

**TOULOUSE  
CAPITOLE**  
Publications



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de  
l'Université Toulouse 1 Capitole.

***L'ÉVOLUTION CONSTITUTIONNELLE DU  
MOZAMBIQUE : UN CADRE CONSTITUTIONNEL PEU  
EN PHASE AVEC LE CADRE SOCIAL***

Rémi BARRUÉ-BELOU

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications,  
contacter [portail-publi@ut-capitole.fr](mailto:portail-publi@ut-capitole.fr)

## **L'ÉVOLUTION CONSTITUTIONNELLE DU MOZAMBIQUE : UN CADRE CONSTITUTIONNEL PEU EN PHASE AVEC LE CADRE SOCIAL**

Rémi BARRUÉ-BELOU\*

Depuis l'accès à l'indépendance, l'évolution constitutionnelle mozambicaine est marquée par une absence manifeste de prise en compte des conditions sociétales et sociales quant à l'organisation institutionnelle et juridique. Après une première constitution inscrite fortement dans une idéologie socialo-marxiste en s'inspirant fortement du cadre soviétique, la situation économique et les instances financières internationales ont imposé un changement. L'ouverture aux règles capitalistes du marché s'est effectuée tout comme l'intégration de principes démocratiques propres aux États occidentaux par l'adoption d'une constitution en 1990 puis en 2004. Toutefois, les spécificités coutumières et traditionnelles n'ont été que peu prises en compte malgré une grande diversité ethnique et culturelle au sein de la population. Le cadre constitutionnel reste encore « déconnecté » du cadre social, dont la diversité et les traditions coutumières ne sont pas prises en compte. La forme unitaire de l'État en est une illustration évidente.

Ancienne colonie portugaise, le Mozambique est un exemple symptomatique des échecs d'exportation des cadres constitutionnels européens et plus largement occidentaux au sein de leurs anciennes colonies. Arrivés en 1498, les colons vont s'établir sur place jusqu'en 1975. Malgré une grande diversité des populations autochtones (plusieurs centaines d'ethnies aux langues et traditions diverses), les révolutionnaires mozambicains (organisés autour d'un parti unique nommé le FRELIMO) vont décider de plaquer un cadre constitutionnel sans prendre en compte les besoins et les

---

\* Maître de conférences à l'Université de la Réunion.

spécificités locales. La Constitution de 1975 s'inspire fortement de l'organisation politico-économique soviétique<sup>1</sup> dont l'idéologie socialo-marxiste est fortement présente, notamment quant aux principes et droits fondamentaux<sup>2</sup>. Le contexte politique est clair : un seul parti politique est permis, l'opposition est fortement encadrée et réprimée, les pouvoirs sont concentrés entre les mains du chef de l'État et aucune forme de séparation des pouvoirs n'est reconnue. Cela entraîna une guerre civile et de nombreux conflits locaux sur l'ensemble du territoire jusqu'en 1992. L'échec évident d'une application locale d'un cadre soviétique conduisit les gouvernants à faire adopter une nouvelle constitution en 1990 dans laquelle des principes libéraux sont intégrés, que ce soit d'un point de vue politique ou économique. Ce nouveau texte constitutionnel repose sur des traits principaux comme une conception moniste du pouvoir, la prépondérance d'un parti gouvernemental ne laissant que peu de place à l'opposition dont l'existence a été finalement reconnue officiellement, de nombreuses formules idéologiques (sans réelle force juridique) mais une forte limitation des libertés publiques, une concentration des pouvoirs avec un exécutif dominant le législatif et un État omniprésent<sup>3</sup>. Souhaitant maintenir un lien avec des États occidentaux, le Mozambique décide de faire partie du Commonwealth, dès 1995. Cela entraînera l'adoption de règles économiques nouvelles et propres à l'idéologie capitaliste ainsi que l'adoption, en 2004, d'une nouvelle constitution ne faisant que reprendre un empilement de réformes adoptées depuis les années 1990. Cependant, l'absence de correspondance entre les règles constitutionnelles entrées en vigueur depuis l'indépendance et les attentes des populations vivant sur le territoire mozambicain reste importante et a notamment pour conséquence l'existence de zones de non-droit et dans lesquelles l'État n'a qu'une présence limitée. Cela concerne plus de la moitié Nord du pays qui fait face à de régulières attaques de la part de groupes terroristes depuis plus de cinq ans.

L'évolution constitutionnelle mozambicaine fut donc caractérisée par des changements idéologiques importants et par l'application de principes fondamentaux ou institutionnels manifestement peu en phase avec les conditions sociales. Cette étude souhaite présenter le cadre institutionnel mozambicain et ses caractéristiques principales, pour partie issues de cas européens ou plus largement occidentaux, même si une certaine influence soviétique a été manifeste après l'indépendance du Mozambique et pendant

---

<sup>1</sup> Planification de l'économie, propriété publique des terres (toujours en vigueur), limitation de l'initiative privée, régime présidentiel fort et concentration des pouvoirs.

<sup>2</sup> Place centrale de l'État dans la vie de la société, reconnaissance de droits et libertés collectifs, collectivisation des biens et des moyens de production.

<sup>3</sup> V. J. MIRANDA, « Les systèmes constitutionnels des pays africains de langue portugaise », *Revue française de droit constitutionnel*, 2003/4, n° 56, p. 861.

quinze ans. La multiplicité des groupes ethniques ainsi que des traditions propres à chacun attestent d'un profond décalage entre le texte constitutionnel et les attentes ou les besoins de la société. Il en résulte une réelle inadaptation du cadre constitutionnel qui pourrait, selon nous, trouver des solutions de cohérence en choisissant une forme d'organisation fédérative.

## I. UN CADRE CONSTITUTIONNEL REPOSANT SUR DES PRINCIPES ÉTRANGERS AU CADRE SOCIAL MOZABICAIN

Parmi les principes et règles essentiels contenus dans les textes constitutionnels mozambicains depuis l'indépendance du pays, le régime politique occupé une place constante : un présidentielisme dans lequel la concentration des pouvoirs est évidente. Les principes et libertés fondamentaux fortement inspirés de textes constitutionnels étrangers marquent un décalage avec les attentes et la réalité sociale.

### A. – *Un régime présidentiel fortement déséquilibré*

L'histoire constitutionnelle mozambicaine a suivi des cycles très variables mais l'on peut, malgré tout, souligner une constante : une place prépondérante donnée à l'exécutif. Dès l'entrée en vigueur de la première constitution au sortir de la colonisation portugaise, une accumulation des pouvoirs au profit de l'exécutif se manifeste clairement. Sous l'influence d'une idéologie marxiste-léniniste guidant l'ensemble des aspects constitutionnels, la Constitution de 1975 réfute toute idée de séparation des pouvoirs<sup>4</sup>. Seuls quelques organes étaient désignés pour exercer les compétences issues de ces pouvoirs mais tous étaient composés en majorité des membres du parti unique, ayant mené la révolution et gagné la guerre contre les portugais : le FRELIMO. L'absence de partis d'opposition et la concentration des pouvoirs entre les mains d'un seul parti politique (et armé) a entraîné un renforcement de l'État<sup>5</sup>, en contradiction avec la vision communiste. L'article 2 de la Constitution énonçait alors que « dans la République populaire du Mozambique le pouvoir appartient aux ouvriers et aux paysans unis et dirigés par le FRELIMO ». Cette emprise du FRELIMO était d'autant plus grande qu'il revenait à sa seule compétence de modifier la constitution : « jusqu'à la création de l'Assemblée aux pouvoirs constituants, la modification de la Constitution appartient au Comité central du

---

<sup>4</sup> Le pouvoir appartenant au peuple, diviser le pouvoir conduirait à en attribuer la compétence ou l'exercice à d'autres entités, ce qui est contraire à la vision socialo-communiste.

