

**Normes officielles, normes pratiques et  
stratégies des acteurs dans le service public de  
justice au Bénin.**

Inauguraldissertation  
zur Erlangung des Akademischen Grades  
eines Dr. phil.,  
vorgelegt dem Fachbereich 07 – Geschichts- und Kulturwissenschaften  
der Johannes Gutenberg-Universität  
Mainz

Von

***Sotima Sai TCHANTIPO***  
aus *BENIN*

Mainz  
**2013**

Referent/in: **Prof. Dr. T. B.**

Korreferent/in: Prof. Dr. **M.T. A.**

**Tag des Prüfungskolloquiums:**

**DEDICACE :**

A

La mémoire de **mon père**, cet Officier de Police Judiciaire,  
Qui rêvait de faire de moi un brillant avocat,  
Alors que moi je ne pensais qu'aux sciences humaines.  
Celle de **ma mère**, qui aussi ne verra point la fin de ce travail.

Une pieuse pensée à la mémoire de *C. C.*,  
Mon professeur de philosophie qui m'inculqua le goût aux sciences humaines.  
Ils n'eurent pas le temps de voir cette synthèse...

A

**M., Y., W. et T.**  
Qui ont connu des privations à cause de ce travail.

**REMERCIEMENT :**

Mes gratitudee vont à l'endroit de personnes qui m'ont à un moment donné de ma vie donné l'opportunité de faire cette thèse.

A cette étape, mes pensées vont d'abord à l'endroit de Dr. [REDACTED] qui m'accepta un jour au LASDEL de Parakou.

Je voudrais témoigner toute ma gratitude aux Coordonnateurs du Projet de recherche « States at Work. Public Services and Civil Servants in West Africa. Education and Justice in Benin, Ghana, Mali and Niger » et en même temps mes directeurs de thèse, Les Professeurs : Prof. Dr. [REDACTED] qui tel un père m'a conduit tout au long de ce travail ; Prof. [REDACTED] qui me prodigua souvent de sages conseils. Mais aussi, je voudrais ici, témoigner mes reconnaissances aux autres coordonnateurs pays du programme de recherche : Professeur [REDACTED] [REDACTED] du Mali ; Dr. [REDACTED] de l'Université du Ghana Legon ; [REDACTED] du Bénin.

Je ne saurai ne pas dire ma gratitude à tous les collègues, amis et doctorants du projet de recherche « Etat en chantier » avec lesquels nous avons tracé ces pistes : Dr. [REDACTED], Dr. [REDACTED], Dr. [REDACTED] Dr. [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] qui ont des projets de recherches associés pour les deux dernières.

Saurai-je passer sous silence les magistrats, greffiers, secrétaires de greffes, statisticiens de la Chancellerie, et des juridictions qui m'ont autorisé officiellement à pénétrer dans ce « Temple » que constitue la justice, pour reprendre cette expression d'Antoine Garapon (Garapon 1992), et avec qui j'ai eu souvent de longues discussions à plusieurs reprises pour certains. Que [REDACTED] et qui fut mon « sésame ouvre-toi » au début de cette recherche, trouve ici l'expression de ma profonde gratitude. Maître [REDACTED] avec qui nous avons tout le temps discuté échangé, tourné et retourné chaque petite trouvaille que je faisais dans le

système judiciaire béninois. Que dire des centaines de justiciables anonymes que j'ai croisés dans les couloirs des tribunaux, et qui se sont souvent prêtés à mes interviews ? Qu'ils en soient tous remerciés.

Ne paraîtrai-je pas ingrat si je m'abstenais de mentionner particulièrement le Professeur [REDACTED], qui a accepté spontanément et de bon cœur sans m'avoir jamais vu auparavant de participer à l'examen de ce travail et qui à chaque fois, comme mon directeur de thèse, me relançait : « Et la thèse » ? Je voudrais aussi exprimer ma gratitude à mes lecteurs finaux : [REDACTED].

Liebe Kolleginnen und Kollegen [REDACTED] [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED],  
ce fut un plaisir d'avoir collaboré avec vous sur cette recherche sur la police, la gendarmerie et la justice au Bénin (ECRIS Natitingou).

De même, [REDACTED] et toute la communauté africaine de Mainz trouve ici l'expression de ma profonde gratitude pour leur accueil et soutien qui facilita mon intégration sociale en Allemagne. Mes pensées vont aussi à l'endroit du personnel de l'Institut d'Etudes Africaines de Mainz et tout particulièrement mon amie de longues dates [REDACTED], l'infatigable Frau [REDACTED] et les amis du Rosenmontag, vielen Dank für alles!

Enfin, ma gratitude va à l'endroit de la Fondation Volkswagen qui a financé pendant quatre années ce programme de recherche « Etat en chantier » dans lequel s'inscrit la présente thèse de doctorat.

## SOMMAIRE :

REMERCIEMENT :	3
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....	8
RESUME:.....	10
INTRODUCTION GENERALE.....	12
1.Problématique.....	23
2. Revue de la littérature :.....	33
3. Méthodologie de recherche :.....	43
Chapitre I : L'institutionnalisation d'une justice officielle à travers le XXème siècle dans une région du Bénin 50	
Introduction :.....	51
I.1- Les groupes socioculturels dans l'Atacora/Donga à la veille de la colonisation et leurs modes de gestion des conflits .....	53
I.2- La justice dans l'Atacora précoloniale :.....	54
I.3- De l'instauration d'une administration et d'une justice coloniale dans le cercle de l'Atacora.....	64
a) <b>Les tribunaux coutumiers</b> .....	70
b) <b>La justice française</b> .....	73
I.4- L'institution judiciaire dans l'Etat postcolonial de 1964 à 1981 .....	76
I.5- La justice sous la période révolutionnaire de 1981 à 1990 .....	78
I.6- La quête de l'Etat de droit de 1990 à nos jours .....	82
Chapitre II : L'organisation de la juridiction de Natitingou.....	85
II.1- Le Tribunal de première instance de Natitingou (TPIN) dans son contexte institutionnel .....	86
II.1.1- Les compétences institutionnelles du Tribunal de Natitingou : .....	86
II.1.2- Le Tribunal de Première Instance de Natitingou (TPI N) dans son contexte socioéconomique.....	90
II.2- Les relations fonctionnelles de la juridiction de Natitingou : .....	92

II.2.1- Les unités de police judiciaire (PJ) :.....	93
II.3- L'organisation interne des services du tribunal:.....	117
II.4- La saisine du tribunal et gestion des dossiers :.....	120
Chapitre III: L'accès à la justice : les « indigents judiciaires » une catégorie sociale créée par le système judiciaire.....	128
III.1- Les facteurs limitant l'accès à la justice :.....	130
III.1.1- Les conditions réelles de travail dans la juridiction de Natitingou : le manque de ressources :.....	130
III.2- Les réponses aux conditions de travail : la débrouillardise .....	148
III.3-Impact des réponses locales au déficit de l'Etat dans le secteur de la justice sur le fonctionnement de l'institution.....	159
III.4- Discussion sur la judiciarisation d'un conflit .....	167
III.5- Apport de l'Etat à la délivrance de la justice : des efforts dans la mesure du possible .....	184
III.6- La faible régulation du système judiciaire par l'Etat .....	186
III.7- La faible formalisation des alternatives au procès :.....	187
CONCLUSION :.....	190
Chapitre IV : Le TPI de Natitingou, un service sous assistance des projets : La coproduction d'un service de l'Etat, les modes d'appropriation de l'assistance dans le service judiciaire.....	193
IV.1- Une volonté de rapprocher la justice des usagers : Projet d'Appui au Secteur de la Justice (PASJ) :.....	197
IV.2- Le projet d'appui aux cours et tribunaux du Bénin :.....	206
IV.3- Autres interventions d'acteurs extérieurs à la justice dans l'amélioration de l'accès au droit :.....	208
IV.4- L'environnement global institutionnel du système judiciaire béninois : .....	212
IV.5- Les formes d'appropriation des réformes dans le tribunal de Natitingou : ..	217

