

La Corte costituzionale del Benin si  
pronuncia sulla partecipazione dei  
partiti politici alle prossime elezioni  
legislative



# La Corte costituzionale del Benin si pronuncia sulla partecipazione dei partiti politici alle prossime elezioni legislative\*

Nota a [Decision DCC n 18-199 du 02 octobre 2018](#)

Il 28 aprile 2019, i cittadini beninesi saranno chiamati alle urne per eleggere i nuovi membri dell'*Assemblée nationale*, dando il via all'ottava legislatura del Paese a partire da quando, nel 1990, l'approvazione della Costituzione<sup>1</sup> ha dato inizio ad una nuova fase democratica. La data è stata decisa nel Consiglio dei ministri svoltosi il 9 febbraio e presieduto dal capo di Stato e di Governo Patrice Talon<sup>2</sup>. Le elezioni dovranno svolgersi in conformità con il nuovo *code électoral*, entrato in vigore nel settembre 2018<sup>3</sup>. Quest'ultimo aveva già sollevato un forte dibattito in seno al Paese, prevedendo alcune novità che le opposizioni avevano indicato come discriminatorie ed antidemocratiche<sup>4</sup>.

In particolare, il nuovo codice era stato accusato di avere come unico scopo quello di escludere dalla competizione elettorale i partiti diversi da quelli a sostegno dell'attuale maggioranza, prevedendo condizioni troppo stringenti sia per presentare candidature che per entrare a far parte

---

\* Nota valutata dalla direzione del Focus.

<sup>1</sup> Loi n. 90-32 du 11 Décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin.

<sup>2</sup> La decisione concernente la data delle nuove elezioni è stata presa con Décret n. 2019-012 du 9 janvier 2019 portant convocation du corps électoral pour l'élection des députés à l'Assemblée nationale, huitième législature.

<sup>3</sup> Loi n. 2018-31 portant code électoral en République du Bénin.

<sup>4</sup> Il codice elettorale era stato oggetto di un esame di conformità a Costituzione da parte della Corte costituzionale che, adita dal Presidente della Repubblica, si era espressa con Décision DCC n. 18-199 du 02 octobre 2018. I giudici costituzionali avevano sancito la costituzionalità del nuovo codice in tutte le sue disposizioni, ad eccezione degli articoli 227, 244, 249 e 308, ritenuti «contrari a Costituzione, ma separabili dall'insieme del testo».

del Parlamento<sup>5</sup>. Nello stesso senso, anche la nuova *Charte des partis politiques*<sup>6</sup> era stata oggetto di critiche simili, altrettanto forti e diffuse<sup>7</sup>.

In questo tumultuoso contesto, la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi sulla conformità alla legge fondamentale del decreto presidenziale del gennaio 2019 col quale sono state convocate le elezioni legislative. Essa è stata investita di due questioni sollevate in via diretta da due cittadini beninesi<sup>8</sup>, in seguito riunite poiché vertenti sullo stesso oggetto. È appena il caso di ricordare che, in Benin, il giudice costituzionale può essere adito sia tramite un incidente processuale che in via principale, e che i soggetti legittimati a sollevare la questione sono il Presidente della Repubblica, il Presidente dell'*Assemblée Nationale*, il Presidente della *Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication*, il Presidente del *Conseil économique et social*, qualsiasi associazione ed ogni singolo cittadino<sup>9</sup>. Oltre che verificare la conformità a Costituzione delle leggi e dirimere i conflitti di attribuzione tra le istituzioni dello Stato, la Corte è incaricata di verificare la regolarità delle elezioni presidenziali, dei referendum e, in caso di contestazioni, delle elezioni legislative<sup>10</sup>. Ai

---

<sup>5</sup> Le modifiche introdotte maggiormente criticate sono principalmente due. Anzitutto, è ritenuta discriminatoria la previsione secondo la quale la cauzione che i candidati devono versare per poter concorrere alle elezioni è oramai fissata a duecentocinquanta milioni di franchi (circa trecentottanta mila euro). Poi, è stata accusata di ledere il principio di rappresentatività elettorale la disposizione per cui possono accedere all'*Assemblée Nationale* solamente le liste che abbiano raccolto almeno il 10% dei voti a livello nazionale (art. 242 del nuovo codice elettorale).