<sup>5</sup> L'article 1<sup>er</sup> de la Constitution de 1975 énonçait : « la République populaire du Mozambique [...] sous la direction du FRELIMO [...] est un État souverain, indépendant et démocratique ».

FRELIMO »<sup>6</sup>. L'initiative d'une révision constitutionnelle fut ensuite attribuée à l'Assemblée populaire mais en donnant la compétence de principe au FRELIMO. L'Assemblée populaire étant la chambre parlementaire unique et composée uniquement de membres appartenant FRELIMO ou liés à celui-ci<sup>7</sup>, toute initiative était obligatoirement le fait du parti au pouvoir. Il en va de même concernant l'initiative législative<sup>8</sup>.

Le Président de la république mozambicaine bénéficie donc de nombreux pouvoirs<sup>9</sup>. Il est le président du FRELIMO<sup>10</sup>, détient l'initiative des lois, préside l'Assemblée populaire<sup>11</sup> et la Commission permanente de cette assemblée. Il préside également le Conseil des ministres dont il désigne les membres et peut les démettre s'il le souhaite, il désigne et définit les compétences des ministres, il nomme et peut démettre le Président et le Vice-Président du Tribunal populaire suprême et le Procureur-général de la république, nomme et peut démettre les gouverneurs de provinces, le gouverneur et le Vice-gouverneur de la Banque du Mozambique, le Commandant-général et le Vice-commandant de la police ainsi que le président de l'Université Eduardo Mondlane. Le caractère unitaire du pays limite également les pouvoirs des gouverneurs des provinces dont les décisions<sup>12</sup> et les délibérations des assemblées provinciales<sup>13</sup> peuvent être annulées par le Président de la république. Commandant des forces armées et en charge de la défense nationale, le Président de la république ne détient la fonction de commandant des forces armées qu'en tant que président du FRELIMO. En effet, la Constitution de 1975 n'attribuait<sup>14</sup> au président du FRELIMO cette fonction<sup>14</sup>. La loi constitutionnelle du 25 juillet 1986<sup>15</sup> aura notamment pour objectif de réduire cette concentration des pouvoirs en introduisant un Premier ministre, chef du gouvernement et donc du Conseil des ministres. Cela ne dura que peu puisque la nouvelle Constitution de 1990 réattribua cette dernière fonction au Président, qui détenait le pouvoir de nommer et destituer celui-ci. La situation de dépendance tant hiérarchique que matérielle du Premier ministre vis-à-vis du Président ne permettait en aucun cas de remédier, même partiellement, à cette concentration des pouvoirs entre les mains du Chef de l'État. Ceci est renforcé par la responsabilité des ministres

<sup>6</sup> Art. 70 de la Constitution de 1975.

<sup>7</sup> Art. 37 de la Constitution de 1975.

<sup>8</sup> Art. 41. de la Constitution de 1975.

<sup>9</sup> V. en ce sens J. N. CARRILHO et E. M. NHAMISSITANE, *Alguns aspectos da Constituição*, Maputo, Departamento de Investigação e Legislação – Edicil – Ministerio da Justiça, 1991, p. 13.

<sup>10</sup> Art. 47.

<sup>11</sup> Chambre législative unique.

<sup>12</sup> Art. 60.

<sup>13</sup> Art. 49.

<sup>14</sup> Art. 5.

<sup>15</sup> Loi n° 4/86 du 25 juillet 1986.

devant le Président de la république au regard des politiques internes et externes mises en œuvre par le gouvernement. Le Conseil des ministres rend compte des choix effectués<sup>16</sup>. Cette même réforme constitutionnelle créa également la fonction de Président de l'Assemblée populaire. Or, comme celui-ci était élu par les membres de cette assemblée<sup>17</sup>, tous membres du FRELIMO, la création de cette fonction n'a eu de conséquences que formelles.

L'adoption de la Constitution de 1990 qui instaura une seconde république, maintint un régime présidentiel. Les principes et règles découlant d'une vision socialiste de l'État furent remplacés par des règles issues d'une vision économique libérale de marché<sup>18</sup>. À cela, il faut ajouter un léger infléchissement dans la concentration des pouvoirs puisque de nouveaux organes sont reconnus comme « organes de souveraineté ». Il s'agit, en plus du Président de la république, de l'Assemblée de la république, du Conseil des ministres, des tribunaux et du Conseil constitutionnel, nouvellement créé<sup>19</sup>. De plus, un multipartisme fut instauré et de nombreux droits et libertés fondamentaux furent reconnus. Ces nouveautés ne doivent cependant pas masquer la réalité juridique : le poids et les pouvoirs du Président de la république vont être renforcés puisque la Constitution va lui reconnaître, en plus du rôle de chef de l'État<sup>20</sup>, celui de chef du gouvernement<sup>21</sup>. La présidentialisation du régime, déjà manifeste, fut ainsi renforcée par une prise en main totale du pouvoir exécutif par le Président. Cette tendance est d'autant plus appuyée que le Président de la république, dans ses relations avec le pouvoir législatif, bénéficiait de compétences très importantes. Il pouvait promulguer ou non des lois, demander un réexamen d'un texte de loi à la chambre législative<sup>22</sup>, dissoudre cette même chambre si le programme du gouvernement n'a pas été approuvé<sup>23</sup>. En plus de cette tendance à l'empiètement de l'exécutif sur le législatif, la Constitution de 1990 va engendrer un affaiblissement du législatif. Formellement d'abord, l'Assemblée de la république – seule chambre législative – va subir un déclassement au sein des institutions nationales. La Constitution de 1975 la qualifiait d'« Organe Suprême du pouvoir de l'État »<sup>24</sup> alors que la

<sup>16</sup> Art. 61.

<sup>17</sup> V. en ce sens S. VIEIRA, *A luta comum do movimento operário e do movimento de libertação nacional contra o imperialismo pelo progresso social*, Conferência Científica Internacional, Berlin, 20-24 oct. 1980, Verlag Zeit im Bild.

<sup>18</sup> Art. 41 de la Constitution de 1990.

<sup>19</sup> Art. 109 de la Constitution de 1990.

<sup>20</sup> Art. 117-1 de la Constitution de 1990.

<sup>21</sup> Art. 117-3 de la Constitution de 1990.

<sup>22</sup> Art. 124-3 de la Constitution de 1990 et art. 85 du Règlement de l'Assemblée de la république (B.R., 8 de Maio de 1995, Suplemento, I Série-N° 18).

