

La Corte costituzionale del Benin torna a statuire sulla legittimità della legge relativa alla repressione dei crimini economici e del terrorismo, ma cambia (parzialmente) idea.

La Corte costituzionale del Benin torna a statuire sulla legittimità della legge relativa alla repressione dei crimini economici e del terrorismo, ma cambia (parzialmente) idea*

Nota a Décision Dcc 19-055

Con decisione DCC 19-055 del 31 gennaio 2019, la Corte costituzionale del Benin si è pronunciata sulla legge n. 2018-13¹ concernente l'organizzazione del potere giudiziario e la creazione di una *Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme* (d'ora in avanti, CRIET), la quale aveva modificato la preesistente legge n. 2001-31².

I giudici costituzionali sono stati aditi su richiesta di dieci avvocati beninesi, i quali chiedevano una verifica di conformità del citato testo di legge con la Carta fondamentale. Invero, la Corte si era già espressa sul punto e, con la decisione DCC 18-130 del 21 giugno 2018³, aveva statuito la totale conformità a Costituzione della legge n. 2018-13. È appena il caso di ricordare che l'accesso alla Corte beninese⁴ è possibile sia in via preventiva, nel lasso temporale di 15 giorni intercorrente tra la trasmissione del testo di legge da parte del Presidente della *Assemblée nationale* e la (eventuale) promulgazione⁵, sia dopo la sua entrata in vigore, prevedendosi in questo caso un controllo *a posteriori*

* Nota valutata dalla Direzione del Focus.

¹ Loi n. 2018-13 modifiant et complétant la loi n. 2001-31 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin et création de la Cour de répression des infractions économiques et du terrorisme. In particolare, essa aveva modificato gli articoli 5, 12 e 19 della citata legge.

² La legge è interamente consultabile all'indirizzo <https://sgg.gouv.bj/doc/loi-2018-13/>.

³ http://www.cour-constitutionnelle-benin.org/doss_decisions/DCC%2018-130.pdf.

⁴ Per un approfondimento sul funzionamento del sistema di giustizia costituzionale in Benin 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. V. anche F. J. AIVO, *La Cour constitutionnelle du Bénin*, in *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 47, 2015, pp. 99-112.

⁵ Art. 20, comma 6, Legge organica sulla Corte costituzionale: «La saisine de la Cour Constitutionnelle par le Président de la République ou par un membre de l'Assemblée nationale n'est valable que si elle intervient pendant les délais de promulgation fixés par l'article 57 alinéas 2 et 3 de la Constitution».

da innescarsi o per via diretta o tramite incidente processuale, su iniziativa anche di un solo cittadino beninese⁶.

Prima di esaminare il contenuto del ricorso e della conseguente decisione della Corte, si rendono opportune alcune precisazioni relative alla CRIET, alla quale il titolo II della legge n. 2018-13 è dedicato. Come precisato dall'articolo 2, si tratta di «una giurisdizione speciale con competenza nazionale⁷. Le è affidata la repressione del reato di terrorismo, dei reati a carattere economico così come previsti dalla legislazione penale in vigore, e anche la repressione del traffico di stupefacenti e le infrazioni connesse». Fortemente voluta dal governo in carica, questa nuova Corte testimonia l'importanza rivestita dalla lotta a questa tipologia di illeciti, percepiti come problemi maggiori in seno alla società. Si noti che, ai sensi dell'articolo 20 della legge n. 2018-13, dal momento dell'insediamento della CRIET tutti i casi di sua competenza, già istruiti dinanzi ad un'altra giurisdizione (quella previamente competente) e non ancora decisi, devono essere ad essa trasferiti per la loro continuazione. Per questa ragione, nonostante la sua creazione recente, la CRIET ha già emanato un numero notevole di decisioni.

