

FOCUS AFRICA

RASSEGNE DI DOCUMENTAZIONE

28 APRILE 2021

La Corte costituzionale del Benin si
dichiara incompetente a statuire sul
meccanismo del parrainage per le
elezioni presidenziali



La Corte costituzionale del Benin si dichiara incompetente a statuire sul meccanismo del parrainage per le elezioni presidenziali *

Nota a [Cour Constitutionnelle du Benin - Recours pour faire déclarer inapplicable le principe du parrainage pour l'élection du président de la République](#)

L'11 aprile 2021, i cittadini beninesi sono stati chiamati alle urne per eleggere il nuovo Presidente della Repubblica, capo di Stato e capo del Governo. Sin dall'inizio della campagna elettorale, gli osservatori, internazionali e locali hanno profeticamente parlato di una vittoria preannunciata per Patrice Talon, il magnate dell'industria del cotone che ricopre la carica presidenziale dalla vittoria elettorale riportata il 20 marzo 2016 e il cui operato degli ultimi anni mostra una preoccupante deriva autoritaria.

Il Benin, lungamente annoverato tra gli esempi democratici di maggior successo del Continente, è stato caratterizzato sin dalla sua svolta democratica del 1990¹ da un solido multipartitismo e da una costante alternanza al potere. È dunque indicativo sottolineare come, ad oggi, siano solamente tre i candidati in corsa per la presidenza: il Presidente in carica Patrice Talon²; Alassane Soumanou, leader di un'opposizione ritenuta debole e influenzabile dalla maggioranza (*Forces Cauris pour un Bénin émergent*); Corentin Kohoué, già appartenente al partito social-democratico del Paese e poi sospeso da quest'ultimo, il quale si presenta come candidato indipendente. Sono assenti le principali forze di opposizione.

Un'elezione che testimonia e rafforza la deriva illiberale che sta vivendo il Paese? Che ruolo ha in questo contesto la Corte costituzionale? Procediamo con ordine.

* Nota valutata dalla direzione del Focus.

¹ Data dell'approvazione della Costituzione, con Loi n. 90-32 du 11 Décembre 1990. A partire dalla conquista dell'indipendenza, la storia beninese può essere suddivisa in tre periodi principali: dal 1960 al 1972, il Paese è stato caratterizzato da forte instabilità politica ed ha visto l'alternarsi di numerosi regimi civili e militari; dal 1972 al 1989, vi è stata una dittatura di tipo marxista-leninista guidata dal Generale Mathieu Kérékou; nel 1989 è iniziato un periodo di democratizzazione che ha condotto nel 1990 all'adozione della Costituzione, la quale contiene gli elementi e le caratteristiche degli stati democratici e costituzionali contemporanei e la previsione di una Corte costituzionale. Si veda, 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, pp. 51-79.

² Talon si presenta come candidato indipendente, ma è naturalmente sostenuto dalla coalizione di maggioranza, composta da: *Union démocratique pour un Bénin nouveau*, *Union Progressiste*, *Bloc Républicain* e *Parti du renouveau démocratique*.



Il Benin dispone di una Commissione elettorale nazionale (d'ora in avanti, CENA³), la quale è incaricata di ricevere le candidature per le presidenziali e statuire sulla loro validità⁴, come previsto dal Codice elettorale⁵. La (problematica) revisione costituzionale operata su impulso di Talon nel 2019⁶ ha introdotto una novità secondo la quale, ai sensi del nuovo art. 43, «[i]l Presidente della Repubblica è eletto in coppia con un vice-Presidente della Repubblica»⁷ tramite elezione a scrutinio maggioritario a doppio turno. Contestualmente, il nuovo art. 132 del Codice elettorale prevede che «[n]essuno può essere candidato alle funzioni di Presidente della Repubblica o di vice-Presidente della Repubblica se [...] – non è debitamente sostenuto da un numero di deputati e/o di sindaci che corrispondano almeno al 10% dell'insieme dei deputati e dei sindaci»⁸; si tratta del cd. meccanismo del *parrainage*.

Alcuni candidati si erano dichiarati esclusi dalla corsa alla Presidenza ancor prima che la Commissione rendesse la sua decisione sull'ammissibilità della loro partecipazione, in quanto avevano volontariamente deciso di non conformarsi alle nuove regole della competizione elettorale recentemente approvate: se taluni, infatti, si erano presentati “singolarmente”, senza indicare il loro vice⁹, molti altri avevano espresso la volontà di parteciparvi anche in carenza dell'appoggio dei 16 deputati o sindaci richiesto dal Codice elettorale¹⁰.

