

FOCUS AFRICA

RASSEGNE DI DOCUMENTAZIONE

15 LUGLIO 2020

La Corte costituzionale del Niger si  
pronuncia sulle misure straordinarie  
predisposte per lo svolgimento dei  
lavori parlamentari durante la  
pandemia da Covid-19



# La Corte costituzionale del Niger si pronuncia sulle misure straordinarie predisposte per lo svolgimento dei lavori parlamentari durante la pandemia da Covid-19\*

Nota a [Avis n° 008/2020/CC du 30 mars 2020](#)

Il 30 marzo 2020, la Corte costituzionale del Niger ha emesso il parere n. 008/2020/CC relativo allo svolgimento dei lavori parlamentari nelle straordinarie circostanze legate alla diffusione della pandemia da Covid-19.

Il Paese ha dichiarato lo stato d'urgenza il 27 marzo 2020; il termine, inizialmente fissato al 12 aprile 2020, è stato poi prorogato fino all'11 luglio 2020. Lo stato d'urgenza trova invero fondamento nel sistema costituzionale nigerino; ai sensi dell'art. 68 della Carta fondamentale, «Il Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei ministri, proclama lo stato d'urgenza alle condizioni determinate dalla legge». Ne sono conseguite tutta una serie di misure che hanno impattato non solo sulla vita dei cittadini, ma anche sul funzionamento delle istituzioni.

È proprio con riferimento a queste ultime, e più in particolare alle modifiche apportate alle modalità di svolgimento dei lavori dell'Assemblea nazionale – unica camera del Parlamento nigerino – che la Corte era stata adita, su richiesta del Presidente dell'Assemblea nazionale inoltrata il 25 marzo 2020, in conformità con quanto disposto dagli artt. 120 e 133 della Costituzione.

È anzitutto opportuno premettere che, ai sensi dell'art. 120 della Costituzione, la Corte costituzionale, oltre a statuire sulla costituzionalità delle leggi, delle ordinanze e dei trattati, nonché sul contenzioso elettorale, «interpreta le disposizioni della Costituzione». La legge organica n. 2012-35 del 19 giugno 2012<sup>1</sup> fissa le modalità di organizzazione e funzionamento della Corte; per quanto di interesse in questa sede, ci si limita a ricordare che il Capitolo III di suddetta legge (artt. 31-33) è interamente dedicato ai pareri emessi dal giudice delle leggi<sup>2</sup>. Essi sono di tre tipologie: anzitutto, il Primo Ministro può adire la Corte, che si pronuncia tramite parere, in due casi specifici elencati agli artt. 103 e 106 della

---

\* Nota valutata dalla direzione del Focus.

<sup>1</sup> Loi organique n. 2012-35 du 19 juin 2012 déterminant l'organisation, le fonctionnement de la Cour constitutionnelle et la procédure suivie devant elle.

<sup>2</sup> A. ISSOUFOU, *L'autorité des avis du juge constitutionnel en Afrique francophone*, disponibile su <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/>.



Costituzione<sup>3</sup>; inoltre, il Presidente della Repubblica ha facoltà di chiedere un parere motivato al Presidente della Corte nei casi di cui agli artt. 60 e 67 della Costituzione<sup>4</sup>, relativi rispettivamente all'opportunità di sottoporre una fonte primaria a referendum<sup>5</sup> e all'implementazione di misure straordinarie per far fronte a una minaccia grave e immediata al corretto funzionamento delle istituzioni della Repubblica, all'indipendenza della Nazione, all'integrità del territorio nazionale o all'esecuzione di vincoli internazionali<sup>6</sup>; infine, come sancito all'art. 133 della Costituzione, «La Corte costituzionale emette pareri sull'interpretazione della Costituzione quando essa è adita dal Presidente della Repubblica, dal Presidente dell'Assemblea nazionale, dal Primo Ministro o da un decimo dei deputati».