IV.6- La justice et la société globale : perceptions réciproques justiciables- prestataires du service judiciaire et de l'Etat .....	220
CONCLUSION GENERALE.....	227
Références bibliographiques.....	233
Recueil des textes de lois cités dans cette thèse.....	240



**LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS**

AFVPA	Association des Femmes Volontaires de Progrès de l'Atacora
AGETUR	Agence de Gestion des Travaux Urbains
AJT	Agence Judiciaire du Trésor
APE	Agent Permanent de l'Etat
CA	Cour d'Appel
CADHP	Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples
CB	Commandant de Brigade
CBP	Commandant de la Brigade Pénitentiaire
CBV	Coûts et Blessures Volontaires
CC	Cour Constitutionnelle
CCJA	Cour Commune de Justice et d'Arbitrage
CDR	Comité de Défense de la Révolution (Milice politique)
CRS-	
CATHWEL	Catholic Relief Service CATHWEL
CS	Cour Suprême
CTB	Coopération Technique Belge
DGGN	Direction Générale de la Gendarmerie Nationale
DGPN	Direction Générale de la Police Nationale
DSRP	Document de Stratégies de réduction de la Pauvreté
ENAM	Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
ERSUMA	Ecole Régionale Supérieure de Magistrature
GeC	Greffier en Chef
HAAC	Haute Autorité de l'Audiovisuelle et de la Communication
HPVC	Homologation de Procès Verbal de Conseil de Famille
IGSJ	Inspection Générale du Service Judiciaire
MCA	Millénum Challenge Account
MJCRI	Ministère de Justice Chargé des Relations avec les Institutions Ministère de la Justice de la Législation et des Droits de
MJLDH	l'Homme
MP	Ministère Public Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en
OHADA	Afrique
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OPJ	Officier de Police Judiciaire
PACT	Projet d'Appui aux Cours et Tribunaux
PAJUDE	Programme d'Assistance Judiciaire aux détenus Projet d'Appui au Renforcement de la Sécurité Intérieur du
PARSIB	Bénin
PASJ	Projet d'Appui au Secteur de la Justice

PIDCP	Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques
PIRSJJ	Programme Intégré de Réhabilitation du Système Juridique et Judiciaire
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PR	Procureur de la République
PRSF	Prisonnier sans frontière ( Une ONG internationale)
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
PV	Procès Verbal
RAVEC	Recensement administratif à vocation d'état civil
SG	Secrétaire Général
SIPAGES	Système Intégré de Production, d'Analyse et de Gestion des Statistiques du Ministère de la Justice
TC	Tribunaux de Conciliation
TIG	Travaux d'Intérêt généraux (Ce sont des alternatives à la peine d'emprisonnement)
TPI	Tribunal de Première Instance
TPIN	Tribunal de Première Instance de Natitingou
UE	Union Européenne
UGP	Unité de gestion du Projet
UNICEF	United Nations for Children Fund
USAID	United State Aid for International Development
WJEI	Women's Justice and Empowerment Initiative

**RESUME:**

La présente thèse qui s'inscrit dans un programme plus large : « Etat en chantier » se donne pour objectif d'appréhender le processus de construction de l'Etat en Afrique de l'Ouest. Pour ce faire, l'étude de la délivrance de la justice au Bénin dans la juridiction du tribunal de première instance de Natitingou au Nord-ouest du Bénin a servi de socle à la recherche.

Des enquêtes de type qualitatif (observations participatives et non participatives, entretiens semi structurés, étude de cas, biographies, etc.) ont sous tendu les recherches. Cependant des données statistiques ont permis d'étayer certains arguments comme la comparaison des performances du tribunal de Natitingou avec d'autres juridictions du même ordre au Bénin.

Ceci a permis de décrire de façon fine les conditions de travail dans le service judiciaire et les stratégies des acteurs pour surmonter les difficultés auxquelles ils sont confrontés dans l'application du droit régalién de l'Etat. *Informalisation* des règles (Bierschenk 2008), *créations de normes pratiques* de fonctionnement (Olivier de Sardan 2001) à côté des règles officielles constituent les mécanismes « réels » de fonctionnement du service judiciaire. Or, il est connu de tous que le service de la justice est l'un des plus normés de l'Etat.

A côté de ces institutions officielles, continuent d'exister effectivement des instances traditionnelles et des formes parallèles de justice dont le fonctionnement échappe au contrôle de l'Etat. Ces institutions sont tant des survivances de structures traditionnelles de règlement des conflits que de nouvelles institutions néo traditionnelles nées des réformes successives de l'Etat. Réformes inachevées auxquelles viennent se greffer de nouvelles institutions issues d'autres réformes sans pour autant supprimer les précédentes telles des couches successives de *sédimentation*. Afin de répondre à cette demande de justice, l'Etat a recours à des partenaires bilatéraux et multilatéraux qui pénètrent dans un secteur resté longtemps sa chasse gardée. Des réformes tous azimuts se font. Des organisations non gouvernementales

apportent également leurs soutiens à l'appareil judiciaire pour rendre son accès facile aux citoyens.

D'un autre côté les institutions sous régionales (La Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, l'Union Economique et Monétaire des Etats de l'Afrique de l'Ouest, Union Africaine, etc.) par les lois et les institutions judiciaires communautaires qu'elles mettent en place, contribuent à modeler les droits nationaux et ipso facto la délivrance de la justice à l'intérieur des Etats.

Ces citoyens justiciables, comme dans un jeu, rusent avec l'institution judiciaire au gré de leurs intérêts. Ils instrumentalisent la justice, s'en méfient parfois ou la mettent à l'écart dans le règlement de leurs conflits selon les enjeux du moment. Finalement le sort de la justice ressemble à celui de l'Etat qu'elle est censée incarnée : un perpétuel chantier mais qui doit en même temps continuer de fonctionner.

## INTRODUCTION GENERALE

### *Tribunal de Première Instance (TPI) de Natitingou, vendredi le 9 février 2007, Observations d'une audience spéciale (Flagrant délit)*

*Cette audience se tient après plusieurs semaines de grève du personnel non magistrat des tribunaux du Bénin. Le Parquet a décidé d'organiser cette audience dite spéciale afin d'évacuer les dossiers dont les faits, clairement constitués, ne nécessitent plus une longue procédure d'enquête (le flagrant délit). L'objectif est de désengorger la prison civile où croupissent, depuis une plus ou moins longue période, des prisonniers en détention préventive.*

*09h00 : Un véhicule pick-up, suivi d'une fourgonnette de la Gendarmerie, entre dans l'enceinte du TPI. Abord des détenus tous habillés de gilets (chemises sans col ni manche) sur lesquels il est inscrit « prison civile de Natitingou ». Les détenus sont installés dans la rangée de droite de la salle d'audience sous bonne garde de gendarmes et de militaires détachés à la Prison Civile de Natitingou et de quelques corvéables.- Ces détenus ont déjà séjourné longtemps à la Prison civile et bénéficient des conditions privilégiées : possibilité d'aller et de venir dans la journée, absence de port de l'uniforme réglementaire des prisonniers, etc. Ils font souvent de menus travaux au domicile des magistrats ou dans l'enceinte du tribunal. Les geôliers les associent à la surveillance des autres détenus. Les corvéables sont souvent bien habillés, il faut être très attentif pour pouvoir les distinguer des visiteurs de la prison.- Dans la rangée de gauche de la salle d'audience, d'autres justiciables des deux sexes attendent anxieusement le début du procès.*