Ai sensi dell'articolo 6 della legge di disciplina, la Corte si compone di un presidente – necessariamente un magistrato, anche a riposo – e di quattro *assesseurs magistrats*, nominati con decreto emanato dal Consiglio dei ministri previo parere del Consiglio superiore della magistratura. Un procuratore speciale, nominato tramite la medesima procedura di selezione, svolge le funzioni di pubblico ministero, assistito da due sostituti (art. 8). È evidente il rischio di politicizzazione delle nomine. Le disposizioni relative alla procedura fanno trasparire una precisa volontà legislativa di trattare duramente le questioni per le quali la CRIET è competente. Anzitutto, l'articolo 14 specifica che i reati di terrorismo e i crimini economici sono imprescrittibili; le pene inflitte a seguito di condanna per terrorismo si prescrivono dopo quaranta anni a partire dalla data nella quale la sentenza

⁶ Art. 24, Legge organica sulla Corte costituzionale : «Tout citoyen peut, par une lettre comportant ses noms, prénoms et adresse précise, saisir directement la Cour Constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois. Il peut également, dans une affaire qui le concerne, invoquer devant une juridiction l'exception d'inconstitutionnalité. Celle-ci, suivant la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité doit saisir immédiatement et au plus tard dans les huit jours la Cour Constitutionnelle et surseoir à statuer jusqu'à la décision de la Cour».

⁷ Essa ha sede a Cotonou ma, come precisato dall'ultimo comma dell'articolo 2 della legge n. 2018-13, «sur réquisitions conformes du procureur spécial, son président peut, par ordonnance, faire tenir ses audiences en tout autre lieu du territoire national».

è passata in giudicato. Il presidente della *commission de l'instruction* (v. *infra*) o il procuratore speciale possono autorizzare perquisizioni a sorpresa in caso di flagranza, di serio rischio che gli indizi o le prove possano sparire o ancora qualora vi sia la presunzione che una o più persone presenti in un determinato luogo si stiano preparando a commettere un atto terroristico⁸.

Come sancito dall'articolo 19, le decisioni della CRIET sono motivate, rese in pubblica udienza, e suscettibili di *pourvoi en cassation* su istanza del soggetto condannato, del pubblico ministero o delle parti civili. Questa tipologia di ricorso, importata dal diritto processuale francese, permette di appellare dinanzi alla Corte di cassazione, qualora si tratti di una decisione pronunciata da un giudice ordinario, ovvero dinanzi al *Conseil d'Etat*, qualora la decisione sia adottata da un giudice amministrativo, una decisione resa in ultima istanza.

In seno alla CRIET è prevista una *commission d'instruction*, disciplinata dalla sezione III (artt. 10-12) dello stesso capitolo II della legge n. 2018-13. Essa si compone di un presidente e di due magistrati, anche a riposo, i quali possono avvalersi dell'aiuto di soggetti la cui competenza si renda necessaria per portare avanti l'indagine. Suddetta commissione esercita tutte le competenze che la legge n. 2001-37 precedentemente devolveva alla *chambre d'accusation*⁹, una camera prevista in seno alla Corte d'appello la cui disciplina è rimessa al codice di procedura penale¹⁰ (titolo III, capitolo II: *De la chambre d'accusation et de la chambre des libertés et de la détention*, artt. 211-248). Ai sensi di quest'ultimo, la *chambre d'accusation* verifica se vi sono prove sufficienti a carico dell'imputato (art. 230). Qualora essa ritenga che i fatti non costituiscano reato, che l'autore del fatto sia ignoto o che le prove non siano sufficienti, dichiara che non vi è luogo a procedere e i soggetti eventualmente sottoposti a regime di detenzione provvisoria preventiva sono rilasciati (art. 231). Se la *chambre* ritiene invece che i fatti integrino una

⁸ M. ADAMOU, *Bénin: la répression des infractions à caractère économique*, in *L'Essentiel. Droits africains des affaires*, 10, 2018, p. 6, riferisce che «À peine installée, la Cour a connu huit dossiers. Le 6 septembre 2018, trois dossiers ont été vidés avec de lourdes peines. L'essentiel des dossiers examinés au cours de cette session tourne autour du trafic de stupéfiants. Les deux premiers accusés ont écopé de 20 ans de travaux forcés».

⁹ Art. 4, Loi n. 2018.13 : «La chambre de l'instruction exerce les compétences dévolues à la chambre d'accusation. En conséquence, dans toutes les dispositions de la loi n. 2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin modifiée, la chambre d'accusation est remplacée par la chambre de l'instruction».