Conformemente ai sopra menzionati artt. 133 e 120 della Costituzione, la richiesta del Presidente del Parlamento di *avis interprétatif* sugli artt. 91, 93 e 94 della Carta fondamentale è stata ritenuta ammissibile. La questione che si poneva era quella di comprendere se questi ultimi potessero essere interpretati nel senso di permettere la messa in atto delle misure straordinarie annunciate dal Capo di Stato per riorganizzare temporaneamente i lavori in funzione del *lockdown* imposto dalle autorità, e dunque delle esigenze di distanziamento sociale causate dalla pandemia. In particolare, l'esecutivo preannunciava la

---

<sup>3</sup> Ai sensi dell'art. 103 della Costituzione, «Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire. Les textes de forme législative intervenus, en ces matières, antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente Constitution peuvent être modifiés par décret pris après avis de la Cour constitutionnelle». L'art. 106 statuisce invece che «Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander à l'Assemblée nationale l'autorisation de prendre par ordonnance (s) pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Cette autorisation prend la forme d'une loi d'habilitation. Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis de la Cour constitutionnelle. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant l'Assemblée nationale avant la date fixée par la loi d'habilitation. A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans leurs dispositions qui sont du domaine de la loi».

<sup>4</sup> Loi organique n. 2013-35, art. 33: «Lorsque le Président de la Cour constitutionnelle est consulté par le Président de la République dans les cas prévus aux articles 60 et 67 de la Constitution, il donne son avis motivé. Cet avis est publié au Journal Officiel de la République du Niger».

<sup>5</sup> Costituzione del Niger, art. 60: «Le Président de la République peut, après avis de l'Assemblée nationale et du président de la Cour constitutionnelle, soumettre à référendum tout texte qui lui paraît devoir exiger la consultation directe du peuple à l'exception de toute révision de la présente Constitution qui reste régie par la procédure prévue au Titre XII. A la demande du Président de la République, la Cour constitutionnelle se prononce par un arrêt sur la constitutionnalité de l'initiative du recours au référendum. Lorsque le projet est adopté par référendum, le Président de la République le promulgue dans les délais prévus aux alinéas 1 et 2 de l'article 58».

<sup>6</sup> *Ivi*, art. 67: «Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité du territoire national ou l'exécution des engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate, et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend des mesures exceptionnelles exigées par ces circonstances après consultation officielle du Premier ministre, du Président de l'Assemblée nationale et du Président de la Cour constitutionnelle. Il en informe la Nation par un message. L'Assemblée nationale se réunit de plein droit si elle n'est pas en session. Aucune institution de la République ne peut être dissoute ou suspendue pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels. Les mesures exceptionnelles doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. L'Assemblée nationale apprécie à la majorité absolue de ses membres la durée de l'exercice des pouvoirs exceptionnels et y met fin en cas d'abus».



fissazione di un numero limitato di deputati dei quali permettere la presenza contemporanea nell'emiciclo, da attuare tramite rotazione dei membri e con un massiccio utilizzo dell'istituto della procura; era stato altresì previsto lo svolgimento delle sedute a porte chiuse, fino a nuovo ordine.

Considerato l'impatto di queste misure sul funzionamento della Camera, il Presidente di Assemblea aveva dunque interrogato il giudice delle leggi sulla conformità delle previsioni normative anzitutto rispetto all'art. 91 della Costituzione, ai sensi del quale l'Assemblea nazionale si riunisce in due sessioni periodiche, di cui la prima nel mese di aprile<sup>7</sup>. Come specificato dalla Corte, da tale disposizione si deve dedurre un obbligo costituzionalmente sancito «al servizio dell'esercizio della democrazia e dello stato di diritto». Conseguentemente, affermano i giudici, nonostante le circostanze sanitarie siano tali da giustificare alcune deroghe al funzionamento dell'organo legislativo, ciò non può spingersi sino alla mancata apertura di una di queste due sessioni e, nel caso di specie, di quella di aprile.

La richiesta verteva poi sulla compatibilità con quanto disposto dall'art. 93 della Carta fondamentale che pone la regola della pubblicità delle sessioni dell'Aula, svolgibili a porte chiuse solamente su richiesta del Primo ministro o di un terzo dei deputati<sup>8</sup>. I giudici fondano il loro ragionamento sulla *ratio* della previsione che, pur facendo del dibattito pubblico la regola, ne contempla deroghe per ragioni da ascrivere alla «tranquillità dei dibattiti», alla sicurezza e all'ordine. Considerato il pericolo concreto rappresentato dalla crisi sanitaria in corso, tanto per i deputati quanto per l'eventuale pubblico presente in Aula, la Corte afferma la possibilità per l'Assemblea di prevedere sessioni a porte chiuse, a condizione che la durata della deroga sia limitata al persistere delle circostanze di rischio.