**9h33 :** *Dans la salle d'audience, le Gardien-chef de la Prison civile de Natitingou (Un Adjudant de la Gendarmerie nationale), interpelle deux individus Peuls qui ne s'étaient pas décoiffés. Ces derniers enlèvent leur chapeau. Il réorganise les détenus dans la rangée de droite et ressort par la porte latérale gauche de la salle d'audience. Quelques minutes auparavant, à l'extérieur du tribunal où ils déjeunaient, le Gardien chef avec un garde et un corvéable, se disaient leur souhait de voir l'audience vite se terminer afin d'être à l'heure à la mosquée ce vendredi là.*

*Pendant ce temps, on aperçoit au greffe du tribunal, un grand nombre d'usagers se bousculant pour obtenir une pièce d'état civile.*

**9h50 :** *Retour dans la salle d'audience, deux agents de police en uniforme, précédemment assis sur le banc, se lèvent et sortent. Dans le couloir, à l'entrée du bureau du Président du tribunal, l'interprète, une femme d'origine peule que le Greffier en chef du tribunal m'a dit savoir parler près de dix langues nationales, est assise, attendant certainement l'entrée solennelle du tribunal (les magistrats et le greffier chargé de cette audience) pour taper et faire lever la salle. Elle m'informe que le Procureur de la République (PR) n'est pas présent, seul le substitut du Procureur est là. Quant au Président, il est dans son bureau mais en séance avec une mission. J'apprendrai plus tard qu'il s'agissait d'une délégation du Ministère de la justice en mission de supervision du Recensement à vocation d'état civil (RAVEC).*

**10h 00 :** *L'interprète tape fortement sur la table avec un bâton qu'elle a en main. Toute la salle se lève. Le tribunal composé d'un juge du siège, un greffier et du substitut du procureur représentant le ministère public, fait son entrée. Le juge du siège, président de ce tribunal qui va siéger, déclare de façon très*

solennelle : « L'audience de ce jour 9 février 2007 est ouverte, veuillez vous asseoir ». Il est assis seul au milieu de la grande table. Sur l'estrade, à l'extrême gauche du juge est installé le greffier, scribe de l'audience, et à l'autre extrémité, le substitut du procureur. Ils sont tous vêtus d'une toge noire. Seule une personne bien avertie pourrait les différencier dans leurs attributions respectives sur cette scène. Le substitut pose sur la table une grande pile de dossiers. Il se passe un long silence de conciliabule entre le juge et le substitut du procureur représentant le Ministère public. Derrière eux, est dessinée sur le mur une balance en équilibre à l'intérieur d'un cercle : symbole universel de la justice. Le Président finit par rompre ce silence en citant le premier à comparaître. Il s'agit de l'affaire 831 K.D. Un détenu se lève et s'avance vers la barre située au bas de l'estrade. Le président lui rappelle les faits qui lui sont reprochés : vol d'une moto qu'il a vendu à cent cinquante mille francs (150.000F). Il faut noter que les faits remontent à Décembre 2006, alors que nous étions en février 2007. Ce retard observé dans une affaire jugée en flagrant délit (alors que le code de procédure pénal prévoit que les délits flagrants, soient jugés à l'audience immédiatement suivant leur venue au tribunal), s'explique certainement par les grèves répétées du personnel non magistrat des tribunaux du Bénin. Le président invite Z.M. à se présenter devant la barre. (Certainement la victime du vol). Personne ne se présente. L'interprète du tribunal se lève et se présente devant la cour et chuchote quelque chose que les auditeurs ne comprennent pas. Le président la questionne à haute voix. Elle affirme être la parente de la victime. Le président ne dit plus rien et questionne le prévenu sur son identité, sa profession et le sermonne en attirant son attention sur le fait que, maçon de formation, il préfère voler que d'exercer le métier qu'il a appris ; puis il invite le ministère public à prendre sa réquisition. Le

*substitut du PR se lève et demande dans un discours ponctué de grands gestes théâtraux à la cour de condamner le prévenu à 24 mois d'emprisonnement ferme. Le président après avoir demandé au prévenu ses intentions futures, suit le ministère public dans sa réquisition et condamne le prévenu à 24 mois d'emprisonnement et lui cite très rapidement, presque de façon expéditive, les délais de recours, puis fait signe au prévenu de se retirer. L'interprète traduit aussi rapidement de façon protocolaire. On passe à l'affaire suivante.*

**Deuxième affaire :**

*Le Président lit : « Affaire n° 832 NG », N. K. un détenu âgé, grisonnant se lève et s'avance difficilement à la barre. « Coups et blessures sur N.K. ». L'interprète pose les questions usuelles au prévenu en langue nationale ditammari : nom, prénoms, identité des parents, service militaire, etc. apparemment elle est assez habituée. Elle n'attend pas que le président de la cour pose les questions en français. Parfois elle anticipe sur les questions à poser. Elle traduit au fur et à mesure que le prévenu répond et le greffier assis à l'autre bout de la table à la gauche du président prend rapidement des notes. Le président pose quelques questions d'éclaircissement au prévenu sur les conditions dans lesquelles il a été amené à porter des coups de couteau à sa victime après que cette dernière l'ait amené boire de l'alcool ensemble. Pour toute défense, le vieux prévenu, prétexte de l'ivresse. Le président finit par demander au ministère public de bien vouloir prendre sa réquisition. Le substitut se lève à nouveau, dit que vu les faits, il demande au tribunal de condamner le prévenu à deux mois d'emprisonnement ferme.*

*Le président prend des notes sur le dossier que le substitut lui envoie à chaque affaire évoquée ; Il ne suit pas cette fois-ci le*



*ministère public dans son réquisitoire, vu l'âge avancé du prévenu, le condamne à 6 mois d'emprisonnement avec sursis, 15 jours ferme et 40.000F d'amende. Ensuite il cite très rapidement en langue française, sans que cela ne soit traduit, les possibilités de recours et les délais règlementaires, puis renvoie le prévenu. L'interprète se contente de traduire au prévenu les peines auxquelles il a été condamné et le renvoie à sa place, sans plus traduire la suite des droits du condamné. Les personnes jugées ce jour-là, semblent résignées à subir candides le procès sans trop y comprendre grand-chose.*

***Affaire N° 3 :***

*Elle oppose deux agents de police et un individu détenu nommé M.A. âgé de 27 ans pour une affaire de « Violence et voie de fait sur agents de police dans l'exercice de leur fonction ». Après les questions d'usage sur son identité, le Président lui demande son avis sur les faits qui lui sont reprochés. Il donne sa version des faits. Les deux agents de police dans leur uniforme sont ensuite invités à décliner leur identité et donner leur version à la barre. Ils s'exécutent à tour de rôle après avoir fait le salut militaire. Apparemment, mieux informés de la procédure, chacun des agents de police avait sur lui, un sachet d'où il sort et exhibe devant le tribunal l'uniforme qu'il portait le jour de l'altercation qui est à l'origine du procès et un certificat médical. L'un des policiers réclame quinze mille sept cent cinquante francs (15 750 F) de dommages et intérêts, l'équivalent des soins qu'il a suivis et dont il tend les reçus au juge. Après la réquisition du ministère public, que le juge suit dans sa demande, il condamne également le prévenu à verser le montant sollicité par les policiers.*

*L'affaire suivante (n°4) oppose deux Nigériens domiciliés à Kérou. Ces derniers ne parlant pas français, leur déposition est*

*traduite par l'interprète. Elle menace un prévenu qui ne parle pas assez fort en langue zarma : « Si tu n'ouvres pas la bouche pour parler assez fort, moi je vais t'abandonner à ton sort. »*