¹⁰ Art. 80, Loi n. 2001-37 : «La cour d'appel comprend une chambre d'accusation dont la composition, le fonctionnement et les attributions sont réglés conformément aux dispositions du Code de procédure pénale».

fattispecie criminosa prevista dalla legislazione in vigore, essa rinvia la questione al giudice competente.

Come sancito dall'articolo 11 della legge n. 2018-13, «La *commission d'instruction* procede così come prescritto dal codice di procedura penale e rende decisioni. [...] Chiunque sia titolare di un interesse particolare, può costituirsi parte civile. [...]». Ai sensi dell'articolo 12, le decisioni della commissione non sono suscettibili di ricorso ordinario. La sola decisione di non luogo a procedere può essere appellata dinanzi la CRIET su iniziativa del procuratore speciale o di una parte civile. La Corte può decidere se rigettare il ricorso oppure statuire sulla questione.

Come accennato, la sopra esaminata legge n. 2018-13 era già stata dichiarata interamente conforme a Costituzione da parte della Corte costituzionale, adita dal Presidente della Repubblica nel giugno 2018 nell'ambito di un controllo *a priori*. Ciò che gli avvocati ricorrenti chiedevano, a pochi mesi dalla prima pronuncia, era che il giudice delle leggi decidesse di pronunciarsi d'ufficio, rivedendo la sua precedente posizione. Nel fare ciò, essi parevano riferirsi a quanto previsto dall'articolo 33 della legge organica sulla Corte – e presente anche all'articolo 32 del regolamento interno¹¹ – ai sensi del quale «Conformemente all'articolo 121 comma 2 della Costituzione, la Corte costituzionale si pronuncia d'ufficio sulla costituzionalità delle leggi e di qualsiasi regolamento sospetto di costituire una minaccia ai diritti fondamentali dell'Uomo e alle libertà pubbliche. [...]». Secondo i ricorrenti, infatti, l'oggetto del loro ricorso verteva proprio sulla violazione di alcuni principi costituzionalmente sanciti.

Anzitutto, una violazione del principio del doppio grado di giurisdizione, che essi ravvisavano nell'impossibilità di appellare le decisioni della *commission d'instruction* di cui all'articolo 12 della legge n. 2018-13. L'incostituzionalità deriverebbe in tal caso da una violazione di norme internazionali, che secondo i ricorrenti fanno parte dell'ordinamento giuridico beninese e alle quali, veniva ricordato, l'articolo 147 della Costituzione riconosce rango superiore a quello della legge ordinaria¹².

¹¹ L'articolo 32 del regolamento interno della Corte sancisce che «La Cour Constitutionnelle peut se saisir d'office sur la constitutionnalité des lois et de tout texte réglementaire censés porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine et aux libertés publiques».

¹² L'articolo 147 della Costituzione beninese recita: «Les traités ou accords régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie».

Veniva fatto riferimento anche al Preambolo, il quale esplicita l'«attachement [del popolo beninese] aux principes de la démocratie et des Droits de l'Homme tels qu'ils ont été définis par la Charte des Nations-Unies de 1945 et la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948, à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples adoptée en 1981 par l'Organisation de l'Unité Africaine, ratifiée par le Bénin le 20 janvier 1986 et dont les dispositions font partie intégrante de la présente Constitution». Sebbene non direttamente previsto nella Carta fondamentale dunque, suddetto principio avrebbe valore costituzionale in quanto sancito dall'articolo 14, paragrafo 5, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, ai sensi del quale «Ogni individuo condannato per un reato ha diritto a che l'accertamento della sua colpevolezza e la condanna siano riesaminati da un tribunale di seconda istanza in conformità della legge».

I ricorrenti ravvisavano poi una violazione del principio di uguaglianza, in quanto i soggetti imputati di un fatto per il quale è competente la CRIET sarebbero trattati in modo diverso rispetto a coloro che si trovassero ad essere giudicati dinanzi al giudice penale ordinario. Essi ritenevano dunque l'articolo 6 della legge n. 2018-13 in contrasto con quanto disposto dall'articolo 26 della Costituzione¹³.

Infine, veniva sostenuta una violazione del principio dell'equo processo, che deriverebbe ancora una volta dall'articolo 12 della legge organica, cioè dalla previsione che solo le decisioni di non luogo a procedere rese dalla *commission d'instruction* possono essere appellate, mentre per le altre tale possibilità non è contemplata.

