



**RAPPORT DE L'INITIATIVE PLURALISME JURIDIQUE :  
INCLUSION INSTITUTIONNELLE DES LEGITIMITES NON ELUES**

24/08/2009  
ARGA - BENIN

## Table des matières

Sommaire.....	2
La prégnance au Bénin de l'influence des légitimités non élues .....	4
Compréhension des enjeux et défis de la cohabitation des légitimités en vue d'une inclusion institutionnelle des légitimités non élues .....	6
Propositions et recommandations des acteurs .....	10
Conclusion.....	11

## **Introduction** : contexte et Méthodologie.

Prenant conscience de ce que, depuis les indépendances, l'Afrique s'est satisfaite dans le domaine de la gouvernance de modèles importés, qui, loin de résoudre les problèmes spécifiques au continent, se sont révélés caducs et inefficaces, constatant amèrement qu'une élite constituée d'hommes politiques et de pseudo intellectuels s'est arrogée le monopole de la réflexion sur la gouvernance, alors même que celle-ci interpelle d'autres catégories socio-professionnelles qui ont subi les affres de la mauvaise gouvernance, l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique a décidé de concevoir et de promouvoir une nouvelle gouvernance dans laquelle les différents acteurs se reconnaissent, qui répond à leurs aspirations et dont la légitimité dérive de ce qu'elle est reconnue et acceptée par les populations africaines comme étant en adéquation avec leurs réalités et leurs cultures. L'une des convictions fortes de l'Alliance est qu'il faut impérativement réconcilier les institutions ainsi que les règles de l'Etat avec la société, ses mœurs, sa culture et ses réalités. Or, dans nos pays, les normes de droit, largement inspirées des modèles des colonisateurs sont loin d'être le reflet des sociétés qu'elles sont censées régir ; il naît alors des conflits entre le droit positif et les normes ancestrales préexistantes. Face à cet état de fait, le centre de ressources régional de l'alliance a lancé une initiative transversale intitulée : « La cohabitation des légitimités : de l'inclusivité institutionnelle au pluralisme juridique ». Suivant la méthodologie mise en place par l'Alliance, la médiation nationale en partenariat avec le réseau Social Watch Bénin, a décidé de procéder à une collecte d'expériences auprès d'acteurs ciblés issus de milieux socioprofessionnels divers afin d'établir des diagnostics pertinents et recueillir auprès de ceux-ci des propositions et recommandations susceptibles d'impulser le pluralisme juridique et l'inclusion institutionnelle des légitimités non élues. Un groupe de collecteurs, sous la conduite de M. Hubert Marcel Topanou, Secrétaire permanent de l'Alliance, au Bénin, s'est donc rendu sur le terrain pour interroger ces acteurs. Il s'agissait d'intellectuels (Professeurs d'université, Sociologues, journalistes, juristes de haut niveau...), de responsables de cultes religieux (pasteurs, dignitaires du culte vaudou.....), de chefs traditionnels (rois, princes et dignitaires de cours royales, notables...), mais aussi de simples citoyens qui avaient une part de vérité à livrer sur le sujet. Les expériences collectées ont été saisies sous forme de fiches, envoyées à M. Sidiki Daff du Centre de ressources régional de l'Alliance qui les a étudiées afin de voir si du point de vue du contenu et de la forme, elles répondaient aux normes des fiches d'expériences et entraient dans le cadre de l'initiative transversale. La médiation nationale a alors pris en compte les remarques de M. Sidiki Daff, et un groupe formé à la rédaction des fiches d'expériences s'est attelé à la correction et à la remise en forme des fiches mal rédigées. Suite au tri et à la correction, trente-neuf (39) fiches ont été retenues. La médiatrice