*L'affaire suivante (n°5), oppose un homme et une femme qui déclarent ne pas parler français, ni autre langue que le Nagot. L'interprète déclare ne pas parler aussi cette langue. Alors le président demande s'il y a quelqu'un dans la salle d'audience qui parle le nagot. Un monsieur se porte volontaire pour jouer le rôle. Il s'avance devant la barre, mais on ne lui demande pas de prêter serment de traduire fidèlement les propos des prévenus. C'est une affaire de trafic d'enfants. Le ministère public demande au tribunal de « criminaliser » l'affaire et de se déclarer incompétente. (Puisqu'il s'agissait d'une audience de flagrant délit). Le président le suit dans sa demande et déclare le tribunal incompétent pour juger cette affaire.*

*L'Affaire qui suit (n°6), met en cause S.Y. cultivateur vivant à Kérou. Il est accusé de vol. Après les formalités d'usage de vérification d'identité faites de façon expéditive, le président lui demande son opinion sur les faits qui lui sont reprochés. Le prévenu qui s'exprime en langue nationale Batonu et traduit par l'interprète, reconnaît les faits qui lui sont reprochés. Pour toute défense, il dit : « Comme la fête du nouvel an approchait et que je n'avais pas de poste radio, je suis entré dans sa chambre par la fenêtre, j'ai pris sa radio, je ne l'ai pas vendue. C'était juste pour fêter en musique». Le Président le questionne encore sur les circonstances du vol et invite le Ministère public à prendre sa réquisition. Celui-ci demande à la cour de le condamner à 12 mois d'emprisonnement ferme. Après un moment de silence au cours duquel le président écrit quelque chose sur le dossier en cours ; il s'arrête et demande à l'interprète d'un ton ferme, de*

*dire au prévenu, qu'il est jeune et que s'il a besoin d'une radio pour écouter de la musique, qu'il aille cultiver son maïs, le vendre et s'acheter son poste radio à lui. Il finit en le condamnant à 3 mois d'emprisonnement avec sursis. (Refusant de suivre le MP dans sa demande)*

*12h 48 : Apparemment la fatigue gagne le tribunal (les deux magistrats et le greffier). Les paupières s'alourdissent, les gens baillent. Le juge cesse les circonlocutions juridiques. Après les formalités obligatoires rapidement expédiées : Identités, filiations, service militaire, faits reprochés au prévenu, etc ; dès que celui-ci reconnaît les faits qui lui sont reprochés, il ne cherche plus à poser d'autres questions susceptibles de permettre de comprendre les mobiles ou conditions du délit afin éventuellement de trouver des conditions atténuantes ou aggravantes, il invite aussitôt le ministère public à prendre ses réquisitions. Ce dernier aussi commence à se lever à peine comme la loi lui en fait obligation. Sans plus motiver ses réquisitions comme il le faisait au début de l'audience, il jette : « Deux mois d'emprisonnement ferme ». Le président de la cour remplit le formulaire du dossier puis récite la formule consacrée : « Le tribunal statuant en première instance..... condamne .... à ..... » ; puis passe à l'affaire suivante.*

*L'affaire suivante (n°7) met en cause le Sieur N.T. originaire de Boukoumbé, meunier de profession pour tentative de vol de volaille chez Nékoua Séraphin. Le ministère public n'attend plus que le président l'invite à prendre sa réquisition, il se lève et jette : « Un mois d'emprisonnement ferme ». Le président sermonne le prévenu puis remplit le formulaire avant de prononcer la sentence : « trois mois d'emprisonnement avec sursis ; amende vingt mille francs (20 000F) ».*

*13h 04mn : Arrivée du procureur de la République qui était absent, il va serrer la main aux membres du tribunal en audience, puis s'en va. Le tribunal se trouve à présent face à une affaire de vol (n°8) que le mis en cause ne reconnaît pas. Il prétend des mauvais traitements à la Brigade qui l'ont amené à avouer un vol qu'il n'a pas commis. Le ministère public demande au tribunal de se déclarer incompétent pour juger cette affaire vu son caractère complexe. Le président explique au prévenu, en termes simples, qu'un autre tribunal va l'appeler pour le juger.*

Ces observations d'une demi-journée d'audience au niveau du Tribunal de première instance de Natitingou (T.P.I.N.) soulèvent un certain nombre de questions sur la délivrance quotidienne du service judiciaire au Bénin qu'il convient de relever.

Le problème de lenteur dans la délivrance du service judiciaire, dans le cas présent, est dû à une longue grève du personnel non magistrat des cours et tribunaux du Bénin pour réclamer à l'Etat de meilleures conditions de travail. Mais ce n'est pas là, la seule raison de la lenteur très souvent reprochée au système judiciaire béninois.

On y lit également une hétérogénéité du personnel tant officiel que non officiel (gendarmes, militaires, policiers et corvéables) qui concoure à la délivrance du service public de la justice à l'intérieur du tribunal.

La question de la méconnaissance des principes par les usagers de la justice et de ses rouages transparaît dans ces observations à travers deux individus peuls qui ne se sont pas décoiffés dans la salle d'audience et qui sont violemment rappelés à l'ordre par le gendarme.

Le problème de qualification du personnel judiciaire transparaît *in fine* à travers l'interprète non diplômée qui parle à elle seule une dizaine de langues.

La mise en scène très théâtrale des juges dans la salle d'audience, le cérémoniel, les gestes et la distribution des rôles sont méthodiquement orchestrés pour montrer certes

toute la solennité du procès, mais aussi le caractère sacré, mis à part, au sens d'Antoine Garapon (Garapon 1997) du rituel judiciaire.

Y est aussi lisible, le problème de langue de la justice (Halaoui 2002), la langue officielle, le français que ne comprennent pas la plupart des justiciables béninois.

Par ailleurs, la surcharge de travail des prestataires du service judiciaire et souvent du tribunal, est souvent à l'origine de verdicts perçus par les usagers comme iniques, ouvrant la voie ainsi à des supputations sur la corruption dans la justice et au recours à des formes de justices parallèles à la justice officielle. On le note en milieu du procès à l'attitude du Ministère public qui, se levant à peine, se contente de jeter négligemment une réquisition à condamner les prévenus sans plus laisser le tribunal poser les questions d'éclaircissement. On le note aussi avec l'interprète qui ne laisse plus le tribunal poser les questions protocolaires relatives à l'identité des prévenus, retirant ainsi au procès toute sa solennité et lui donnant le caractère d'une pure formalité.

La coproduction de certaines prestations du service judiciaire avec l'assistance des projets transparait à travers les pourparlers entre le Président du tribunal et des agents du RAVEC.

On note également que le tribunal n'a pas que des fonctions de règlement des conflits, mais délivre d'autres services non judiciaires comme les authentications d'actes et autres que l'on regroupe sur le concept de « services gracieux du tribunal » ; une des sources de revenus pour le tribunal.

En un mot, ces observations nous plongent de plain-pied dans les conditions de production et de délivrance du service judiciaire au Bénin. C'est-à-dire le fonctionnement de l'institution judiciaire. Or la délivrance de la justice selon la conception unitaire du droit, comme c'est le cas au Bénin, est un attribut essentiel de l'Etat dans un régime démocratique. Il s'agit donc d'une recherche sur la délivrance quotidienne d'un service de l'Etat. La construction d'un Etat est un long processus qui fait appel à des variables complexes et diverses. En Afrique, ce processus est loin

d'être achevé. L'Etat dans son fonctionnement « réel » au quotidien a fait l'objet de très peu de recherches empiriques (Olivier de Sardan 2004 :139). Pour comprendre l'Etat en Afrique, il faut essayer de l'appréhender dans ses différentes manifestations ; à travers ses institutions dans leur fonctionnement au quotidien ; (Bierschenk 2009a :2) à travers aussi les représentants de l'Etat chargés de délivrer les services de l'Etat : les *street level bureaucraies*, comme les désigne Lipsky (Lipsky 1980), dans leurs interactions avec les usagers.