Si era costituito dinanzi alla Corte costituzionale il Presidente della Repubblica, chiedendo che il ricorso fosse dichiarato inammissibile sotto un duplice profilo. Anzitutto, poiché gli avvocati ricorrenti non rappresentavano nessuna parte del processo; in secondo luogo, poiché la decisione DCC 18-130 del giugno 2018, resa sulla medesima legge, aveva autorità di *res judicata*, tale per cui non sarebbe stato possibile rimetterla in discussione.

¹³ L'articolo 26 della Costituzione beninese prevede: «L'Etat assure à tous l'égalité devant la loi sans distinction d'origine, de race, de sexe, de religion, d'opinion politique ou de position sociale. L'homme et la femme sont égaux en droit. L'Etat protège la famille et particulièrement la mère et l'enfant. Il veille sur les handicapés et les personnes âgées».

I giudici costituzionali hanno dichiarato il ricorso ammissibile. Essi hanno ritenuto che il comma secondo dell'articolo 124 della Costituzione, ai sensi del quale «Le decisioni della Corte costituzionale non sono suscettibili di ricorso alcuno», non impedisca di espellere dall'ordine giuridico una norma la cui applicazione leda un diritto fondamentale o una libertà che la Costituzione, posta al vertice della gerarchia delle fonti, deve proteggere. È stata altresì riconosciuta la legittimazione attiva dei ricorrenti quali privati cittadini, conformemente a quanto previsto dalle disposizioni in vigore¹⁴.

La scelta della Corte costituzionale di ritornare a verificare la legittimità della legge nonostante fosse già intervenuta una pronuncia in tal senso ha suscitato un ampio dibattito nel Paese. Se per alcuni la decisione ha generato un «sisma costituzionale»¹⁵, poiché irrispettosa dell'autorità di cosa giudicata, per altri essa sarebbe da accogliere con favore, quantomeno in riferimento al fatto che introdurrebbe un'ulteriore modalità di tutela dei diritti: il giudice delle leggi può tornare sui propri passi e rivedere la sua posizione qualora un principio fondamentale rischi di essere violato¹⁶.

Veniamo ora al merito della questione.

Il giudice delle leggi beninese ha anzitutto dichiarato che la mancata previsione di un doppio grado di giurisdizione non si pone in conflitto con la Costituzione. Quanto disposto dal Patto relativo ai diritti civili e politici sarebbe da intendere come una mera facoltà riconosciuta ad ogni soggetto di vedere la propria causa esaminata da una giurisdizione superiore, qualora la legislazione nazionale preveda una simile possibilità di ricorso. In maniera netta, è stato affermato che «non è da intendersi come un dovere prescritto o un obbligo imperativo imposto agli Stati di istituire un doppio grado di giurisdizione in tutte le materie; [...] il principio del doppio grado di giurisdizione non è né fondamentale né assoluto». La Corte ha inoltre ritenuto che non vi può essere incostituzionalità, in quanto tale principio non è previsto nella Carta fondamentale beninese; per questa ragione, esso non vincolerebbe il legislatore. Tali affermazioni sono alquanto sorprendenti, poiché paiono sminuire

¹⁴ In particolare, con riferimento al già citato art. 24 della legge organica sulla Corte costituzionale.

¹⁵ Viene qui utilizzata un'espressione del giurista beninese Landry Adalakun, intervistato a proposito della decisione in commento. L'intervista è parzialmente disponibile all'indirizzo <https://beninwebtv.com/2019/02/benin-la-decision-dcc-19-055-un-seisme-constitutionnel-dixit-landry-adalakoun/>.

¹⁶ L'avvocato beninese Jacques Migan si è espresso in questo senso. In un'intervista, egli ha dichiarato che la Corte ha esteso le modalità di controllo di costituzionalità e che «C'est, sans doute, une avancée dont on peut se satisfaire pour notre droit positif dans la protection des droits fondamentaux». <http://quotidien-lematinal.info/decision-dcc-19-055-sur-la-creation-de-la-crietjacques-migan-fait-de-pertinentes-observations/>.

L'importanza degli strumenti e degli accordi internazionali i quali, come previsto dalla Costituzione stessa, sono invece da ritenersi parte integrante dell'ordinamento nazionale.