<sup>6</sup> Loi n. 2018-23 du 17 septembre 2018 portant Charte des partis politiques en République du Bénin.

<sup>7</sup> Tra le disposizioni maggiormente contestate vi è la previsione secondo la quale un partito può concorrere alle elezioni solo qualora i suoi membri fondatori siano minimo 15 per ogni comune. Si ricorda brevemente che in Benin sono presenti 12 dipartimenti, a loro volta suddivisi in 77 comuni.

<sup>8</sup> I ricorrenti sono Ismaël Gaétan Sadodjou e Gérard Gahounga.

<sup>9</sup> Si vedano gli articoli da 114 a 124 della Costituzione beninese e la legge organica sulla Corte costituzionale, Loi n. 91-009 du 04 mars 1991 portant loi organique sur la Cour constitutionnelle modifiée par la loi du 31 mai 2001. Per un approfondimento sul modello di giustizia costituzionale beninese si rimanda a S. H. ADJOLHOUN, *Centralized model of constitutional adjudication: The Constitutional Court of Benin*, in C. M. FOMBAD (a cura di), *Constitutional Adjudication in Africa*, Oxford, 2017; F. J. AIVO, *La Cour constitutionnelle du Bénin*, in *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2015, pp. 99-112.

<sup>10</sup> L'articolo 117 della Costituzione beninese afferma: «La Cour constitutionnelle statue obligatoirement sur: la constitutionnalité des lois organiques et des lois en général avant leur promulgation; les Règlements intérieurs de l'Assemblée nationale, de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication et du Conseil économique et social avant leur mise en application, quant à leur conformité à la Constitution; la constitutionnalité des lois et des actes réglementaires censés porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine et aux libertés publiques en général, sur la violation des droits de la personne humaine; les conflits d'attributions entre les institutions de l'Etat. Veille à la régularité de l'élection du président de la République; examine les réclamations, statue sur les irrégularités qu'elle aurait pu, par elle-même, relever et proclame les résultats du scrutin; statue sur la régularité du référendum et en proclame les résultats; Statue, en cas de contestation, sur la régularité des élections législatives; Fait de droit partie de la Haute Cour de Justice à l'exception de son président».

sensi dell'articolo 81, comma 2, della Costituzione, «la Corte costituzionale decide in maniera sovrana sulla validità delle elezioni dei deputati»<sup>11</sup>. Su queste disposizioni la Corte ha fondato la propria competenza in materia di contenzioso elettorale, legittimandola nel caso in esame.

Il giudice costituzionale beninese si è pronunciato sulla questione in commento con *Décision El 19-001* del 1 febbraio 2019. I ricorrenti vi si sono rivolti sostenendo la contrarietà del decreto n. 2019-012 del 9 gennaio 2019 alla nuova Carta dei partiti politici del settembre 2018. Quest'ultima prevede infatti, all'articolo 56, comma 2, che «a partire dalla data di promulgazione della presente legge, i partiti politici correttamente registrati [...] hanno un termine di sei mesi per conformarsi alle nuove disposizioni. Scaduto il termine, essi perdono il loro statuto giuridico». Il periodo per il deposito delle liste delle candidature per le elezioni legislative dell'aprile 2019 era stato fissato nei giorni che vanno dal 21 al 26 febbraio 2019. Secondo i ricorrenti, questa data non sarebbe rispettosa del termine sopra menzionato, in base al quale la scadenza avrebbe dovuto essere fissata per il mese di marzo 2019. In questo modo, secondo i ricorrenti, i partiti non ancora conformati alle nuove disposizioni sarebbero stati ingiustamente esclusi dalla competizione elettorale, dato che il codice elettorale vieta qualsiasi modifica o aggiunta alle liste dopo il loro deposito, salvo che in caso di decesso di un candidato<sup>12</sup>. Per questi motivi, i ricorrenti hanno chiesto alla Corte costituzionale di annullare il decreto in questione e di rimandare le elezioni.