<sup>23</sup> Art. 120 e) et art. 136-3 de la Constitution de 1990.

<sup>24</sup> Art. 43 de la Constitution de 1975.

Constitution de 1990 ne lui reconnaît que le statut d'« organe législatif le plus élevé de la République du Mozambique »<sup>25</sup>. L'exclusion de cette chambre des organes suprêmes, dont fait partie le Président de la République, atteste de la relation déséquilibrée entre le législatif et l'exécutif, en faveur de ce dernier. De plus, si l'Assemblée était citée en premier parmi les organes de l'État dans la Constitution de 1975<sup>26</sup>, elle a perdu cette première place au profit du Président de la République dans la Constitution de 1990. Ce déclassement se mesure au regard de la réduction des fonctions attribuées à la chambre législative, car « le constituant doutait de la capacité de l'Assemblée de pouvoir exercer les fonctions traditionnelles de contrôle des actes de l'exécutif en raison de l'absence de tradition démocratique pluraliste de type parlementaire »<sup>27</sup>. À cela, il faut ajouter l'habitude prise depuis 1975 d'une soumission de la chambre législative au Président de la République. Le fait que la chambre législative soit perçue comme un organe formel, sous le contrôle du parti unique et composé des seuls membres du FRELIMO, dont le Président est également le chef, ne crée pas les conditions d'une séparation des pouvoirs ni d'une répartition des compétences entre plusieurs organes.

Vis-à-vis du pouvoir judiciaire, le poids du Président de la République est également manifeste. Il nomme le Président et le Vice-Président du Tribunal suprême, le Président du Conseil constitutionnel, le Président du Tribunal administratif (juridiction administrative suprême)<sup>28</sup>, le Procureur-général de la République, le Vice-Procureur-général<sup>29</sup>. Il faut ajouter que l'Assemblée de la République élit les juges du Tribunal suprême qui seront nommés par le Président. L'Assemblée étant composée de membres du FRELIMO, dont le Président de la République est le chef, l'on imagine mal qu'elle élise des juges qui ne conviendraient pas au chef de l'État.

La Constitution de 2004 a fait que consolider le régime présidentiel et va tendre vers un régime « présidentieliste »<sup>30</sup>. Le Président de la République est à la fois chef de l'État et chef du gouvernement<sup>31</sup>, il a l'initiative des lois<sup>32</sup>, et, si le gouvernement n'est pas responsable devant la Chambre législative, il l'est devant le Président<sup>33</sup>. Avec les pouvoirs de

<sup>25</sup> Art. 133-1 de la Constitution de 1990.

<sup>26</sup> Art. 37 de la Constitution de 1975.

<sup>27</sup> A. SIMANGO, *Introdução à Constituição Moçambicana*, Lisbonne, 1999, C. Bl. de MORAIS, « Tópicos para a formação de uma comunidade constitucional lusófona », in *Ab Uno Ad Omnes - 75 anos da Coimbra Editora*, ouvrage collectif, Coimbra, 1998, p. 113.

<sup>28</sup> Art. 120 g) de la Constitution de 1990.

<sup>29</sup> Art. 120 h).

<sup>30</sup> V. M. G. F. FILHO, *Curso de direito constitucional*, São Paulo, Saraiva, 28, 2002, p. 138 et s. et J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, Almedina, 2002, 6<sup>e</sup> éd., p. 588.

<sup>31</sup> Art. 146-3 de la Constitution de 2007.

<sup>32</sup> Art. 183 de la Constitution de 2007.

<sup>33</sup> Art. 188 de la Constitution de 2007.

nomination maintenus tels qu'ils existaient dans la Constitution de 1990, une concentration voire une confusion des pouvoirs en faveur du Président de la république est manifeste<sup>34</sup>. L'état des rapports entre le Président de la république et l'Assemblée de la république accentue l'impression d'un déséquilibre puisque celui-ci peut apposer son veto à l'adoption d'une loi et demander à la chambre législative un réexamen du texte. Comme cela était le cas dans la Constitution de 1990, le Président peut dissoudre l'Assemblée de la république si le Programme du gouvernement n'a pas été approuvé par celle-ci. Ces dispositions relatives aux compétences du Président de la république ont affirmé le statut fondamental du chef de l'État par une personnification du pouvoir. Cette supériorité évidente du Président de la république sur les autres organes s'explique aussi par la conception du pouvoir existant au Mozambique. Les cultures des populations sont étrangères à des notions comme celles d'État, de personne de droit public ou même de démocratie majoritaire. Les règles traditionnelles, tribales, issues de croyances locales (animistes, musulmanes, *etc.*) ne considèrent généralement qu'une seule autorité : celle du chef. L'autorité du chef est donc plus importante aux yeux de la majorité des mozambicains qu'un État de droit et l'existence d'un équilibre des pouvoirs<sup>35</sup>.

B. – *La reconnaissance de grands principes et droits fondamentaux ne correspondant que peu aux structures et principes sociaux*

L'indépendance du Mozambique met en opposition une vision révolutionnaire et une vision réactionnaire de la tendance à suivre dans la construction constitutionnelle de ce nouvel État indépendant<sup>36</sup>. Cette opposition crée une division de la population en deux camps aux visions quasiment opposées : les tenants d'une vision inscrite dans les traditions et les tenants d'un modèle d'inspiration socialo-communiste. Les combattants opposés aux colons portugais furent les vainqueurs de cette guerre idéologique et formèrent le FRELIMO, parti politique unique et aux commandes du pays depuis 1975. Les gouvernants mozambicains ont choisi d'inscrire leur projet politique et leur conception idéologique de la société dans le texte constitutionnel. Suivant une vision socialo-marxiste, les droits collectifs sont mis en avant par rapport aux droits individuels, qu'ils soient

---

<sup>34</sup> Instituto de Apoio à Governança e Desenvolvimento, *Evolução constitucional da Pátria Amada*, CIEDIMA, Maputo, 2009, p. 101.

<sup>35</sup> V. en ce sens A. de RAULIN, « Le culte des chefs et la démocratie en Afrique », *RJPIC*, 2002, p. 87.