nationale, Mme Huguette Akplogan-Dossa, le secrétaire permanent, M. Hubert Topanou et les membres du centre de ressources national se sont alors réunis pour l'analyse transversale, utilisant pour ce faire l'outil cartographique « Desmodo ». Les expériences collectées ont été traduites en descripteurs (idées claires et succinctes) qui ont été placées sur des cartes spécifiques. Chaque carte comportait quatre secteurs. A l'intérieur desdits secteurs, les descripteurs ont été regroupés en familles d'idées pour faciliter leur analyse. Notre tâche consiste ici à rendre compte de l'analyse transversale effectuée par cette équipe d'experts afin de mettre en lumière les points de vue des acteurs interrogés sur le pluralisme juridique et l'inclusion institutionnelle des légitimités non élues.

Il s'agira pour cela, au prime abord, de mettre en lumière la prégnance de l'influence des chefs traditionnels, coutumiers et religieux dans la société béninoise, en second lieu de faire le point des enjeux et défis à relever pour améliorer impulser et réussir la cohabitation des légitimités avant d'analyser en dernier lieu les diverses propositions et recommandations formulées par les acteurs interrogés.

## **I- La prégnance au Bénin de l'influence des légitimités non élues.**

L'une des spécificités de la société béninoise est l'attachement aux structures traditionnelles et l'existence d'une grande ferveur religieuse.

### **1- La grande puissance des chefs religieux.**

La religion est omniprésente dans la société béninoise, qu'il s'agisse des grandes religions révélées monothéistes ou des religions traditionnelles polythéistes.

#### **a- Rôle et importance des religions révélées.**

Au Bénin dans les agglomérations urbaines, les lieux de culte des religions monothéistes fleurissent à l'envi. On peut ainsi dénombrer outre le catholicisme, le protestantisme et l'islam, une kyrielle d'associations religieuses dont les cultes relèvent de pratiques sectaires où des pseudo pasteurs exercent sur des fidèles que la misère, la maladie ou la recherche d'une prospérité facile rendent vulnérables, une ascendance parfois hypnotique. Les leaders des religions révélées exercent une grande influence sur la plupart des acteurs de la société béninoise. Ils ont un grand rôle de lobbying et de conseil auprès des dirigeants politiques qui, n'hésitent pas à afficher publiquement leur foi et se réfèrent aux saintes écritures dans tous leurs discours. A titre d'exemple, dès son élection, le Président de la République, Dr Boni YAYI, a organisé des offices religieux au sein des grands temples, églises et mosquées sur l'ensemble du territoire

national. Suivant cet exemple, aucun membre du gouvernement, député directeur, conseiller dans une institution de l'Etat ne rentre en fonction sans avoir organisé une cérémonie religieuse de remerciement. Les clergés des grandes religions monothéistes jouissent donc d'avantages multiples et ont leur entrée dans les palais de la République et au sein des institutions de l'Etat. Pour preuve, à Cotonou l'aéroport international porte le nom du Cardinal Bernardin GANTIN, et moult places publiques, écoles, rues, avenues, portent le nom de prélats ou de chefs religieux. Selon les acteurs interrogés lors de la collecte d'expériences, les chefs des religions importées « inculquent des valeurs morales et éthiques » indispensables à la cohésion sociale. Ils jouent également « un grand rôle spirituel » car leurs prières protègent la nation béninoise. Un lieu commun récurrent dans les fiches est que le Bénin serait un pays béni par Dieu. La preuve en serait que contrairement à la plupart de nos voisins, il n'y pas eu de guerres ou de troubles sociaux chez nous et que les crises même lorsqu'elles surviennent connaissent toujours un dénouement pacifique. Les responsables religieux sont donc souvent invités, lors de cérémonies solennelles, pour bénir des édifices publics. Les prêtres, pasteurs et imams jouent également un grand rôle auprès des familles. Ils sont mis à contribution pour régler des différends familiaux : séparations, disputes, problèmes de fertilité, mauvais esprits, maladies... Leurs prières auraient mille vertus et sont censées résoudre les problèmes même les plus insurmontables et la gent féminine est particulièrement sensible à leurs pouvoirs de médiation avec Dieu.