Infine, la questione ha riguardato la compatibilità delle misure con l'art. 94 della Costituzione, nel quale è sancito che i lavori parlamentari si svolgono secondo quanto disposto dal Regolamento interno dell'Assemblea<sup>9</sup>. Evidentemente, l'assetto straordinario previsto nelle misure oggetto di controllo di

---

<sup>7</sup> *Ivi*, art. 91: «Chaque année, l'Assemblée nationale se réunit de plein droit en deux sessions ordinaires sur convocation de son Président. La première session s'ouvre la première semaine du mois d'avril et ne peut excéder quatre-vingt dix (90) jours. La seconde session, dite session budgétaire, s'ouvre la première semaine du mois de septembre et ne peut excéder soixante (60) jours»

<sup>8</sup> *Ivi*, art. 94: «Les séances de l'Assemblée nationale sont publiques. Il est publié un procès-verbal intégral des débats au Journal Officiel. A la demande du Premier ministre ou du tiers (1/3) des députés, l'Assemblée nationale peut siéger à huis clos».

<sup>9</sup> *Ivi*, art. 94: «Les travaux de l'Assemblée nationale ont lieu suivant le Règlement intérieur qu'elle adopte conformément à la Constitution. Le Règlement intérieur détermine notamment: - la composition, les règles de fonctionnement du Bureau ainsi que les pouvoirs et prérogatives de son président; - la procédure de destitution du président de l'Assemblée nationale; - la création de commissions d'enquêtes et de contrôle parlementaires ainsi que des missions d'information dans le cadre du contrôle de l'action gouvernementale ou sur toute question d'intérêt national; - le nombre, le mode de désignation, la composition, le rôle et la compétence des commissions permanentes ainsi que celles qui sont spéciales et temporaires; - la création de commissions d'enquêtes parlementaires dans le cadre du contrôle de l'action gouvernementale ou sur toute question d'intérêt national; - l'organisation des services administratifs dirigés par un secrétaire général placé sous l'autorité du président de l'Assemblée nationale; - le régime disciplinaire des députés lors des séances de l'Assemblée nationale; - les modes de scrutin régissant les élections au sein de l'Assemblée nationale, à l'exclusion de ceux prévus expressément par



conformità a Costituzione è in deroga a quello ordinariamente previsto dal Regolamento, che si pone come cornice normativa di riferimento. Tuttavia, osservano i giudici, le circostanze straordinarie della crisi sanitaria giustificano l'implementazione di tutta una serie di misure eccezionali allo scopo di tutelare diritti fondamentali, anche quando ciò generi la compressione di altre libertà o una deroga al naturale funzionamento dell'assetto istituzionale e democratico. Si tratta di una questione ben nota al diritto costituzionale, che la pandemia da Covid-19 ha imposto con grande forza in pressoché tutti gli ordinamenti contemporanei<sup>10</sup>; è la necessità di «uscire dai binari della normalità» nel tentativo di bilanciare i numerosi interessi in gioco<sup>11</sup>, sfruttando l'elasticità degli ordinamenti giuridici senza che ciò si tramuti in una loro rottura. Nel caso in commento, la Corte utilizza gli artt. 10<sup>12</sup>, 12<sup>13</sup> e 13<sup>14</sup> della Costituzione in combinato disposto, per affermare che il diritto alla salute, alla protezione delle persone e l'obbligo di assicurare la loro sicurezza sono principi costituzionali, per proteggere e salvaguardare i quali può essere necessario, in circostanze particolari quali la pandemia in corso, predisporre misure eccezionali, tra cui un'estensione eccezionale del potere dei governanti o la presa di decisioni in deroga alla legislazione ordinariamente vigente. Peraltro, come specificano i giudici, ciò è tanto più vero in ragione dell'avvenuta proclamazione dello stato di urgenza ai sensi dell'art. 68 della Costituzione, che legittima l'implementazione di misure straordinarie per far fronte alla situazione di pericolo. Tra queste, possono essere fatte rientrare appieno le previsioni oggetto del ricorso alla Corte, che le ha ritenute dunque conformi a Costituzione.