<sup>36</sup> H. ABRAHAMSSON et A. NILSSON, *Moçambique em transição. Um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974-1992*, PADRIGU/CEEI-ISRI, 1994, p. 32 et s.

civils ou politiques. En réaction aux conditions sociales mises en place par l'ancien colonisateur et dans une ambiance mondiale binaire où les alternatives à une politique nationale sont soit capitaliste soit socialo-communiste, le Mozambique avec à sa tête les membres du FRELIMO choisit l'idéologie collectiviste. Les droits économiques et sociaux reconnus par la Constitution de 1975 avaient pour objectif de promouvoir les êtres humains en tant que classe sociale et non pas en tant qu'individu. Au niveau économique, les procédures de nationalisation sont ainsi constitutionnalisées, le droit de propriété est totalement modifié puisque l'ensemble des biens et des terres deviennent propriété de l'État et du peuple mozambicain, les moyens de productions sont transférés à l'État et l'ensemble de l'économie fait l'objet d'une planification. Les pouvoirs sont alors concentrés entre les mains de l'exécutif, auquel la chambre législative est soumise en raison de la seule reconnaissance du parti FRELIMO. Au-delà de l'effondrement de l'URSS à la fin des années 1980, qui constituait un soutien tant politique que militaire et financier au Mozambique, cette conception idéologique et la constitution qui lui donnait une assise juridique ont fait l'objet d'une modification importante. Deux facteurs principaux, propres au cadre mozambicain, expliquent l'adoption d'une nouvelle constitution en 1990 : l'imposition forcée d'un cadre et de structures rigides à une société mozambicaine reposant sur une organisation sociale beaucoup plus souple et par essence traditionaliste, aux cultures sociales et juridiques parfois variées et dans laquelle un cadre uniforme n'a pas de cohérence sociologique ; et l'inadaptation du centralisme étatique à une société aux cultures, aux langues, aux religions et aux traditions variées, dans lesquelles la coutume locale joue un rôle fondamental. La Constitution de 1990 prendra un virage davantage libéral, même si la propriété publique reste encore importante. Malgré ce changement de vision idéologique et notamment économique (ouverture à la logique du marché, application des règles du Fond monétaire international et de la Banque mondiale dans la gestion budgétaire et économique nationale), le même (et unique) parti politique continuera à gouverner, jusqu'à aujourd'hui. Ces changements constitutionnels ne suffiront pas à faire disparaître des incohérences entre principes édictés, pratique politique et réalité sociale. Une nouvelle Constitution fut adoptée en 2004 mais elle ne fera qu'empiler des correctifs à la Constitution de 1990 sans que cela ne permette réellement de trouver une juste cohérence entre cadre constitutionnel et réalité sociale. Il faut toutefois indiquer que le système juridique mozambicain permet un pluralisme juridique par la reconnaissance de plusieurs systèmes normatifs ainsi que plusieurs modes de résolution des conflits<sup>37</sup>. Malgré une ouverture à l'existence et l'élection de partis politiques

---

<sup>37</sup> Art. 4 de la Constitution de 2004.

autres que le FRELIMO, ce dernier reste encore majoritaire à la Chambre législative et à la tête de l'exécutif. De même, malgré la création d'un Premier ministre co-titulaire de la fonction exécutive, le Président de la république reste l'autorité suprême. Les divers régimes mis en place dénotent ainsi un présidentialisme fort et évident. Cela se manifeste notamment par la supériorité manifeste de l'exécutif sur le législatif et le judiciaire.

Parmi les grands principes fondateurs de la république du Mozambique ayant été reconnus et protégés par la Constitution de 1990 et celle de 2004, certains sont directement importés des systèmes constitutionnels étrangers sans pour autant qu'ils aient un sens dans la conception populaire du pouvoir.

L'État de droit, d'abord, est reconnu comme principe d'organisation des rapports entre les individus et les institutions nationales. Les conséquences de ce principe dans l'ordre juridique, et notamment constitutionnel, sont multiples : une obligation de respect des règles par les institutions publiques<sup>38</sup>, une garantie de protection de droits et libertés fondamentaux<sup>39</sup> parmi lesquels la liberté d'expression ou le pluralisme des idées, la séparation des pouvoirs et l'existence d'un contrôle de constitutionnalité. L'histoire politique du Mozambique s'inscrit dans un contexte relativement étranger à ce principe et aux conséquences qu'il engendre<sup>40</sup>. En pratique, les recherches montrent un fort décalage culturel avec certains des aspects que recouvre le principe d'État de droit<sup>41</sup>. La séparation des pouvoirs, par exemple, ne correspond pas, dans la pratique ni même dans l'ordonnement juridique, à ce que ce principe implique dans les États reconnaissant historiquement ce principe<sup>42</sup>. La liberté d'expression ou le pluralisme des idées ne sont pas toujours réellement assurés et le contrôle de l'action du législatif ou de l'exécutif par le judiciaire reste encore largement à parfaire<sup>43</sup>.

<sup>38</sup> Art. 212 et 254 de la Constitution de 2004 ; art. 161 de la Constitution de 1990.

<sup>39</sup> Préambule de la Constitution de 2004 (déjà présent dans le préambule de la Constitution de 1990) et art. 3 de la Constitution.

<sup>40</sup> Instituto de Apoio à Governança e Desenvolvimento, *Evolução constitucional da Pátria Amada*, CIEDIMA, Maputo, 2009, p. 101.

<sup>41</sup> J. O. MONTEIRO, « Em Busca do Reencontro entre Estado Necessário e a Sociedade Real », *Revista jurídica da Faculdade de Direito*, déc. 2002, vol. V, p. 60 et s. ; É. MORIER-GENOUD, « Renouveau religieux et politique au Mozambique : entre permanence, rupture et historicité », *Politique africaine*, vol. 134, n° 2, 2014, pp. 155-177 ; I. NGUEMA, « La démocratie, l'Afrique et le développement », *Revue juridique et politique – Indépendance et coopération*, 1992, pp. 129-162 ; L. NUUR et H. M. KYED, *State recognition of traditional authority in Mozambique: the nexus of community representation and state assistance*, Nordiska Afrikainstituter, Uppsala, 2005.

<sup>42</sup> A. SIMANGO, *Introdução da Constituição moçambicana*, Lisbonne, 1999, pp. 114-115.

<sup>43</sup> « L'intervention du pouvoir judiciaire, dans le contrôle du pouvoir législatif et du pouvoir administratif, est encore un autre aspect fondamental de la construction d'un réel État de droit. Cependant, il existe encore de nombreuses insuffisances en ce domaine », J. B. GOUVEIA GOUVEIA, « Les systèmes politico-constitutionnels des États africains de langue portugaise », *Revue française de droit constitutionnel*, 2008/1, n° 73, p. 196.

La démocratie, ensuite, est reconnue dans le texte constitutionnel comme principe fondamental de l'État. Il recouvre deux aspects principaux dans le cadre mozambicain. Il s'agit, premièrement, du droit de tout citoyen à participer à la vie politique en pouvant voter, être élu et participer à toutes décisions publiques<sup>44</sup>. Deuxièmement, il implique l'obligation d'organiser des élections périodiques, tout en assurant le respect du suffrage universel et secret<sup>45</sup>. Plus largement, ce principe de démocratie a pour conséquence, au Mozambique, de donner à l'État le rôle de protecteur de droits économiques et sociaux<sup>46</sup>. Là encore, le fait que malgré une reconnaissance du multipartisme le parti au pouvoir depuis 1975 soit majoritaire dans tous les organes institutionnels nationaux et que l'opposition n'ait pas eu accès à certaines fonctions gouvernementales essentielles conduit à douter de l'implication des responsables politiques nationaux dans la protection de ces droits.