### **b- Rôle et importance des religions traditionnelles.**

Les religions traditionnelles sont fortement ancrées dans la culture du Bénin, berceau du culte vaudou. Le mot désigne un ensemble de pratiques culturelles permettant aux adeptes d'entrer en relation avec des divinités plus proches que Dieu lui-même, jugé trop lointain. Ces divinités sont servies par des prêtres et des prêtresses réputés offrir prospérité et guérison aux fidèles mais aussi capables d'apporter malheur et mort si certaines règles sont violées.

Si de nombreux béninois affichent publiquement leur foi dans les préceptes des religions révélées, la plupart s'adonnent nuitamment aux pratiques du vaudou. Divers sacrifices et cérémonies sont effectués dans les couvents par toutes les couches socioprofessionnelles qui croient fermement à la capacité des dignitaires du culte vaudou de modifier leur destinée et de les protéger de leurs ennemis. Longtemps ostracisé parce que considéré comme une religion satanique, le vaudou depuis 1992 et la présidence de Nicéphore Dieudonné SOGLO, bénéficie d'une reconnaissance officielle et le 10 janvier, jour férié, est dédié aux adeptes de ce culte.

## **2- La place centrale des chefs traditionnels**

Avec l'urbanisation et le modernisme, il est indéniable que les structures sociales traditionnelles se sont quelque peu distendues. Néanmoins quelques assauts qu'elles aient pu subir, les fondements en demeurent solides.

Dans de nombreuses régions du Bénin, les rois, princes et autres chefs traditionnels ont encore une place prépondérante dans les communautés.

Les personnes questionnées reconnaissent que « Les rois ont perdu une partie de leurs pouvoirs », « Ils n'ont plus droit de vie et de mort sur leurs sujets » et « le droit moderne a la primauté sur le droit traditionnel ». Néanmoins, certains constats sont récurrents. Le pouvoir de ces chefs traditionnels est considéré comme une donnée sociologique et ces derniers jouissent d'un si grand prestige que leurs décisions sont généralement respectées. D'où leur mise à contribution pour régler les différends et les conflits relatifs au foncier, au mariage, aux prescriptions et interdits de la tradition. Aussi, les rois et les chefs traditionnels sont l'objet de toutes les attentions de la part des autorités politiques et administratives. En effet, ils sont de grands électeurs et dans leurs zones d'influence, leurs consignes de vote sont généralement suivies. Ils sont également des relais efficaces pour les campagnes de sensibilisation dans divers domaines et leurs connaissances en matière de médecine traditionnelle sont généralement très appréciées.

## **II- Compréhension des enjeux et défis de la cohabitation des légitimités en vue d'une inclusion institutionnelle des légitimités non élues**

Suite à la collecte des paroles, quatre (4) domaines ont été identifiés comme les sphères prépondérantes d'intervention des légitimités non élues. Il s'agit des pratiques sociales ; du foncier ; de l'efficacité de l'action publique et des services publics. C'est donc à travers ces quatre domaines identifiés, que nous analyserons d'une part les enjeux et d'autre part les recommandations et propositions relatives à l'inclusion institutionnelle des légitimités non élues au Bénin.

### **1. Les pratiques sociales**

Nous incluons dans les pratiques sociales les affaires relatives au dialogue social et politique, ensuite celles relatives aux questions familiales et de santé et enfin celles relatives aux valeurs morales.

Les autorités religieuses influencent considérablement le climat social et politique. Nous en voulons pour preuve l'intervention du prélat catholique Monseigneur Isidore de Souza de vénérée mémoire. C'était lui qui a conduit la Conférence Nationale en 1990 qui a débouché sur l'avènement du renouveau démocratique au Bénin. Son cas inspira beaucoup de pays africains qui étaient alors dans la même situation.