La présente recherche pour l'obtention du diplôme de docteur en socio-anthropologie, s'inscrit dans un cadre plus large, celui du programme sous régional de recherche intitulé : « *Etat en chantier : Services publics et fonctionnaires en Afrique de l'Ouest. Justice et Education au Bénin, Ghana, Mali et Niger* »

Un programme auquel participent les institutions ci-après :

- Le Laboratoire d'étude et de recherche sur les dynamiques sociales et le développement local (LASDEL, Bénin et Niger) ;
- L'Institut für Ethnologie und Afrikastudien (IfEAS), de l'Université Johannes Gutenberg de Mainz en Allemagne ;
- L'Université du Mali, notamment la Faculté des Sciences Juridiques et Economiques et l'Institut des Sciences Humaines, Bamako, Mali ;
- Le Department of Sociology de l'University of Ghana, Legon-Accra, Ghana.

Il vise à étudier l'Etat africain dans son fonctionnement banal, routinier, habituel (Olivier de Sardan 2004 :140) à travers les secteurs de la justice et de l'éducation.

#### **« Etat en chantier » : un projet scientifique de recherche**

Il est à ce stade indispensable de clarifier le contexte scientifique du programme de recherche « Etat en chantier » afin que les lecteurs puissent comprendre le contexte dans lequel se déroule cette recherche. Le projet de recherche « Etat en chantier » part

du constat de l'absence cruelle de recherches empiriques sur le fonctionnement quotidien des bureaucraties en Afrique ; des recherches de première main sur les États contemporains, à travers les services publics, leurs représentants, leurs agents dans leurs rapports avec les usagers. Comme l'affirme Thomas Bierschenk :

«Il s'agissait concrètement ici d'une exploration ethnographique d'appareils étatiques dans quatre pays d'Afrique de l'Ouest, cherchant à répondre à la question de recherche suivante : que fait l'État quand il travaille ? (...) Plutôt que d'évoquer une anthropologie de l'État, on devrait parler d'une anthropologie de l'*étaticité* (statehood ou stateness en anglais) : il ne s'agit pas d'un objet d'étude défini, mais d'une propriété d'institutions et de pratiques dont la description complète ne s'épuise pas dans celle de leur dimension d'*étaticité* ; l'*étaticité* est plutôt un de leurs attributs, parmi d'autres. » (Bierschenk 2009a :2)

En d'autres termes il s'agit d'une image.

### **« Etat en chantier » : une image**

Le présent projet de recherche individuelle se propose d'appréhender l'Etat à travers le service public de la justice au Bénin dans une perspective tant historique que sociologique à partir de l'étude de son fonctionnement dans une juridiction.

Ce chapitre introductif explicite la problématique, les questions de recherche, la méthodologie adoptée et les angles d'analyse.

## 1. Problématique

### *Le long processus de la mise en place de l'institution judiciaire*

Selon nombre d'auteurs, les nouveaux Etats francophones d'Afrique noire, à leur accession à l'indépendance, ont, dans le but de créer des nations et de relever le défi du développement, pour la plupart adopté la conception unitaire du droit hérité de l'ex colonisateur. (Rouland 1990 :43); (Alliot 1985 :30); (Le Roy 1975, 2002, 2004); (John-Nambo 2002). Ce qu'Etienne Le Roy a appelé *mimétisme juridique* (Le Roy 2004) s'est traduit par des codes civils, pénaux, de procédures, ... fort peu différents de celui de l'ancien pays colonisateur.

Le Bénin n'a pas fait exception à cette tendance générale. A ce jour, les juristes béninois continuent de faire référence à des textes de lois français là où la législation nationale est insuffisante ou inexistante. Dès 1964, *la loi 64-028 portant organisation judiciaire en République du Dahomey*, a créé 08 Tribunaux de Première Instance à Abomey, Cotonou, Kandi, Lokossa, Parakou, Porto- Novo, Ouidah, Natitingou; une cour d'Appel et une Cour d'Assises, toutes deux basées à Cotonou avec compétence nationale. Cette carte judiciaire était probablement suffisante à l'époque pour couvrir les besoins de justice de moins de deux millions d'habitants. Mais aujourd'hui elle est totalement inadaptée aux besoins. Près d'un demi-siècle après, ce schéma n'a pas véritablement évolué. Il a souvent varié de facettes suivant les régimes politiques.

Ainsi, la réforme pénale de 1981 initiée par le régime révolutionnaire marxiste léniniste, a prévu la création de quatre-vingts un (81) Tribunaux Populaires de Districts et six (06) Tribunaux Populaires de Province, en vue de rapprocher la justice des justiciables. Mais compte tenu des difficultés financières de l'époque, seulement vingt-trois (23) Tribunaux populaires de Districts et trois (03) Tribunaux de Province ont été créés (Vlavonou Kponou 1990). Aux professionnels de la justice, on a ajouté du personnel non judiciaire pour donner un caractère véritablement populaire. La toge jadis noire a été troquée contre une robe verte. La justice était inféodée au parti à travers les organisations de masse telle que l'Union Nationale des travailleurs du



Bénin (UNSTB) à laquelle appartenait également le Syndicat National de Magistrats du Bénin(SYNAMAB).

Avec, la Conférence Nationale des Forces Vives<sup>1</sup>, et l'adoption d'une nouvelle constitution, *la loi 81-004 du 23 mars 1981 portant organisation du système judiciaire en République Populaire du Bénin* a été abrogée avec la caducité de la Loi Fondamentale. La Constitution du 11 Décembre 1990 marque une remise en vigueur de la *loi 64-028 de 1964*. Ce qui constitue un anachronisme. Cela a fait dire au Garde des sceaux béninois :

« Un regard critique sur la justice au Bénin permet de mettre en évidence que notre appareil judiciaire est resté figé dans le passé et n'a pas suivi le rythme de l'évolution de notre société au point de paraître complètement en déphasage avec l'attente des justiciables »<sup>2</sup>

Cet anachronisme de la justice béninoise se situe tout d'abord au niveau de la carte judiciaire du Bénin qui remonte aux années soixante. Avec l'accroissement de la population, des activités économiques et sociales, l'implantation et le nombre de juridictions sont devenus insuffisants pour couvrir les besoins de la population en demande de justice. Certains citoyens se trouvant parfois dans l'obligation de parcourir plus de 200 km pour saisir leur juge en première instance.

Le deuxième anachronisme se lit dans l'insuffisance quantitative et qualitative du personnel au sein de l'administration judiciaire. Au lendemain de la Conférence Nationale, avant la mise en œuvre de la réforme judiciaire actuellement en cours, le Bénin disposait de cent quatre-vingt (180) magistrats dont une vingtaine servait dans l'administration ; cent soixante dix (170), fonctionnaires des greffes et parquets. En l'an 2000 seulement 80 magistrats exerçaient encore au Bénin ce qui a pour corollaire, une surcharge d'activité pour les juges d'instruction, les cabinets s'engorgent de

---

<sup>1</sup> Pour plus de précisions sur cette Conférence Nationale, son déroulement et ses enjeux, voir Gbago, B. G. (Gbago 1997), et Gbado Lalinon, B. (Gbado Lalinon 1998).

<sup>2</sup> Ismaël TIDJANI SERPOS, Garde des sceaux béninois dans son allocution aux états généraux de la justice en novembre 1996, in Actes des Etats généraux de la justice. (République du Bénin 1996)

dossiers en instance. Selon le Rapport des états généraux de la justice, cette baisse drastique du nombre de magistrats s'explique par l'effet conjugué des départs à la retraite et le gèle des recrutements à la fonction publique depuis 1986.

La répartition des auxiliaires de justice - huissiers, notaires, avocats, commissaires-priseurs en occurrence, fait ressortir des déséquilibres. Hormis les magistrats qui ont une institution étatique de formation, l'Ecole nationale d'administration et de magistrature (ENAM), les autres acteurs sont obligés d'assurer leur formation sur le tas. Les Officiers de police judiciaires (OPJ) - police et gendarmerie - souffrent de la quantité et de la qualité du personnel. On comprend aisément les violations des droits de l'homme qui leur sont souvent reprochées par la Cour constitutionnelle.

