compétences de telle sorte que leurs décisions ne soient pas remises en cause.

Une autre implication, non moins importante, est que ce principe doit être exercé de façon à garantir le respect de celui de la séparation des pouvoirs.

## **2.8. Appréciation**

En définitive, et au regard de ce qui précède, il est évident que le principe de proportionnalité est valable pour toutes les branches du droit et est extrêmement important dans le domaine du droit constitutionnel.

Son application ne doit pas s'éloigner de la nécessaire prudence en s'inspirant également des expériences d'autres juridictions ainsi que de la doctrine nationale et internationale.