Accordée une place, dans le canevas institutionnel pour les autorités religieuses, qu'elles soient traditionnelles ou de religions révélées, constituerait un atout pour les pouvoirs publics.

Les responsables traditionnels coutumiers, notamment les « rois » quant à eux conservent un lien filial avec les responsables politico administratifs. En effet, ces derniers sont issus de communautés coiffées par un « roi ». Avoir le roi de son côté est très important car il est écouté par les populations lors des échéances électorales.

D'autre part, les autorités traditionnelles sont un recours indispensable au gouvernement pour la gestion des crises politiques et sociales.

Sur le plan sanitaire, l'inclusion des légitimités non élues ferait d'elles des agents pour la vulgarisation des méthodes préventives et curatives de certaines maladies, notamment le paludisme et le VIH SIDA.

Par ailleurs, si elles étaient institutionnalisées, les légitimités non élues participeraient davantage aux actions de sensibilisation, d'initiation et de conservation des valeurs morales.

En somme, selon les acteurs interrogés, la cohabitation institutionnelle des deux normes, serait une référence dans le règlement des conflits pour la préservation des liens fraternels.

## **2. Efficacité de l'action publique**

L'efficacité de l'action publique inclue le fait que les légitimités non élues, du fait de leur proximité et de leur influence notable sur les populations, sont un canal privilégié des légitimités élues pour réaliser efficacement leur politique à l'endroit des populations.

Les légitimités non élues doivent être guidées par certains principes. En effet, elles doivent être apolitiques car elles sont un recours pour les légitimités élues de toutes tendances politiques, d'où la nécessité de leur neutralité pour le règlement des conflits. Ensuite elles doivent être autonomes en vue de l'enracinement et la consolidation de la démocratie.

Elles doivent être mues par cet ensemble de principes car elles ont un rôle important qui consiste notamment à :

- attirer l'attention des gouvernants sur les aspirations du peuple.
- mobiliser le peuple pour aller contre les comportements antipatriotiques
- promouvoir le développement durable des communes et la protection de l'environnement
- lutter contre la corruption
- favoriser le développement économique des communes

Les légitimités non élues disposent de pouvoirs considérables qu'il faut capitaliser par leur inclusion institutionnelle.

En effet, l'inclusion institutionnelle des légitimités non élues offrirait une bonne visibilité de leurs actions en faveur de la bonne gouvernance. Ce serait aussi le gage de l'union des légitimités dans leur diversité tout en permettant la liberté d'expression des uns et des autres, donc une bonne cohabitation.

Néanmoins, certains défis doivent être relevés pour une bonne cohabitation institutionnelle des deux légitimités à savoir :

- régler les conflits d'attribution entre les deux normes juridiques, moderne et traditionnel, dans les domaines où ils subsistent ;
- le dialogue entre les religions traditionnelles et les religions importées (christianisme et islam) ;
- régler le problème de la supériorité du pouvoir moderne sur le pouvoir traditionnel ;
- la place de la chefferie traditionnelle dans le contexte moderne
- la prise en compte des légitimités religieuses par le pouvoir moderne

- les politiciens doivent cesser d'instrumentaliser les légitimités non élues pour assouvir leurs intérêts égoïstes ;
- l'existence d'une volonté politique d'inclusion institutionnelle.

Ce n'est qu'à ces conditions que tout le peuple pourra bénéficier pleinement du savoir et de l'expérience des légitimités non élues.

C'est ce qui justifie l'affirmation de certaines personnes interrogées qui disent que la cohabitation des légitimités n'aura son effet qu'après l'institutionnalisation de celles non élues.

Ainsi, l'Etat pourra-t-il bénéficier de l'auditoire assez important de ces légitimités en matière de sensibilisation.

Quel que soit le pouvoir en place, les légitimités non élues devraient en tout temps jouer leur rôle.