Le troisième anachronisme de l'appareil judiciaire béninois est la législation qui, pour l'essentiel, plonge ses racines dans la nuit des temps coloniaux. (République du Bénin 1996). Le Garde des sceaux de l'époque, Ismaël Tidjani Serpos, affirme que les textes de lois sur lesquels se fondent les juges pour dire le droit au Bénin, sont pour la plupart d'inspiration coloniale avec une très faible adaptation au contexte socio-économique actuel du Bénin.

*La loi n° 2001-37 du 02 Août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin*, actuellement en vigueur, prévoit la création de vingt (20) nouveaux tribunaux de première instance. Mais pour le moment seuls les huit tribunaux existant depuis 1964 continuent de fonctionner, autour de trois cours d'Appel : Cotonou, Parakou et Abomey. Tous les acteurs sociaux sont unanimes pour reconnaître que la justice béninoise a de graves problèmes. Pour les professionnels, les problèmes ont pour nom : le manque de ressources humaines, matérielles et financières, ceci a pour corollaire, l'empilement exponentiel des dossiers en instance. Quant aux usagers, ils évoquent volontiers la lenteur dans le traitement des dossiers, le mépris des magistrats, les jeux de coulisses contraires à la transparence et à l'éthique. En un mot la justice est perçue comme un couvent, une jungle où les pratiques corruptives sont la norme (Bako-Arifari 2006a). Tous ces problèmes du système judiciaires ont conduit le gouvernement béninois à convoquer les états généraux de la justice. Cette rencontre a

eu lieu du 4 au 7 novembre 1996 et a réuni tous les acteurs de la justice : les autorités judiciaires, les professionnels de la justice, les usagers représentés par la société civile, afin de diagnostiquer les maux dont souffre l'appareil judiciaire de l'Etat. Cette situation de déficit du personnel judiciaire a connu son paroxysme avec une série de procès fortement médiatisés du personnel judiciaire (magistrats, greffiers et secrétaires de tribunaux) et du trésor public pour des scandales de détournement de deniers publics au cours de l'année 2004.

La Conférence nationale des forces vives optait pour une démocratie libérale, considérant ainsi la justice comme la pierre angulaire du processus d'édification d'un Etat de droit. Car, il ne peut y avoir un Etat de droit sans une justice performante, rapide, efficace, indépendante, dépolitisée, soustraite aux pressions de tous genres, facilement accessible aux justiciables. Bref une justice capable d'assurer la promotion et le respect des droits et devoirs de l'homme, capable de protéger la propriété privée et garantir la sécurité des investissements et des affaires.<sup>3</sup>

L'observation du système judiciaire béninois laisse remarquer que, depuis la tenue des états généraux de la justice, beaucoup d'efforts sont faits par l'Etat avec l'aide des partenaires au développement pour améliorer les conditions de délivrance de la justice au Bénin. Il s'agit de :

- l'initiation de projets de lois (code de procédure pénale, code de procédure civile et commerciale, code pénal, etc.) pour suppléer au déficit de dispositions juridiques ;
- l'organisation et la tenue de séminaires sur le fonctionnement des cours et tribunaux ;
- l'amélioration des conditions de vie des prisonniers ;
- le recrutement progressif de personnels judiciaires (magistrats, fonctionnaires des greffes et parquets) ;

---

<sup>3</sup> In *Discours du Chef de l'Etat béninois à l'ouverture des états généraux de la justice*, novembre 1996.

- la réfection de certaines prisons ;
- la vulgarisation des textes de lois en matière de droits de l'homme ;
- la réhabilitation de certains Tribunaux ;
- la dotation de l'administration judiciaire en matériel roulant et de bureautique ;
- etc.

Toutes ces actions sont réalisées dans le cadre d'un programme dénommé « Programme spécial de sortie de crise ». Ce programme a pris fin et a été remplacé par le Programme intégré de réhabilitation du système juridique et judiciaire (P.I.R.S.J.J.). Il ressort de tout cela, une volonté politique de sortir la justice béninoise de cette situation de crise. Mais les réalisations sont confrontées aux difficultés macro économiques que vit l'Etat. (Entretien avec M.H.W.C. Conseiller Technique du Ministre de la Justice du Bénin. Novembre 2005)

Au nombre des innovations du système judiciaire, notons l'adoption de *la loi 2001-37 du 27 Août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin ; du Code des personnes et de la famille en 2004*. Dans l'optique du rapprochement de la justice des justiciables, deux Cours d'appel ont été créées. L'une est basée à Parakou avec compétence sur les quatre départements du Nord Bénin et l'autre à Abomey couvrant les quatre départements du centre. Ce qui porte le nombre total de Cours d'appel à trois.

Les observations faites à l'intérieur de la juridiction du Tribunal de première instance de Natitingou et des services qui concourent à la délivrance de la justice, laissent constater des dysfonctionnements chroniques dus à l'insuffisance, voire parfois, l'inexistence de matériels de travail et surtout de personnel qualifié. En vue de continuer à délivrer un minimum de prestation, les agents en charge de la justice à divers niveaux inventent de nouvelles pratiques qui n'ont rien à voir avec les codes

officiels de procédures judiciaires. Ceci s'observe dans les rapports entre usagers et prestataires du service judiciaire et a pour conséquence des perceptions diverses des usagers sur ce secteur de l'administration : méfiance vis à vis de l'institution judiciaire perçue comme « un instrument d'oppression des plus pauvres ». Ces mêmes observations laissent constater que tous les délits ne parviennent pas au tribunal. Nombre d'entre eux sont réglés aux portes du tribunal (Tidjani Alou 2005 :14) c'est-à-dire à la police judiciaire, au niveau des autorités locales et d'autres institutions traditionnelles ou néo traditionnelles d'arbitrage des conflits. Malgré l'existence d'institutions judiciaires officielles de conciliation, une pluralité d'acteurs aussi bien individuels qu'institutionnels, tant officiels qu'informels, participent à la distribution du service judiciaire et de la justice. Cet écart notable entre les normes prescrites (les codes de procédures) et les normes pratiques de fonctionnement du service judiciaire de délivrer un minimum de prestation, mérite d'être étudié en profondeur afin de comprendre comment cela construit la perception de l'Etat, véritable dispensateur de la justice.

Pour ce faire, j'ai choisi d'étudier, à partir du terrain du TPI de Natitingou, les mécanismes de fonctionnement des services judiciaires et ses différents maillons au quotidien. En filigrane, il s'agit de comprendre comment ces mécanismes de fonctionnement contribuent à la construction ou non de l'Etat en général. Dans la mesure où la délivrance de la justice est l'une des fonctions régaliennes de l'Etat au regard des juristes.

Le choix de la juridiction de Natitingou a été fait pour des raisons objectives et pratiques. C'est une région du Bénin qui a fait objet de faibles recherches en sciences sociales (Tiando 1993). En suite la maîtrise de plusieurs langues locales de la région devrait me faciliter les enquêtes auprès des justiciables très souvent illettrés en langue française.

Je m'intéresserai également au mode d'appropriation locale et l'impact des réformes en cours dans le secteur judiciaire au Bénin sur la fourniture au quotidien de la justice dans la juridiction.