Enfin, concernant la forme de l'État, le constituant a souhaité adopter une forme unitaire et l'indique dès l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution de 1990<sup>47</sup>. Il a même formellement exclu toute autre forme d'État puisque l'article 3 de cette même Constitution excluait toute autre forme et notamment une forme prévoyant des aménagements selon les territoires. En effet, les diversités nombreuses et variées existant sur le territoire mozambicain, qu'elles soient linguistiques, religieuses ou culturelles, auraient mérité que des mesures spécifiques puissent être appliquées selon les cas, comme la forme fédérative le permet. Ce caractère unitaire concerne également le budget national<sup>48</sup>. La Constitution de 2004 et plusieurs dispositions législatives ont toutefois apporté des évolutions à l'organisation administrative et territoriale. Des autorités déconcentrées sont présentes dans les onze provinces et exercent le pouvoir exécutif par délégation du pouvoir central<sup>49</sup>. Chaque province détient une assemblée et un gouvernement dirigé par un gouverneur qui est le représentant de l'État. Des collectivités territoriales existent également<sup>50</sup>. Ce sont des personnes morales de droit public chargées de décider, dans le cadre des compétences qui leur ont été transférées par l'État, sur leur propre territoire. Elles jouissent d'une autonomie financière, d'un patrimoine propre et bénéficient d'un pouvoir réglementaire. Elles sont composées de deux

---

<sup>44</sup> Constitution de 1990 : Préambule, art. 1, 6, 7 ; Constitution de 2004 : Préambule, art. 1, 3, 11, 15.

<sup>45</sup> Constitution de 1990 : art. 30, 31, 73 ; Constitution de 2004 : art. 73, 74, 75, 78 et 254.

<sup>46</sup> Constitution de 1990 : Préambule, art. 6, 7-2 ; Constitution de 2004 : Préambule, art. 11.

<sup>47</sup> Art. 8 de la Constitution de 2004.

<sup>48</sup> Art. 130 de la Constitution de 2004.

<sup>49</sup> Art. 141, 262, 263 et 264 de la Constitution de 2004.

<sup>50</sup> Appelées « *Autarquias locais* ». Art. 271 à 281 de la Constitution de 2004 et loi 2/97 du 18 février, loi 7/2014 du 28 février, loi 18/2009 du 10 septembre, loi 15/2007 du 27 juin, loi 1/2008 du 16 janvier et loi 22/97 du 11 novembre.

organes que sont l'assemblée, chargée de se prononcer sur les matières dont elle a compétence, et le conseil municipal, qui exécute les décisions prises par l'assemblée. Cette dernière, ainsi que le Président de la collectivité territoriale, est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans, à la proportionnelle<sup>51</sup>. Cette organisation territoriale ne semble cependant pas répondre aux besoins locaux, qui nécessiteraient une adaptation législative à des conditions culturelles locales (coutumes et traditions) spécifiques.

Il est utile d'ajouter que, d'un point de vue formel, l'énumération des droits et libertés dans les textes constitutionnels mozambicains, leur variété et leur nombre rend une impression plutôt floue et peu solide, juridiquement. Les Constitutions de 1990 et 2004 offrent une très longue liste de principes, droits ou libertés qui sont énumérés par catégories (principes fondamentaux ; droits, devoirs et libertés fondamentaux parmi lesquels sont distingués les droits individuels, les droits politiques, les droits économiques, *etc.*). Ces catalogues ne font que donner une image peu cohérente des droits et libertés censés être protégés car ils sont affectés à un contexte particulier ou un domaine particulier (contexte socialo-communiste, capitaliste, *etc.* et domaine des droits individuels ou des droits économiques)<sup>52</sup>. La confusion résulte, par exemple, de la reconnaissance tant de principes reposant sur une vision socialiste ou communiste (propriété publique de la terre<sup>53</sup> et une propriété privée très encadrée) que de principes inscrits dans une vision capitaliste (ouverture du marché à la concurrence internationale, adoption des règles économiques, commerciales et budgétaires prônées par le Fond monétaire international ou la Banque Mondiale). La formulation de ces droits et principes impose un sens interprétatif à donner à leur application par le législateur ou le juge. De plus, il s'agit souvent de formules soit générales soit, au contraire, très précises, ce qui, respectivement, rend beaucoup moins importante la portée juridique qu'elles impliquent ou très restrictive l'application qui en est faite.

Le cadre constitutionnel s'inscrit donc dans une tendance qui s'inspire de cas étrangers en faisant intervenir des principes peu en phase avec la société et ses traditions. Ce manque de cohérence s'explique, en partie, par une société multiple, diversifiée et fortement attachée à ses coutumes.

---

<sup>51</sup> Loi 7/2013 du 22 février (Boletim da República n° 16, I Série, 22 févr. 2013, pp. 100-124) et loi 10/2014 du 23 avril (Boletim da República n° 33, I Série, 23 avr. 2014, pp. 1029-1056).

<sup>52</sup> V. J. BACELAR GOUVEIA, « Les systèmes politico-constitutionnels des États africains de langue portugaise », *Revue française de droit constitutionnel*, 2008/1, n° 73, p. 191.

<sup>53</sup> La Constitution de 2004, en vigueur actuellement, maintient la propriété publique de la terre afin de limiter les investissements étrangers (art. 109-1, -2 et -3).

## II. UN CADRE SOCIÉTAL COMPLEXE ET DIVERSIFIÉ JUSTIFIANT UN ORDRE CONSTITUTIONNEL MIEUX ADAPTÉ

Malgré l'adoption de dispositions constitutionnelles propres à un État-nation, cherchant à créer (ou même imposer) une cohésion nationale, la diversité des cultures au sein de la société mozambicaine n'a pas permis d'établir un cadre constitutionnel en phase avec celles-ci. Les principes caractéristiques de l'État-nation sont manifestement inadéquats et il apparaît évident qu'une forme d'organisation fédérative serait davantage idoine.

### A. – *Des cultures différentes empêchant l'existence d'une nation*

La population mozambicaine est, à l'instar de nombreux pays issus de la décolonisation et dont les frontières ont été tracées par les colons, composée de nombreuses ethnies, aux religions diverses. Les chiffres officiels identifient plus d'une centaine d'ethnies vivant au Mozambique<sup>54</sup>, 50 langues sont recensées et 43 d'entre elles sont officiellement reconnues par les autorités nationales. Parmi les religions pratiquées, on constate aussi une grande diversité. Les catholiques représentent un peu moins de 30% de la population, les musulmans 20%, les croyants de religions africaines traditionnelles représentent 16%, les animistes et évangélistes représentent 15% chacun et 5% sont des croyants de religions locales<sup>55</sup>. Ces différences, tant d'un point de vue ethnique que religieux, expliquent la séparation entre le Sud d'un côté et le Centre et le Nord, de l'autre. Le gouvernement national et l'État en général n'ont qu'une influence relative dans la moitié Nord du pays et le droit national ne s'y applique pas régulièrement, au profit de coutumes locales et parfois religieuses. La Constitution de 2004, actuellement en vigueur, reconnaît ainsi l'existence d'un pluralisme juridique<sup>56</sup>. Elle précise d'ailleurs que l'État « reconnaît et valorise l'autorité traditionnelle légitimée par les populations et selon le droit coutumier »<sup>57</sup>. À titre d'exemple, les mariages religieux et les mariages traditionnels ont la même valeur juridique que les mariages civils<sup>58</sup>. L'union polygamique est également reconnue et donne des droits aux épouses<sup>59</sup>. Cependant, cette reconnaissance

---

<sup>54</sup> Les Macondes, les Chonas, les Changanes sont les ethnies majoritaires.