### **3. Foncier**

Le foncier relève des questions domaniales, c'est-à-dire de propriété terrienne. En cette matière, les chefs traditionnels, généralement garant des terres de la communauté, permettront un meilleur règlement des différends fonciers.

### **4. Services publics**

Nous incluons dans les services publics l'intervention des légitimités non élues dans la sphère publique, dans les instances publiques.

Il ressort des paroles collectées, que la complémentarité entre les normes traditionnelles et modernes doit être une réalité dans l'application du droit. Il faudra donc inclure les normes traditionnelles dans le dispositif normatif moderne afin de régler les conflits d'attribution entre les deux normes juridiques. Ceci impliquera le respect des décisions juridictionnelles par tous.

### **III- Propositions et recommandations des acteurs**

En ce qui concerne les propositions et recommandations, il n'y aura pas une classification en quatre (4) domaines comme pour les enjeux et défis. Ici, les propositions et recommandations sont valables pour l'ensemble des domaines.

#### **1. Propositions**

Les acteurs rencontrés ont fait les propositions suivantes :

- la création d'un secrétariat permanent des rois au Bénin ;
- Renforcer le cadre de concertation des religions déjà existant et qui joue un grand rôle dans la promotion de la paix entre les différents groupes religieux
- assurer un financement adéquat au cadre de concertation entre les religions pour pérenniser son action
- Consulter les légitimités non élues dans le processus de révision constitutionnelle
- Nécessité d'instaurer une chambre consultative des sages pour les besoins de sensibilisation des populations dans la mise en œuvre de politiques publiques dans tous les domaines
- Partager les expériences et les connaissances entre praticiens et acteurs du service public de santé ;
- les légitimités non élues seraient efficaces dans la lutte contre la corruption car leurs sanctions sont immédiates ;
- les royautés devront être impliquées dans le processus de décentralisation
- la prise d'une loi accordant un pouvoir consultatif aux légitimités non élues par l'assemblée est une condition de réussite de l'inclusion institutionnelle. Ainsi il y aura :
  - la chambre des dignitaires de la cour
  - la chambre des dignitaires religieux
  - la chambre des rois
- amener les élus et les dépositaires du pouvoir public à prêter serment devant les légitimités traditionnelles
- renforcer les pouvoirs des légitimités traditionnelles dans le domaine judiciaire, surtout au niveau local

## **2. Recommandations**

- une révision de la loi fondamentale prenant en compte les aspirations des légitimités non élues est souhaitable
- l'institutionnalisation des légitimités non élues constituerait une référence pour lever l'équivoque qui naît entre plusieurs ordres juridiques dans un même espace géographique ;
- les légitimités traditionnelles doivent continuer de jouer leur rôle de médiation ;
- Possibilité pour les rois d'organiser des réunions afin d'harmoniser les règles applicables à leurs sujets au niveau de toutes les localités
- les différentes légitimités doivent établir des relations basées sur la concertation, la consultation et la discussion
- les légitimités non élues doivent jouer le rôle de contre pouvoir

### **Conclusion**

Au Bénin, l'importance et l'influence des légitimités non élues, notamment les chefs traditionnels et religieux, ne sont plus à démontrer. Ces dernières sont omniprésentes dans le tissu social et jouent un rôle prépondérant pour le maintien de la cohésion dans les communautés. Malgré ce fait, il y a une résistance politique à les inclure dans la nomenclature institutionnelle car les légitimités élues ont peur de la rivalité ou des conflits de prérogatives qui pourraient survenir. Il importe aujourd'hui de définir des critères consensuels en vue de réaliser cette inclusion qui ne pourrait que favoriser la bonne gouvernance de sociétés africaines déboussolées car les normes qui les régissent ne sont pas véritablement en adéquation avec les réalités sociales. S'inspirer de l'expérience des pays africains anglophones, surtout, celle du Ghana pourra constituer un début de piste de solution à cette préoccupation pour le peuple béninois.