En d'autres termes, il s'agit pour moi d'essayer de saisir l'Etat tel qu'il se déploie au quotidien à partir d'un de ses segments - l'appareil judiciaire- dans une fraction de l'Etat : la circonscription judiciaire du tribunal de première instance de Natitingou (TPI Natitingou) qui se confond avec les actuels départements de l'Atacora et de la Donga. Cette recherche ne se focalisera donc pas exclusivement sur le TPI Natitingou en tant qu'entité, mais aussi sur toutes les institutions relevant de sa compétence judiciaire et territoriale, et concourant à la production et à la délivrance du service judiciaire. Il s'agit des services de police judiciaire c'est-à-dire aux commissariats de police, brigades de gendarmerie se trouvant dans ces deux départements ; aux tribunaux de conciliation, les autres services publics intervenant dans la délivrance de la justice, de même qu'aux acteurs institutionnels et individuels qui interfèrent d'une façon ou d'une autre dans le fonctionnement quotidien du TPI de Natitingou. Il s'agit donc de comprendre comment le fonctionnement d'un service relevant de l'une des fonctions régaliennes de l'Etat contribue à la construction ou à la déconstruction de ce dernier. Dans la mesure où la délivrance de la justice n'est pas la seule attribution des tribunaux de première instance au Bénin, je m'intéresserai aussi aux autres fonctions non judiciaires ou fonctions gracieuses à savoir la délivrance des actes d'état civil, les légalisations et les rapports avec les usagers.

- Comprendre comment s'est progressivement constitué ce segment de l'Etat qu'est la justice depuis l'époque coloniale jusqu'à nos jours ;
- Comprendre les relations de l'appareil judiciaire avec l'administration territoriale locale (l'Etat local) et avec l'Etat central ;
- Analyser les impacts des réformes en cours dans le secteur de la justice depuis quelques années au niveau de cette juridiction ;

Pour ce faire, j'ai choisi de m'orienter sur les quatre axes de réflexions suivants :

- 1) Le service public de la justice, comme d'ailleurs l'ensemble du service public, béninois est le fruit d'un héritage colonial auquel s'est superposée une série de réformes au fil des régimes politiques successifs, créant une sorte de « sédimentation » de normes et de pratiques (Bierschenk 2009b).
- 2) La méconnaissance du droit positif et des procédures judiciaires par les usagers, doublée des conditions de travail médiocres des agents chargés de la délivrance des services judiciaires dans cette circonscription judiciaire, sont à l'origine du développement des *normes pratiques* de fonctionnement différentes des normes officielles prescrites par les règlements et la déontologie de ce service.
- 3) Comment expliquer le fait que tous les délits ne parviennent pas au tribunal ? Cela relève plus d'une stratégie de sélection de l'administration judiciaire (classement sans suite, instruction du procureur aux Officiers de police judiciaire pour régler certaines affaires au niveau des commissariats de police ou des brigades de gendarmerie, etc.) en vue d'assurer son bon fonctionnement que d'interférences des structures devant contribuer à la distribution de la justice. Il s'agirait donc d'un procédé pour assurer le fonctionnement de la justice que d'un chevauchement inapproprié entre les actions du pouvoir politique local et du pouvoir judiciaire ;
- 4) Les réformes en cours dans le secteur de la justice depuis quelques années au Bénin, si elles contribuent à améliorer la fourniture de ce service, elles permettent par le même fait de recentrer la place de l'Etat dans la régulation des conflits.

### ***Eléments théoriques et d'orientation de la recherche***

Dans cette section, je compte présenter les différents courants théoriques qui constituent mes angles d'analyse. Il s'agit essentiellement de l'approche processuelle de l'anthropologie politique et de l'anthropologie juridique ; du *legal pluralism* et de l'approche par le bas des *street level bureaucracies* comme les appelle Lipsky. (Lipsky 1980) ; mais aussi de l'analyse de twilight institutions que propose Christian Lund. (Lund 2006a, 2006b)

### **Le pluralisme juridique :**

Dans l'approche du Droit, deux principaux courants irréductibles s'affrontent : le monolithisme juridique (ou *legal centralism*), qui est celui des juristes et des praticiens du Droit, qui postule que seul l'Etat est le dispensateur légal et légitime du droit et ipso facto de la justice. A cette perception unitaire du Droit, s'érige, celle des Anthropologues, qui postulent la pluralité des normes (règles) au sein d'une société.

Parlant du *legal centralism*, John Griffiths dit :

« This ideology is shown to reflect the moral and political claim of modern nation State and to be unsuitable and obfuscator of as far as the social scientific study of legal pluralism is concerned » (Griffiths 1986:2)

Cette conception unitaire du droit n'admet pas d'autres institutions que celles prévues légalement par l'Etat pour dispenser le service de justice. C'est cette tendance du positivisme juridique qui fait modèle dans les régimes démocratiques en Afrique aujourd'hui ; car héritée des puissances coloniales (John-Nambo 2002 :325) elle continue d'être reproduite. Face au monolithisme juridique se dresse le courant des anthropologues, celui du *legal pluralism*, ou pluralisme juridique qui défend l'existence dans la société d'autres centres du droit que l'Etat. (Gerti & Oomen 2001; Gordon 1996; Griffiths 1998; Griffiths 1986; Groot & Oude Vrielink 1998; Grote 1999; Moore 2000, 2001; Vanderlinden 1989, 2001). Le *legal pluralism* postule qu'il existe plus d'un ordre juridique dans le champ social (Griffiths 1986 :1).

« By legal pluralism, I mean the presence in a social field of more than one legal order.» (Griffiths 1986:1).

Sally Falk Moore (Moore 2000), propose la notion de champs « *semi-autonomes* » pour mieux comprendre la coexistence d'autres ordres juridiques à l'intérieur du système juridique officiel. Le concept de *legal pluralism* fait appel à la théorie du forum shopping et du shopping forum.



## **La théorie du forum shopping et le shopping forum**

La théorie du forum shopping vulgarisée par Keebet Von Benda –Beckmann (Benda-Beckmann 1981) met en exergue cette attitude des justiciables qui consiste à choisir parmi les nombreuses instances de règlement des conflits, celle qui leur permet de mieux atteindre leur objectif : le « forum shopping ». Mais elle décrit aussi le « shopping forum » qui désigne la compétition entre acteurs et institutions de règlement des conflits.

Alors ma question de recherche est de savoir comment dans ce contexte de pluralisme juridique dominant, l'Etat parvient au Bénin à ériger une justice officielle, unitaire ?

En vue de répondre à ce questionnement, j'ai décidé d'examiner les axes de recherches ci-après :

- les modes de résolution des conflits dans cette région du Bénin. A partir d'études de cas à investiguer en amont et en aval ; de l'analyse des procédures tant judiciaires formelles qu'informelles, j'ai essayé de comprendre comment la justice est produite et distribuée ; si le phénomène de legal pluralism observé par Erdmute Alber (Alber 2001) dans le Borgou, existe et sous quelle forme dans le ressort du TPI de Natitingou ; de même que les types de droits évoqués par les acteurs suivant les enjeux ;
- l'existence et le fonctionnement des institutions non officielles mais qui délivrent des services publics de justices aux côtés des institutions officielles que (Lund 2006a) a appelées « twilight institutions » et les changements que cela produit dans un contexte de décentralisation de l'administration au Bénin ;
- l'impact et les formes d'appropriation locale des diverses réformes et projets (Ackermann & Bastard 1989, 1990) sur le processus de construction de l'Etat dans le secteur de la justice dans cette partie du Bénin.

Il s'agit de faire une ethnographie du fonctionnement réel de l'administration judiciaire à l'intérieur d'une circonscription judiciaire donnée ; depuis l'accomplissement du délit, les actions et réactions qui se mettent en branle, jusqu'à la sortie de crise. Pour ce faire, tous les niveaux - tant horizontal que vertical - de l'appareil judiciaire seront investigués. (Du chef de quartier de ville ou de village à la sortie de prison, en passant par les différentes autorités administratives, la police, gendarmerie, le Tribunal de première instance de Natitingou).

## **2. Revue de la littérature :**

### **2.1-L'Etat en Afrique**

Conçus comme les leviers du développement à leur accession à la souveraineté internationale, les Etats africains à la fin des années 1980 ne semblaient plus susciter cet espoir.