Nel processo dinanzi al giudice costituzionale è intervenuto il Presidente della Repubblica, rappresentato dal *Secrétaire général du Gouvernement*, a chiedere il rigetto di entrambe le questioni. Secondo il Capo di Stato infatti, il decreto sarebbe conforme all'articolo 69 del codice elettorale, il quale afferma che «il corpo elettorale è convocato dal Presidente della Repubblica, con decreto preso nel Consiglio dei ministri, al massimo novanta giorni prima della scadenza del mandato in corso». In questo senso, la data limite entro la quale emanare il decreto per fissare le elezioni

---

<sup>11</sup> L'articolo 81 della Costituzione beninese sancisce: «La loi fixe le nombre des membres de l'Assemblée nationale, les conditions d'éligibilité, le régime des incompatibilités, les conditions dans lesquelles il est pourvu aux sièges vacants. La Cour constitutionnelle statue souverainement sur la validité de l'élection des députés. Tout membre des Forces armées ou de Sécurité publique qui désire être candidat aux fonctions de député doit au préalable donner sa démission des Forces armées ou de Sécurité publique. Dans ce cas, l'intéressé pourra prétendre au bénéfice des droits acquis conformément aux statuts de son corps».

<sup>12</sup> Articolo 46, Loi n. 2018-31 portant code électoral en République du Bénin.

sarebbe stata il 14 febbraio. Peraltro, ai sensi dell'articolo 243 del medesimo codice, «le elezioni legislative hanno luogo nei sessanta giorni che precedono la data di scadenza del mandato della legislatura in corso». Considerato che quest'ultima è fissata al 15 maggio 2019<sup>13</sup>, la convocazione del corpo elettorale per il 28 aprile 2019 sarebbe stata, secondo i rappresentanti di Talon, perfettamente legittima.

La Corte si è espressa affermando che il decreto n. 2019-012 non è contrario né alla Costituzione né alla Carta dei partiti politici, rigettando dunque la richiesta di posticipare le elezioni.

Per quanto concerne i partiti politici correttamente registrati prima della promulgazione della nuova Carta dei partiti, essi sono stati sollecitati dai giudici ad espletare le formalità previste da quest'ultima per la loro messa in conformità entro la mezzanotte del 16 marzo, in armonia dunque col sopra menzionato termine di 6 mesi previsto dall'articolo 56. Inoltre, per tutti i partiti intenzionati a presentare candidature alle elezioni legislative, è stato previsto l'obbligo di conformarsi alla Carta nei termini fissati per il deposito delle liste di candidati (dunque 21-26 febbraio), allegando tra i documenti da depositare presso la *Commission Electorale Nationale Autonome* (CENA) un «certificato di conformità alle disposizioni della Carta dei partiti politici rilasciato dal ministero dell'Interno e della pubblica Sicurezza». Quest'ultimo, si noti, non è però previsto né dal codice elettorale beninese, né da altri testi legislativi. La sua introduzione, operata in maniera unilaterale dalla Corte, è stata fortemente criticata, in quanto espressione di una funzione legislativa che non appartiene al giudice delle leggi. A destare perplessità è anche la brevità del lasso di tempo che intercorre tra questa previsione e l'apertura ufficiale del periodo di ricezione delle candidature alla CENA: sono solamente 20 i giorni a disposizione delle liste per ottenere il certificato di conformità<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Il mandato dell'attuale legislatura era iniziato il 15 maggio 2015.