Quando nel febbraio 2021 la CENA ha ufficializzato la lista degli ammessi alle elezioni, il risultato, per quanto significativo, non era del tutto inaspettato; sono state solamente tre le “coppie” ritenute

³ *Commission Électorale Nationale Autonome*.

⁴ *Code électoral*, artt. 38-43.

⁵ Entrato in vigore nel 2018 con Loi n. 2018-31 (contestualmente era stata approvata la *Charte des Partis Politiques* con Loi n. 2018-23), il Codice aveva immediatamente sollevato numerose critiche nel Paese, ritenuto dalle opposizioni come strumento volto ad escluderle dalle competizioni elettorali con regole e previsioni dalla dubbia legittimità. Il codice era però stato ritenuto conforme a Costituzione dalla Corte costituzionale con Décision DCC n. 18-199 du 02 octobre 2018. Sia concesso rimandare sul tema a V. CARLINO, *La Corte costituzionale del Benin si pronuncia sulla partecipazione dei partiti politici alle prossime elezioni legislative*, in *Federalismi.it, Focus Africa*, 1, 2019.

⁶ Sia permesso il rinvio a V. CARLINO, *Una revisione approvata all'unanimità...ma dalla sola maggioranza. La Corte costituzionale del Benin si pronuncia sulla prima modifica alla Legge fondamentale del 1990*, in *Federalismi.it, Focus Africa*, 1, 2020.

⁷ Le traduzioni delle disposizioni normative dal francese all'italiano sono tutte ad opera dell'autrice.

⁸ La disposizione legislativa è attuativa dell'art. 44 della Costituzione, così come revisionato nel 2019, secondo cui: «Nessuno può essere candidato alle funzioni di Presidente della Repubblica o di vice-Presidente della Repubblica se [...] -non è debitamente sostenuto da degli eletti nelle condizioni e secondo le modalità fissate dalla legge».

⁹ È il caso, ad esempio, del leader dell'opposizione Ganiou Soglo il quale, come riporta il quotidiano *Jeune Afrique*, aveva esplicitamente affermato la sua volontà di non riconoscere la validità delle recenti riforme (M. MILLECAMPS, *Présidentielle au Bénin : Patrice Talon, Alassane Soumanou, Corentin Koboué... La surprenante affiche de campagne*, in *Jeune Afrique*, 13 febbraio 2021, <https://www.jeuneafrique.com/1121005/politique/presidentielle-au-benin-patrice-talon-alassane-soumanou-corentin-kohoue-la-surprenante-affiche-de-campagne/>).

¹⁰ Il numero di 16 deputati è ricavato in percentuale rispetto alla somma complessiva dei deputati e sindaci, come previsto al citato art. 132 del Codice elettorale.



ammissibili alla competizione, a fronte dei 20 dossier presentati¹¹. È necessario precisare che la lista delle candidature ammesse dalla CENA è stata altresì esaminata dalla Corte costituzionale, che l'ha approvata in via definitiva con *Décision EP 21-017* del 22 febbraio 2021.

A destare critiche e contestazioni da parte delle opposizioni è stato specialmente il meccanismo di *parrainage*, ritenuto mero strumento di esclusione delle stesse e, dunque, di consolidamento al potere della sola maggioranza in carica. È proprio su questo profilo che è stata chiamata a pronunciarsi la Corte costituzionale beninese, sollecitata da più fronti. Ricordiamo brevemente che in Benin il giudice delle leggi 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'Assemblea nazionale, il Presidente della *Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication*, il Presidente del *Conseil économique et social*, qualsiasi associazione ed ogni singolo cittadino¹². 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 vegliare sulla regolarità delle elezioni presidenziali, dei referendum e, in caso di contestazioni, delle elezioni legislative. Vie di accesso dunque molto ampie, che hanno permesso l'instaurazione di un contenzioso corposo sul tema in commento¹³.

Nel novembre 2020, tre cittadini avevano adito la Corte, nell'intento di far dichiarare incostituzionale il meccanismo di sponsorizzazione, e dunque inapplicabile nell'elezione presidenziale prossima. Nel suo ricorso, Armand Bognon aveva financo asserito la non conformità della novella con la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, e dunque indirettamente della Costituzione beninese, della quale la prima è parte integrante¹⁴. Secondo il giurista, la Carta sarebbe stata violata sotto molteplici profili. Egli ravvisava

¹¹ Secondo il Comunicato della CENA del 9 febbraio 2021, consultabile sul sito ufficiale dell'istituzione via <https://www.cena.bj/activites/>.

¹² 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*, cit.; F. J. AIVO, *La Cour constitutionnelle du Bénin*, in *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2015, pp. 99-112.