<sup>55</sup> Concernant les religions au Mozambique, v. É. MORIER-GENOUD, « Renouveau religieux et politique au Mozambique : entre permanence, rupture et historicité », *Politique africaine*, vol. 134, n° 2, 2014, pp. 155-177.

<sup>56</sup> Art. 4.

<sup>57</sup> Art. 188-1.

<sup>58</sup> Art. 16 de la Loi de la Famille n° 10/2004 du 25 août 2004, *Boletim da República* n° 34, I Série, 25 août 2004.

<sup>59</sup> Art. 426 de la Loi de la Famille.

de la valeur juridique de règles coutumières et traditionnelles ne s'est faite que tardivement et reste encore très limitée.

La construction d'une nation a été fortement empêchée, que ce soit durant la période post-révolutionnaire ou même durant la colonisation portugaise<sup>60</sup>. Les fondements de l'existence d'une nation que sont la détermination d'un projet de société commun autour de valeurs et de principes communs ainsi que le développement d'une conscience nationale font fortement défaut. Le souhait des révolutionnaires, devenus gouvernants depuis 1975, de créer un État-nation de forme unitaire dans lequel un seul ordre juridique existe est en contradiction totale avec la réalité mozambicaine. Le fait d'imposer un universalisme ne rendant pas compte de la diversité du peuple n'a fait qu'établir un cadre ne correspondant pas aux conditions sociales et a conduit à des négations ethniques, comme en Angola ou en Guinée-Bissau, par l'imposition de la pratique du portugais – et excluant l'usage des langues traditionnelles – par l'interdiction de pratiques coutumières ou par le rejet des structures sociales lignagères<sup>61</sup>. Ces diverses mesures n'ont évidemment pas conduit à la création d'un sentiment national, au contraire. La relative confiance de la population envers le gouvernement, en raison de l'image écornée du FRELIMO et du fait qu'il n'est composé que d'une partie minime de la population qui était proche des Portugais durant leur présence, ne fait qu'ajouter aux lacunes de l'existence d'une nation cohérente<sup>62</sup>. La voie *socialo-marxiste* prise par les gouvernants à l'issue de l'indépendance du Mozambique visait surtout à s'inscrire en opposition idéologique avec les cinq cents ans de colonisation. Cependant, le cadre imposé de manière forcée par les révolutionnaires ne correspondait pas aux conditions sociales et sociologiques de la population dans son immense majorité<sup>63</sup>. Le nouvel État s'est donc construit sur un « quiproquo socialiste »<sup>64</sup>, car, si les révolutionnaires et les Macondes (ethnie la plus nombreuse) avaient pour volonté commune de chasser les Portugais, ils n'avaient pas la même vision quant à la suite à donner. Les Macondes, qui étaient majoritairement des paysans, envisageaient un retour aux traditions et aux règles coutumières, alors que les révolutionnaires souhaitaient construire

---

<sup>60</sup> V. en ce sens M. CAHEN, « Le cas des colonies portugaises, et du Mozambique en particulier », *Revue historique*, 2006/1, n° 637, p. 116.

<sup>61</sup> V. en ce sens M. CAHEN, « Lutte d'émancipation anticoloniale ou mouvement de libération nationale ? Processus historique et discours idéologique », *Revue historique*, PUF, 2006/1, n° 637, pp. 118-120.

<sup>62</sup> V. M. CAHEN, « Mozambique : histoire géopolitique d'un pays sans nation », *Lusotopie*, n° 1, 1994. Géopolitiques des mondes lusophones. p. 243 et s.

<sup>63</sup> V. en ce sens M. CAHEN, « Lutte d'émancipation anticoloniale ou mouvement de libération nationale ? Processus historique et discours idéologique », *Revue historique*, PUF, 2006/1, n° 637, pp. 122-123.

<sup>64</sup> M. CAHEN, *op. cit.*, p. 130.

un nouvel État sur des bases nouvelles et étrangères aux structures traditionnelles et institutionnelles. La Constitution de 1975 exclut l'application et rejeta la reconnaissance de la coutume et des pratiques traditionnelles au profit d'un droit commun, dont la logique est souvent étrangère à la pratique du droit. Les chefs locaux furent également dépossédés de leurs pouvoirs. L'idée sous-jacente d'un droit unifié pour favoriser la création d'une nation n'eut pas les effets escomptés puisque, au contraire, cela eut pour conséquence un rejet de la part de la majorité de la population, pour qui le droit coutumier avait un rôle essentiel dans l'organisation de la vie sociale et dans la gestion des conflits<sup>65</sup>. L'imposition par les révolutionnaires d'un système centralisé et d'un cadre juridique unitaire fut l'objet de contestations de la part des Mozambicains dans leur majorité et conduisit les gouvernants à repenser leur vision de la société. Cela constitua un changement idéologique radical, en réelle opposition avec les mesures prises dès l'indépendance, qui consistaient à importer directement le modèle soviétique sans chercher à l'adapter aux conditions locales. Deux types de modifications furent apportées aux textes constitutionnels de 1990 puis de 2004. Le constituant introduisit des règles traditionnelles et coutumières qui avaient été volontairement écartées dans la Constitution de 1975. Il importa ensuite de nouvelles notions, issues de systèmes juridiques européens et occidentaux. Des notions comme celles de « démocratie majoritaire », de « personne collective de droit public » ou même d'« État » ont été introduites dans le texte constitutionnel et étaient pourtant étrangères aux cultures locales<sup>66</sup>. Le principe majoritaire, par exemple, convient à des systèmes juridiques organisés en strates juridiques clairement encadrées, ce qui n'est pas le cas du système juridique mozambicain, dont les strates juridiques sont multiples, à plusieurs niveaux (familial, communautaire, municipal, religieux, national) et pas toujours en cohérence<sup>67</sup>. Les concepts d'indépendance ou de neutralité sont, eux-aussi, largement méconnus des conceptions locales du pouvoir<sup>68</sup>.

La Constitution de 2004 instaure un système juridique complexe, composé d'au moins deux ordres juridiques (l'ordre national et les ordres traditionnels et coutumiers locaux)<sup>69</sup>. Elle reconnaît également plusieurs

---

<sup>65</sup> V. D. LÖHRER, « L'influence de la constitution portugaise de 1976 sur les textes constitutionnels des pays lusophones. Réflexions au sujet de l'existence d'un modèle constitutionnel lusitanien », *Revue française de droit constitutionnel*, 2018/3, n° 115, p. 576.

<sup>66</sup> V. I. NGUEMA, « La démocratie, l'Afrique et le développement », *Revue juridique et politique – Indépendance et coopération*, 1992, pp. 129-162.

<sup>67</sup> V. J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, Almedina, 2002, 6<sup>e</sup> éd., p. 326 et s.; Th. MICHALON, « L'Afrique au défi de l'État pluricommunautaire », *Le Monde diplomatique*, déc. 2003.