Allo stesso modo, la Corte ha dichiarato inesistente la violazione del principio di uguaglianza. Nel fare ciò, essa ha ricordato che tale principio è sancito sia dall'articolo 3 della Carta africana dei diritti dell'Uomo e dei popoli¹⁷, sia dall'articolo 26 della Costituzione. Tuttavia, secondo i giudici, la creazione di una giurisdizione speciale quale la CRIET, la cui competenza è nettamente delineata, non implicherebbe una discriminazione *a priori* delle persone che da questa Corte devono essere giudicate.

È stata invece ravvisata una violazione della Costituzione con riferimento all'articolo 12 della legge sottoposta a controllo, nella parte in cui prevede l'inappellabilità delle decisioni della *commission d'instruction* ma la possibilità di appellare le decisioni di non luogo a procedere dinanzi la CRIET. I giudici hanno specificato che il primo comma dell'articolo, vale a dire la previsione di non appellabilità delle decisioni, è totalmente legittima, rafforzando quando già sancito a proposito del principio di doppio grado di giudizio. Ad essere non conforme a Costituzione è invece il comma secondo, nel senso che estendere la possibilità di ricorso a una sola tipologia di decisioni costituirebbe una violazione del principio di uguaglianza delle armi, ritenuto dalla Corte come componente essenziale dell'uguaglianza di tutti dinanzi alla legge, le cui basi giuridiche – è stato ribadito – risiedono nell'articolo 3 della Carta africana e nell'articolo 26 della Costituzione. Per questo motivo, la Corte ha dichiarato non conforme a Costituzione l'articolo 12, comma 2, della legge n. 2018-13.

Con la sua decisione, il giudice delle leggi beninese ha rimesso al legislatore il compito di intervenire a ripristinare la legittimità costituzionale della legge in commento. Si noti, però, che la Corte non ha fornito indicazioni su come procedere. Vale a dire, essa si è limitata a ravvisare una violazione del principio di uguaglianza nell'articolo 12, comma 2; spetterà al legislatore decidere se inserire una previsione di ricorso per tutte le decisioni della *commission d'instruction*, oppure se eliminare il ricorso anche a seguito di decisione di non luogo a procedere. Si ricorda, a tal proposito, che in più di un

¹⁷ L'articolo 3 della Carta africana dei diritti dell'Uomo e dei popoli afferma: «Tutte le persone beneficiano di una totale uguaglianza di fronte alla legge. Tutte le persone hanno diritto ad una eguale protezione davanti alla legge».

punto della sua decisione la Corte ha ribadito la totale legittimità di una disciplina che preveda la non appellabilità di alcune decisioni, indebolendo così il principio del doppio grado di giudizio. Oltre che tramite i riferimenti già riportati, per rafforzare tale posizione i giudici hanno anche utilizzato una peculiare analogia; è stato infatti ricordato che la *Haute Cour de Justice*, competente a giudicare gli illeciti commessi dal Presidente della Repubblica e dai membri del suo governo, statuisce in prima e ultima istanza, senza che il principio del doppio grado ne costituisca impedimento.

Il dibattito relativo alla Corte costituzionale in Benin non pare dunque placarsi. Dopo le polemiche sollevate dalla decisione del giudice delle leggi del giugno 2018 di rivedere la sua precedente posizione sulla legittimità costituzionale della legge relativa al diritto di sciopero per i pubblici dipendenti¹⁸, la pronuncia in commento pare confermare la situazione di insicurezza giuridica nel Paese. Peraltro, non paiono condivisibili le posizioni assunte dalla Corte, che ha declassato il principio del doppio grado di giudizio e, allo stesso tempo, ha negato l'efficacia vincolante degli strumenti di diritto internazionale nell'ordinamento interno.

Ancora una volta, le pronunce della Corte beninese si rivelano indicatori di un indebolimento delle garanzie democratiche nel Paese.

valentina carlino

¹⁸ Sia permesso rimandare a V. CARLINO, *Nuova composizione, nuova decisione: la Corte costituzionale del Benin rivede, ancora una volta, la sua posizione in tema di sciopero dei pubblici dipendenti*, in *Federalismi.it, Focus Africa*, 3, 2018.