¹³ Ci basti qui sottolineare che secondo il sito ufficiale della Corte costituzionale del Benin, dal 7 gennaio ad oggi sono state rese più di 30 sentenze in materia elettorale. I ricorsi pervenuti sono stati assai variegati. Tra questi: richieste di iscrizione alle liste elettorali nonostante l'esclusione decisa dalla CENA (*ex multis* DCC 21-004 del 7 gennaio ed EP 21-011 del 17 febbraio, rigetto); una richiesta di escludere Talon dalla competizione per corruzione e commissione di crimini politici (DCC 21-009 del 7 gennaio, irricevibilità); un ricorso sull'interpretazione del senso e della portata degli artt. 44 della Costituzione e 132 del Codice elettorale relativo in particolare al numero di sponsorizzazioni necessarie (DCC 21-065 del 4 febbraio, irricevibilità).

¹⁴ Costituzione del Benin, Preambolo: «Noi, popolo beninese [...] Riaffermiamo il nostro attaccamento ai principi della democrazia e dei Diritti dell'Uomo, così come sono stati definiti dalla Carta delle Nazioni Unite del 1945 e dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948, alla Carta Africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli



anzitutto una non conformità con l'art. 13, secondo cui «[t]utti i cittadini hanno il diritto di partecipare liberamente alla direzione degli affari pubblici del loro Paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti sulla base di norme previste dalla legge»; il *parrainage* permetterebbe di partecipare alle elezioni ai soli candidati iscritti a un partito politico che li sostenga, in contrasto altresì con l'art. 10, par. 2, della Carta, per cui «[n]essuno può essere obbligato a fare parte di una associazione»¹⁵.

Peraltro, giova ricordare come la Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, che garantisce l'applicazione della Carta, abbia a più riprese affermato l'incompatibilità con quest'ultima delle disposizioni nazionali volte a impedire la presentazione di candidature indipendenti¹⁶, ciò che parrebbe essere lo scopo della novella legislativa in commento. In tale contesto, è allora particolarmente indicativa la decisione presa nell'aprile 2020 dal governo beninese di eliminare la possibilità per i cittadini e per le organizzazioni non governative di adire la Corte africana in via diretta, finora mai messa in discussione (previo esaurimento dei ricorsi interni).

Con Décision DCC 21-11 del 7 gennaio 2021, la Corte ha affermato che «nessun potere costituito può controllare, modificare, sospendere o sopprimere un atto di volontà del potere costituente originario o derivato»; il potere di revisione esercitato dal Parlamento ai sensi degli artt. 154 e 155 della Costituzione è vincolato solamente al rispetto di questi ultimi, non potendo la volontà sottesa alle modifiche costituire «l'oggetto del controllo di costituzionalità, *a priori* o *a posteriori*, da parte della Corte costituzionale». Ne consegue, per la Corte, che la domanda dei ricorrenti di fissare nuove condizioni relative alle modalità di candidatura alle elezioni presidenziali si sostanzia in una richiesta di controllo *a posteriori* sul contenuto della volontà sovrana espressa dall'Assemblea nazionale nei limiti dell'esercizio del potere di revisione disciplinato dalla Costituzione, e per ciò inammissibile.

Non può dimenticarsi che la Corte aveva già avallato l'insieme delle modifiche in commento, tanto alla legislazione elettorale quanto alla Costituzione, prima della loro entrata in vigore. Non sorprende allora che, nel caso in commento, la decisione del giudice delle leggi beninese sia stata quella di dichiararsi

adottata nel 1981 dall'Organizzazione dell'Unità Africana, ratificata dal Benin il 20 gennaio 1986, e di cui le disposizioni fanno parte integrante della presente Costituzione e del diritto beninese e hanno un valore superiore alla legge interna».

¹⁵ È altresì meritevole di rilievo la denuncia del ricorrente relativa alla mancanza di consenso tra le forze politiche nel revisionare la Costituzione, nonché all'assenza di accordo proprio sul meccanismo di sponsorizzazione, nel tentativo di indicare quello della maggioranza come un vero e proprio atto di forza unilaterale.

¹⁶ La prima decisione in tal senso è stata pronunciata il 14 giugno 2013, in un caso riguardante la Tanzania, su cui si rinvia a V. PIERGIGLI, *La Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli giudica sulla violazione dei diritti di partecipazione politica e delle regole democratiche in Tanzania (Tanganika Law Society et al. v. Tanzania, 14 giugno 2013)*, in *Federalismi.it, Focus Africa*, 1, 2014.



incompetente a conoscere del merito della questione. Ci sembra che il problema risieda piuttosto nella decisione di dichiarare perfettamente legittime le modifiche al momento della loro implementazione in sede di controllo *a priori*, senz'altro più adatta a una pronuncia sul merito. Del resto, non desta stupore nemmeno l'assenso del giudice delle leggi, che in tempi recenti sembra del tutto asservito alle decisioni prese dalla maggioranza in carica.