<sup>68</sup> Instituto de Apoio à Governança e Desenvolvimento, *Evolução constitucional da Pátria Amada*, Maputo, CIEDIMA, 2009, p. 98 et s.

<sup>69</sup> V. en ce sens L. BUUR et H. M. KYED, *State recognition of traditional authority in Mozambique: the nexus of community representation and state assistance*, Nordiska Afrikainstituter,

modes de résolution des conflits<sup>70</sup>. Les règles coutumières et traditionnelles coexistent donc avec un droit romano-germanique, influencé par le droit portugais. L'autorité et le statut des chefs coutumiers en tant qu'autorités locales ont été reconnus. Des autorités décentralisées ont également été créées, tout comme des autorités déconcentrées.

Cela n'a malheureusement pas permis de constituer une nation mozambicaine au sens objectif mais également au sens subjectif du terme. Si une *mozambicanité* existe, son poids dans les choix de chaque individu et notamment dans les choix de vie reste limité.

### B. – *La forme fédérative comme solution à la recherche d'une cohérence nationale*

Face à un constat d'échec quant à l'application des principes socialo-marxistes et à des années de guerre civile ainsi que de conflits locaux larvés sur l'ensemble du territoire, les gouvernants mozambicains vont décider, à partir des années 1990, d'intégrer des règles coutumières et traditionnelles à l'ordre juridique national afin de tenter de trouver des solutions à une cohésion nationale. Certaines de ces règles avaient été exclues dès l'indépendance par les révolutionnaires, qui considéraient que leur maintien empêcherait l'évolution de leur pays. Afin de reprendre une influence sur les autorités locales, très détachées du pouvoir central, les gouvernants du FRELIMO commencèrent, dès l'entrée en vigueur de la Constitution de 1990, à rétablir certaines règles traditionnelles ou coutumières. C'est surtout à partir du début des années 2000<sup>71</sup> et avec l'entrée en vigueur de la Constitution de 2004 que ce processus de reconnaissance de normativité des règles

---

Uppsala, 2005 ; « Contested sources of authority : re-claiming state sovereignty by formalising traditional authority in Mozambique, *Development and Change* 37(4), 2006 ; « The legible space between State and Community: state recognition of traditional authority in Mozambique », in *State recognition and democratization in sub-Saharan Africa*, L. BUUR et H. M. KYED (éd.), New York, Palgrave Macmillan, 2007 ; B. de SOUSA SANTOS, « The heterogenous state and legal pluralism in Mozambique », *Law and Society Review* 40 (1), 2006 ; B. de SOUSA SANTOS, J. TRINDADE et P. MENESES (éd.), *Law and justice in a multicultural society, the case of Mozambique*, 2006.

<sup>70</sup> Des tribunaux communautaires sont officiellement reconnus afin de se prononcer sur des affaires régies par les règles coutumières.

<sup>71</sup> L. BUUR et H. M. KYED, *State recognition of traditional authority in Mozambique: the nexus of community representation and state assistance*, Nordiska Afrikainstituter, Uppsala, 2005 ; « Contested sources of authority : re-claiming state sovereignty by formalising traditional authority in Mozambique », *Development and Change* 37(4), 2006 ; « The legible space between State and Community: state recognition of traditional authority in Mozambique », in *State recognition and democratization in sub-Saharan Africa*, L. BUUR et H. M. KYED (éd.), New York, Palgrave Macmillan, 2007 ; B. de SOUSA SANTOS, « The heterogenous state and legal pluralism in Mozambique », *Law and Society Review* 40 (1), 2006 ; B. de SOUSA SANTOS, J. TRINDADE et P. MENESES (éd.), *Law and justice in A multicultural society, the case of Mozambique*, 2006.

traditionnelles va se développer. Les chefs coutumiers vont être reconnus comme autorités locales afin de reconstruire un lien entre les populations locales très hostiles vis-à-vis de l'autorité, qu'elle ait été coloniale ou révolutionnaire. Il faut comprendre que les populations vivant dans le Centre et au Nord du Mozambique n'avaient que peu de relations avec l'État central qui était fortement absent de ces zones. Les raisons sont dues à plusieurs facteurs : les traditions locales et communautaires, la présence de la RENAMO qui est le seul parti d'opposition, la vision négative du centralisme depuis la colonisation des portugais et l'absence de légitimité politique du FRELIMO pour une large partie de la population<sup>72</sup>. La tendance à un retour d'un droit coutumier et local se poursuivra jusqu'à une reconnaissance constitutionnelle<sup>73</sup>. L'existence d'un ordre juridique complexe, en ce qu'il se compose à la fois de normes nationales et de normes locales, est le témoignage d'une impossibilité d'appliquer une vision stato-nationale avec un ordre juridique unique à l'ensemble mozambicain. Ce pluralisme juridique est d'autant plus important que des juridictions ont été reconnues au niveau des communautés locales. Ces juridictions communautaires avaient déjà bénéficié d'une certaine reconnaissance antérieurement<sup>74</sup> mais c'est véritablement la Constitution de 2004 qui installera leur existence. Cependant, ces tribunaux communautaires ne sont pas des organes appartenant à l'ordre judiciaire. S'ils représentent des organes de résolution des conflits, ils sont indépendants de l'ordre judiciaire. Leurs jugements ont une reconnaissance juridictionnelle mais ne concernent que des conflits de nature civile, coutumière et relatifs aux relations familiales. Ils sont, pour cela, au niveau inférieur de l'organisation juridictionnelle. Les règles sur lesquelles les jugements se fondent varient donc d'une localité à une autre et les individus qui officient ne sont pas des magistrats professionnels. Il existe donc un ordre juridique propre aux localités et reposant sur des règles différentes de celles fondant l'ordre national.

L'histoire constitutionnelle fait état de trois grandes périodes ayant marqué la construction juridique et idéologique du Mozambique. Cette histoire marquée par un centralisme du pouvoir et une unicité du droit s'inscrit clairement à contre-courant d'une réalité sociale évidente. La première correspond à la période révolutionnaire avec la mise en place de nouvelles structures et d'une nouvelle organisation étatique. L'influence soviétique, tant sur le plan idéologique qu'institutionnel, sera alors caractéristique de cette période cherchant à couper avec la colonisation. Cette période illustre très

---

<sup>72</sup> V. J. OBARRIO, « L'État et le coutumier au nord du Mozambique. Rémanences », *Multitudes*, 2017/4, n° 69, pp. 164-172.

<sup>73</sup> L'article 118-1 de la Constitution de 2004 indique que « L'État reconnaît et valorise l'autorité traditionnelle légitimée par les populations et selon le droit coutumier ».