<sup>14</sup> Le opposizioni hanno contestato la decisione della Corte, asserendo che essa implica una modifica importante alla legislazione elettorale senza che vi sia sufficiente tempo per adeguarvisi. In questo senso, è stata sostenuta la violazione del *Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité*, emanato in seno alla CEDEAO (*Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest*) e ratificato dal Benin. In particolare, l'articolo 2, paragrafo 1, del protocollo, sancisce che «Aucune réforme substantielle de la loi électorale ne doit intervenir dans les six (6) mois précédant les élections, sans le consentement d'une large majorité des acteurs politiques».

La Commissione elettorale si è immediatamente allineata alla decisione della Corte; con un comunicato del 5 febbraio, essa ha ribadito l'obbligo per i partiti politici di presentazione del certificato di conformità, la cui mancanza implica inevitabilmente una decisione di respingimento del dossier di candidatura per ragioni di incompletezza.

Nel periodo fissato, sono stati sette i partiti ad esprimere dinanzi alla CENA la loro intenzione di partecipare alla prossima competizione elettorale. Solamente due di questi – entrambi parte della maggioranza che sostiene l'attuale Presidente – sono stati autorizzati a prendervi parte, mentre gli altri cinque dossier sono stati respinti poiché ritenuti in contrasto con le nuove regole elettorali. In questo contesto, è stata particolarmente criticata la necessità di presentare il certificato di conformità introdotto dalla Corte ed il *quitus fiscal*, un documento che l'amministrazione rilascia per dichiarare il corretto pagamento delle imposte, in ragione della difficile reperibilità di queste attestazioni. Le proteste non si sono fatte attendere, e sono culminate in una manifestazione largamente partecipata che ha avuto luogo l'11 marzo per le strade di Cotonou.

Tre dei cinque partiti esclusi dalla CENA hanno impugnato il rigetto della loro candidatura dinanzi alla Corte costituzionale. Si tratta di un partito dell'opposizione, l'*Union sociale libérale*, uno indipendente, il *Parti du renouveau démocratique*, e uno appartenente alla maggioranza, il *Mouvement des élites engagées pour l'émancipation du Bénin*. Con decisioni del 12 marzo, i giudici si sono espressi ritenendo conformi a Costituzione le decisioni della Commissione<sup>15</sup> e confermando la legittimità della validazione delle liste presentate dai partiti *Union progressiste* e *Bloc républicain*.

A poco più di un mese dalla data prevista per le elezioni, la crisi è più profonda che mai. Mentre alcuni esponenti della classe politica beninese e della società civile sostengono la necessità di un rinvio delle votazioni, il Presidente Talon si è rivolto al Parlamento, sollecitando un esame approfondito della situazione. L'assemblea è chiamata a decidere sulla necessità di convocare una

---

<sup>15</sup> Décision EL 19-006 du 12 mars 2019 relativa al ricorso presentato dal partito *Mouvement des élites engagées pour l'émancipation du Bénin* contro la Décision 024/CENA/PT/VP/CB/SEP/SP du 5 mars 2019; Décision EL 19-007 du 12 mars 2019 relativa al ricorso presentato dal partito *Union sociale libérale* contro la Décision 025/CENA/PT/VP/CB/SEP/SP du 5 mars 2019; Décision EL 19-008 du 12 mars 2019 relativa al ricorso presentato dal *Parti du renouveau démocratique* contro la Décision 022/CENA/PT/VP/CB/SEP/SP du 5 mars 2019.



sessione straordinaria per revisionare la legislazione elettorale in vigore, al fine di includere le opposizioni.

Nell'attesa di capire se il Benin riuscirà ad assicurare elezioni realmente competitive e democratiche, le riflessioni innescate dagli eventi descritti sono numerose. La Corte costituzionale e la Commissione elettorale, organi – almeno teoricamente – indipendenti e di garanzia, sono e saranno in grado di vegliare sul consolidamento democratico nel Paese?

*valentina carlino*