Si rende necessario precisare che l'aspetto problematico della questione non risiede – o almeno, non principalmente – nella previsione di un meccanismo di “sponsorizzazione”, previsto a livello comparato anche in contesti pienamente democratici. Si pensi alla Francia, laddove tale sistema di “filtraggio” delle candidature è presente sin dal 1962, ma della cui opportunità si discute tutt'oggi¹⁷. Ciò che preoccupa nel quadro beninese è la preponderanza delle forze di maggioranza in seno al Parlamento monocamerale, nonché nei consigli municipali locali, risultato di elezioni «not free or fair, as the implementation of new electoral rules effectively prevented all opposition parties from participating»¹⁸. Indicative le parole utilizzate da *Freedom House* nel suo Report annuale 2020 sul Paese, proprio in quell'anno declassato da *Free a Partly Free* in ragione dell'implementazione del nuovo codice elettorale e del generalizzato assenso della Corte costituzionale, della CENA e delle istituzioni nazionali all'operato dell'esecutivo¹⁹.

In effetti, sugli 83 membri dell'Assemblea Nazionale, attualmente 47 appartengono alla *Union Progressiste* e 36 al *Bloc Républicain*, entrambi partiti a sostegno della maggioranza di Talon. A seguito delle legislative dell'aprile 2019, le opposizioni sono, dunque, del tutto assenti. Le regole introdotte dal nuovo esecutivo avevano infatti condotto la CENA ad autorizzare a competere solamente i due partiti citati, escludendo gli altri cinque dossier presentatigli. Tra le novità più problematiche, ricordiamo l'aumento della cauzione da versare per poter presentare una lista, la fissazione di una soglia di sbarramento al 10% dei voti espressi e la necessità di essere autorizzati a competere dal Ministero dell'Interno tramite il rilascio di un Certificato di conformità alle disposizioni della Carta dei partiti politici, modifica introdotta peraltro in via meramente giurisprudenziale dalla Corte costituzionale e subito avallata dalla CENA²⁰.

In maniera simile, un contesto “monocolore” si era imposto anche con riferimento alle elezioni locali per i consigli comunali, svoltesi nel maggio 2020, alle quali potevano partecipare solamente le liste che

¹⁷ Si veda, *ex multis*, J.-C. COLLIARD, *Les parrainages à l'élection présidentielle*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, 34, 2012, pp. 13-21.

¹⁸ FREEDOM HOUSE, *Freedom in the World 2020: Benin*, disponibile via <https://freedomhouse.org/country/benin/freedom-world/2020>.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ V. CARLINO, *La Corte costituzionale del Benin si pronuncia sulla partecipazione dei partiti politici alle prossime elezioni legislative*, cit.



avevano ottenuto il 10% dei voti validamente espressi a livello nazionale, nonché a livello di circoscrizione locale²¹. A fronte dei 34 partiti che avevano preso parte alla tornata elettorale precedente nel 2015, solamente 5 erano stati autorizzati dalla CENA a concorrere nel 2019; di questi, 4 appartenenti alla maggioranza e uno solo all'opposizione, *Forces Cauris pour un Bénin émergent*, che ha ottenuto 7 sindaci su 77.

Invero, il Presidente Talon aveva a più riprese assicurato pubblicamente che i partiti di opposizione avrebbero ottenuto le “sponsorizzazioni” necessarie da parte dei deputati e dei sindaci della maggioranza, preannunciando una competizione elettorale multipartitica. Nei fatti, però, ciò non è avvenuto, almeno per quanto riguarda i due partiti di opposizione principali, *Les Démocrates* e il *Front pour la Restauration de la Démocratie*, la cui decisione di presentare due candidati distinti ha senz'altro reso la ricerca dei *parrainage* richiesti ancor più complessa. Il fatto che il sostegno dai ranghi della maggioranza sia arrivato solamente a *Forces Cauris pour un Bénin émergent* e al candidato dissidente dei Democratici è stato ritenuto dalle minoranze come sintomatico di un “inganno” organizzato da Talon, come evidenziato in particolare dal costituzionalista Joël Aïvo e dalla già Ministra Reckya Madougou, i cui dossier sono stati ritenuti inammissibili dalla CENA. Secondo questi ultimi, la maggioranza avrebbe appoggiato solamente i due partiti ritenuti più “deboli”, al fine di assicurare un multipartitismo di facciata, senza per ciò rischiare di perdere le elezioni.