<sup>74</sup> Loi n° 4/92 du 6 mai 1992, Boletim da República n° 19, I Série, 6 mai 1992.

rapidement les oppositions évidentes au sein de la population puisque tant des mesures révolutionnaires que réactionnaires seront adoptées<sup>75</sup>. Une partie de la population souhaitait aller vers une modernisation qui consistait à couper tout lien avec les pratiques et les règles appliquées depuis 500 ans par les colons. Une autre partie de la population souhaitait garder ses traditions et être régie par les coutumes locales. Le décalage entre les dispositions normatives imposées par les gouvernants et les besoins ou attentes de la population mozambicaine va entraîner de nombreux conflits armés entre le FRELIMO – au pouvoir – et la RENAMO, constituée d’opposants qui deviendra le seul parti d’opposition. La deuxième période se caractérise par un changement dans la vision idéologique des gouvernants qui vont choisir d’intégrer, en partie, les règles coutumières et locales au droit local. Un premier geste d’ouverture est donc réalisé par le FRELIMO avec l’entrée en vigueur de la Constitution de 1990. La troisième période débute avec l’adoption de la Constitution de 2004 qui reconnaît davantage les droits coutumiers locaux et qui établit l’existence de règles de droit et de tribunaux reposant sur des coutumes et des traditions locales.

Les années de guerre civile, de conflits communautaires et politiques multiples pendant plus de quinze ans et la reconnaissance d’une diversité de la population mozambicaine par l’établissement d’un pluralisme juridique officialisant l’existence et l’autorité de plusieurs ordres juridiques ont prouvé l’absence d’unité nationale, et en particulier l’absence d’une nation au sens européen du terme. En effet, les disparités parmi la population mozambicaine sont importantes et à plusieurs niveaux. Elles sont linguistiques, religieuses, ethniques et quasiment inscrites dans l’histoire du pays qui s’est construit depuis le XV<sup>e</sup> siècle sur ces différences (colons/esclaves, révolutionnaires/colons, révolutionnaires/paysans). Pour autant, il semble que le cadre constitutionnel – et par voie de conséquence juridique et institutionnel – ait fait l’objet d’un *placage forcé* de règles issues de cas étrangers<sup>76</sup>. Au niveau électoral et du mode de scrutin, par exemple, c’est le système majoritaire qui été adopté pour la plupart des élections, tant locales que nationales. Or, si le système majoritaire pourrait être maintenu pour éviter des blocages institutionnels, une dose de proportionnelle pourrait être instaurée afin de rendre compte de la diversité des populations et de leurs attentes. Nous l’avons indiqué, le Mozambique est composé d’une centaine d’ethnies, plus de quarante langues sont recensées et les religions pratiquées sont multiples. Cela rend impossible toute conscience de nation, de communauté nationale, d’autant que la moitié Nord du pays reste assez déconnectée de l’État et que

<sup>75</sup> H. ABRAHAMSSON et A. NILSSON, *Moçambique em transição. Um estudo da historia de desenvolvimento durante o período 1974-1992*, PADRIGU/CEEL-ISRI, 1994, p. 32 et s.

<sup>76</sup> V. R. BARRUÉ-BELOU, « La réception relative et forcée de règles constitutionnelles portugaises au Mozambique », in D. CONNIL et D. LÖRHER, à paraître.

ce dernier y est relativement absent, tant d'un point de vue institutionnel que social, voire d'un point de vue juridique. Le système majoritaire – pourtant adopté par la Constitution de 2004 – semble avoir été « greffé » sans prendre en compte le tissu culturel et social qui doit permettre la réception de l'opération de transplantation. Ce n'est que tardivement que des adaptations aux conditions locales ont été établies juridiquement afin de donner un cadre constitutionnel davantage en phase avec la réalité sociale.

Les analyses et les constats qui en découlent conduisent à tirer deux conclusions principales quant au cadre constitutionnel mozambicain. La première établit l'absence de correspondance entre les attentes ainsi que les conditions sociales et le cadre constitutionnel. Malgré les signes d'ouverture donnés par les révisions constitutionnelles ayant intégré des règles traditionnelles, notamment au niveau local, on note un fort décalage entre les attentes de la population et le droit en vigueur. La seconde manifeste l'opportunité d'un cadre institutionnel et juridique complexe et différent de celui d'un État-nation. En effet, au-delà d'un pluralisme juridique établi et d'une reconnaissance d'un pluralisme juridique, le pouvoir local s'est vu attribuer des compétences. L'organisation est à la fois décentralisée et déconcentrée. Le territoire national est composé de provinces à la tête desquelles agissent un gouverneur et un gouvernement. Ces gouverneurs sont des autorités déconcentrées qui représentent l'État et exercent le pouvoir exécutif au niveau provincial. À une échelle plus grande, existent également des collectivités territoriales (municipalités et communautés locales) qui sont des personnes morales de droit public bénéficiant d'une certaine autonomie dans leurs champs d'action (affaires d'intérêt local), mais également d'un point de vue financier et de leur patrimoine. Elles jouissent d'un pouvoir réglementaire propre. Ces collectivités territoriales sont composées d'une Assemblée élue pour cinq ans au suffrage universel direct et suivant un mode de scrutin à la proportionnelle et d'un Conseil municipal. Ce dernier détient le pouvoir exécutif mais est responsable devant l'Assemblée.

Ces divers éléments semblent prouver qu'un cadre fédératif serait davantage approprié dans l'organisation constitutionnelle nationale. Tout en s'appuyant sur le cadre territorial déjà mis en place, il paraîtrait judicieux de reconsidérer les attentes d'une forte autonomie locale et la reconnaissance de règles coutumières et traditionnelles dans la gestion des affaires locales. Le pluralisme juridique, caractéristique d'un système fédératif, la reconnaissance de règles locales propres à des territoires déterminés sont déjà les bases essentielles d'un cadre constitutionnel propice à l'existence d'un État aux composantes multiples. L'avantage du système fédératif est qu'il ne s'inscrit pas dans un cadre institutionnel déterminé et fixe. Ainsi, de nombreuses formes fédératives sont possibles afin d'adapter les institutions et les règles

générales aux diverses conditions sociales propres à chaque entité composante.

Pour le cas du Mozambique, la diversité linguistique, religieuse et la logique de communauté qui constituent la base de l'organisation sociale locale appellent une organisation institutionnelle adaptée, que cela concerne le cadre local ou national. Un premier pas a déjà été fait en reconnaissant un pluralisme juridique mais celui-ci pourrait être complété en limitant le contrôle de l'État sur les gouverneurs et, par voie de conséquence, sur les municipalités. Si ces autorités bénéficiaient d'une autonomie plus importante en étant détachées de tout lien de subordination ou de contrôle de la part du gouvernement national et pouvaient gérer seules des compétences qui leur sont propres en adaptant une partie de leur législation aux traditions locales, cela permettrait à l'État de bénéficier d'une image moins éloignée des préoccupations de la population. Cela n'entraînerait pas une absence de lien avec le gouvernement national, qui pourrait imposer un contrôle de constitutionnalité des actes pris par les provinces et garderait la compétence des domaines régaliens, voire plus. Les mesures à adopter dans un premier temps pourraient d'abord se limiter à prévoir la création d'une seconde chambre législative représentant les provinces et qui s'ajouterait à l'Assemblée de la république. Une répartition des compétences législatives serait nécessaire afin de donner un pouvoir législatif aux provinces et déterminer le cadre de leurs champs d'action. Pour cela, il paraît essentiel de rédiger une nouvelle constitution qui constituerait le pacte nécessaire entre les populations mozambicaines et les gouvernants du FRELIMO dans laquelle le régime présidentiel pourrait être maintenu.