In definitiva, il giudice delle leggi nigerino ha ritenuto le misure legittime, avallando così la posizione dell'esecutivo, intenzionato a far comunque svolgere la sessione parlamentare costituzionalmente fissata in aprile nonostante la pandemia, tramite il ricorso alla rotazione dei deputati in aula e al voto per procura, in sessioni a porte chiuse.

---

la présente Constitution; - les conditions d'exercice du droit d'interpellation, les règles applicables en matière de questions écrites et orales, les questions d'actualité, ainsi que les mesures à prendre par l'Assemblée nationale à l'égard du Premier ministre ou tout membre du gouvernement refusant de répondre à une interpellation ou à une demande d'information de l'Assemblée nationale; - la procédure de mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement».

<sup>10</sup> Per uno sguardo comparato si veda L. CUOCOLO (cur.), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *Federalismi.it, Osservatorio emergenza Covid-19*.

<sup>11</sup> T. GROPPI, *Le sfide del coronavirus alla democrazia costituzionale*, in *Giurcost.*, 1, 2020, pp. 191-196.

<sup>12</sup> Costituzione del Niger, art. 10: «La personne humaine est sacrée. L'État a l'obligation absolue de la respecter et de la protéger. Il lui garantit un plein épanouissement».

<sup>13</sup> Ivi, art. 12: «Chacun a droit à la vie, à la santé, à l'intégrité physique et morale, à une alimentation saine et suffisante, à l'eau potable, à l'éducation et à l'instruction dans les conditions définies par la loi. L'Etat assure à chacun la satisfaction des besoins et services essentiels ainsi qu'un plein épanouissement. Chacun a droit à la liberté et à la sécurité dans les conditions définies par la loi».

<sup>14</sup> Ivi, art. 13: «Toute personne a le droit de jouir du meilleur état de santé physique et morale. L'État veille à la création des conditions propres à assurer à tous, des services médicaux et une aide médicale en cas de maladie. La loi détermine les modalités de mise en œuvre de cette disposition».



È evidente come la Corte si sia raffrontata ad un problema globalmente presente al momento attuale, data la sfida che la crisi sanitaria sta ponendo al funzionamento delle istituzioni democratiche. In tal senso, è opportuno evidenziare come le soluzioni predisposte in seno all'ordinamento nigerino siano senz'altro conosciute a livello comparato. Tra le soluzioni attuabili per far fronte alla crisi senza che ciò arresti i lavori parlamentari, un grande dibattito si è altresì focalizzato attorno alla possibilità di voto elettronico, del cui sviluppo come modello di esercizio della democrazia rappresentativa si è assai discusso<sup>15</sup>; tuttavia, è evidente come la sua attuazione presenti profili problematici di applicazione pratica che non possono essere ignorati.

È altresì opportuno precisare che solo un attento monitoraggio dell'implementazione pratica delle misure in commento permetterà di comprendere con chiarezza se il loro utilizzo rimarrà nei limiti della legislazione dell'emergenza o se, al contrario, servirà da pretesto per operare una torsione del sistema democratico rappresentativo. Il problema non è certo di poco conto, soprattutto ove si consideri il contesto non pienamente democratico del Paese; secondo *Freedom House*, che classifica il Niger come *partly free* (con un punteggio di 48/100), «The current regime in Niger was democratically elected in 2011 and reelected in 2016 in a polling process plagued by serious irregularities. The struggle to meet security challenges posed by active militant groups has served as an alibi for the government to restrict civil liberties. Security, transparency, and gender equality are limited»<sup>16</sup>.

*valentina carlino*

---

<sup>15</sup> Si veda l'osservatorio *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del coronavirus)*, in *Federalismi.it*, 6, 2020.

<sup>16</sup> Si veda il Report di Freedom House per l'anno 2020 relativo al Niger, consultabile all'indirizzo web <https://freedomhouse.org/country/niger/freedom-world/2020>.