Come era prevedibile, le circostanze fin qui esposte hanno condotto a una nuova vittoria di Patrice Talon che, senza troppe sorprese, è stato rieletto al primo turno²². La coppia formata da quest'ultimo assieme a Mariam Chabi Talata ha ottenuto l'86,36% delle preferenze espresse, una vera e propria dimostrazione di forza nei confronti del binomio dell'opposizione Soumanou-Houngpè, fermatosi all'11,29%, e del duo indipendente Kohoué-Agossa, che è riuscito a convincere solo il 2,35% di coloro che si sono recati alle urne. I dati sono stati pubblicati in prima battuta dalla CENA, la quale ha altresì reso pubblico il tasso di partecipazione alla votazione, assestatosi al 50,17% degli aventi diritto²³. I risultati sono poi stati

²¹ Su cui sia consentito rinviare a V. CARLINO, *La Corte costituzionale del Benin avalla la decisione del Parlamento di “interpretare” la legge elettorale nel corso dello svolgimento delle elezioni locali*, in *Federalismi.it, Focus Africa*, 3, 2020.

²² Codice elettorale, art. 130: «Il binomio Presidente della Repubblica e vicepresidente della Repubblica è eletto con la maggioranza assoluta dei voti espressi. Se questa non è ottenuta al primo turno, si procede con l'organizzazione di un secondo turno. Sono ammessi al secondo turno i due binomi di candidati che hanno ricevuto il maggior numero di voti nel primo scrutinio».

²³ Il documento è accessibile via https://drive.google.com/file/d/1hKai2uqCJIJ5wz07XVecN2T_8yV2M4hL/view.



proclamati in via ufficiale il 21 aprile dalla Corte costituzionale²⁴, alla quale non è pervenuto alcun ricorso da parte degli altri candidati nei 5 giorni a loro disposizione²⁵.

Nonostante i movimenti di protesta levatisi nel Paese nelle settimane immediatamente precedenti al voto, Patrice Talon ha prestato giuramento e si è (re)insediato alla Presidenza della Repubblica il 23 aprile 2021; il percorso verso le controverse elezioni dell'11 aprile è dunque giunto al termine.

È invece ancora aperta la partita per la salvaguardia della democrazia in Benin, dato che il processo elettorale in commento sembra aver aggiunto un tassello ulteriore a quel fenomeno di erosione al quale stiamo assistendo recentemente. Il voto avrebbe forse potuto invertire tale tendenza, essendo i cittadini gli unici a poter mettere fine alla – problematica – “Era Talon”. Tuttavia, la schiacciante maggioranza ottenuta da quest'ultimo non lascia adito a considerazioni di questo tipo; seppur da valutare alla luce del contesto gradualmente costruito dalla maggioranza di governo, che certamente non favorisce le opposizioni e l'alternanza al potere, la vittoria elettorale è incontestabile.

Non resta allora che monitorare il Paese, per vedere se (e fino a che punto) la seconda presidenza Talon porterà avanti quel processo graduale di indebolimento delle garanzie democratiche e della *rule of law*.

valentina carlino

²⁴ Si veda <https://courconstitutionnelle.bj/proclamation-des-resultats-definitifs-de-lelection-presidentielle-du-11-avril-2021/>.

²⁵ Costituzione del Benin, art. 49: «La Corte costituzionale veglia alla regolarità dello scrutinio e ne constata i risultati. L'elezione del binomio Presidente della Repubblica e vicepresidente della Repubblica costituisce oggetto di una proclamazione provvisoria. Se nessuna contestazione relativa alla regolarità delle operazioni elettorali viene depositata presso la cancelleria della Corte costituzionale da uno dei candidati nei cinque giorni della proclamazione provvisoria, la Corte costituzionale dichiara il binomio Presidente della Repubblica e vicepresidente della Repubblica eletto in via definitiva. In caso di contestazione, la Corte costituzionale è tenuta a statuire nei dieci giorni che seguono la proclamazione provvisoria; la sua decisione comporta la proclamazione definitiva o l'annullamento dell'elezione. Se nessuna contestazione viene sollevata nel termine di cinque giorni e se la Corte costituzionale ritiene che l'elezione non sia stata viziata da alcune irregolarità di natura da comportarne l'annullamento, essa proclama l'elezione del binomio Presidente della Repubblica e vicepresidente della Repubblica. In caso di annullamento, si procede a un nuovo turno di scrutinio nei quattordici giorni che seguono la decisione».