« Le concept d'Etat gestionnaire ou promoteur du développement semble avoir complètement échoué en Afrique », nous dit Dominique Darbon (1990 : 37).

C'est surtout aux politologues que l'on doit les études sur l' « Etat moderne » en Afrique. Leurs travaux se sont souvent orientés sur la nature de l'Etat en Afrique, sa sociogenèse et ses rapports avec la société (Bayart 1989, 1996; Darbon 1990; Médard 1990, etc.; 1991). Ainsi, pour Darbon (1990 : 38), l'Etat en Afrique ne tire pas sa pertinence de la société. Si en occident l'Etat a été le résultat d'un long processus historique de différenciation de la société globale (Badie & Birnbaum 1979; Birnbaum 1985 : 57), il semble en Afrique fondé sur *une curieuse inversion des données*. C'est plutôt tout le contraire un Etat imposé de l'extérieur qui tente de modeler la société suivant ses propres desseins.

« L'Etat en Afrique n'est pas tant le produit des forces vives sociales en présence et/ou d'une demande nouvelle, qu'une 'divine surprise' imposée par l'extérieur. Il a été occupé par une élite bureaucratique

locale qui a repris la coquille laissée par le colonisateur» (Darbon 1990 : 44).

Badie et Birnbaum parlent de *l'Etat importé* (Badie & Birnbaum 1979), (Médard 1990) de *l'Etat patrimonialisé*. Cette élite qui squatte l'appareil étatique en Afrique n'a pas participé à sa formation. La seule ressource dont elle dispose c'est cet appareil bureaucratique dont elle use et abuse tel un prédateur sur la société.

L'analyse des rapports de l'Etat avec la société en Afrique a aussi été l'objet de préoccupation d'autres auteurs.

Ainsi, la quasi-totalité des auteurs qui se sont intéressés à la question, se sont évertués à l'étudier sous l'angle de son essence au détriment de l'analyse concrète de ses segments et des relations de ses agents avec les usagers (Olivier de Sardan 2004 : 139).<sup>4</sup> Bien avant lui, Darbon faisait déjà le constat suivant :

« ...on a étudié l'Etat africain comme l'Etat des pays occidentaux. On y recherche les mêmes institutions, les mêmes partis politiques, les mêmes syndicats, [...] sans s'interroger sur leur signification réelle. »  
(Darbon 1990 :39).

A cette approche, Olivier de Sardan propose une ethnographie de l'Etat africain dans son fonctionnement au quotidien, dans ses manifestations et ses relations avec les usagers. A partir d'études empiriques faites sur le secteur de l'administration publique en Afrique, J.-P. Olivier de Sardan, relève quelques caractéristiques qui leurs sont communes : clientélisme, décalage entre le formel et le réel, « chacun - pour-soi-isme », « privilégisme », mépris des usagers, échanges généralisés de faveurs, corruption systémique, etc. Il remonte à l'époque coloniale pour tenter d'expliquer les raisons des caractéristiques actuelles de l'administration (et donc de l'Etat) en Afrique.

---

<sup>4</sup> Cette approche de l'Etat en Afrique s'exprime selon Olivier d Sardan dans les titres des ouvrages et articles qui en parlent : 1. J.-F. Médard, « L'Etat clientéliste transcédé », (Médard 1981 : 120-124) ;  
2. D. Darbon « L'Etat prédateur », (Darbon 1990 : 37-45) ;  
3. B. Hours, *L'Etat sorcier. Santé publique et société au Cameroun*, (Hours 1985) ;  
4. J.-F. Médard, « L'Etat patrimonial », (Médard 1990 : 25-36) ;  
5. J.-F. Bayart, S. Ellis et B. Hibou, *La Criminalisation de l'Etat en Afrique*, (Bayart, et. alii. 1987)  
6. B. Badié, *L'Etat importé*, (Badié 1992).

Il propose pour une meilleure connaissance de l'Etat en Afrique de l'investir « par en bas » au niveau des services élémentaires de l'Etat ou sous la pression des usagers, ou par « le milieu » au niveau de l'appui aux cadres réformateurs (Olivier de Sardan 2004 : 162). Cette approche paraît novatrice dans l'approche de l'Etat en ce qu'elle essaye de saisir le phénomène étatique en Afrique à partir d'une approche socio-anthropologique. Pour ce faire, l'auteur propose « de partir des normes pratiques, des cultures professionnelles locales et des comportements réels, plutôt que des normes officielles et des organigrammes formels ». C'est justement ce qu'il développe dans un article commun publié avec J.-P. Chauveau et M. Le Pape intitulé « La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique. Implications pour les politiques publiques » (Chauveau et al. 2001). A partir d'éléments empiriques issus de l'administration publique, de la justice, des interventions de développement, des régulations foncières, du secteur informel ou encore des aménagements de lotissements urbains, les auteurs proposent quelques réflexions sur la pluralité des normes de comportements et ses implications sur les dynamiques socioéconomiques et les politiques publiques. Ces auteurs montrent que l'approche par la pluralité des normes a l'avantage de permettre de (1) cerner les conditions spécifiques aux sociétés africaines ; de (2) mieux identifier les situations et de préciser de manière non normative, les comportements des différents acteurs impliqués dans des situations de coexistence et de confrontation de normes ; de (3) mettre en exergue l'importance des phénomènes de médiation et enfin de (4) considérer d'un point de vue plus pragmatique et réaliste la question de la dynamique des institutions. La notion de pluralité des normes a été employée par J.-P. Olivier de Sardan dans un autre article pour comparer deux professions : celles de douanier et de sage-femme en Afrique. (Olivier de Sardan 2001). Si ces ouvrages et articles sus-cités offrent un regard nouveau sur l'Etat en Afrique et se fondent sur des recherches empiriques faites dans un certain nombre de pays africains, ils ne concernent pas spécifiquement le secteur de la justice en Afrique.

Les études empiriques sur le fonctionnement au quotidien de l'administration judiciaire en Afrique en général, ne sont pas nombreuses.

## 2.2-La justice en Afrique : l'apport de l'anthropologie juridique

Les recherches sur la justice en Afrique ont d'abord été l'œuvre des juristes spécialistes du droit comparé. Ceux-ci se sont surtout intéressés aux droits dans les constitutions des nouveaux Etats indépendants.

Au centre du débat sur la justice en anthropologie juridique se trouve la notion de *pluralisme juridique*. Concept né, selon Hesseling et Oomen, au début du vingtième siècle et dont le Néerlandais C. Van Vollenhoven en est l'auteur (Hesseling & Oomen 2001 :49), a connu une polysémie. Dans un article commun, Hesseling et Oomen, montrent les limites du droit dans la réforme de l'Etat en Afrique :

« Le droit international a de plus en plus de répercussions sur les systèmes juridiques nationaux » (Hesseling & Oomen 2001 : 51).

Ces limitations sont dues au droit international que ces Etats ratifient ; aux injonctions des bailleurs de fonds et aux pluralités de normes caractéristiques des sociétés africaines. A partir de l'exemple de l'Afrique du Sud, les auteurs illustrent les analyses faites. Cet article a le mérite de montrer les sources multiples du droit en Afrique comme le soulignent ces auteurs :

« Enfin, le rôle du droit dans la réforme de l'Etat ne se laisse étudier qu'à force de faire des recherches sur le terrain [...] Et pendant ces recherches nous devons nous rendre compte que "Tout change, même le Droit, même les juristes."»

Cette notion de pluralisme juridique a été utilisée par les anthropologues du droit pour expliquer la situation juridique des Etats africains. En effet, selon Etienne Le Roy (Le Roy 1975), les Etats africains sont caractérisés par la cohabitation de plusieurs droits. Au *droit traditionnel* précolonial, va succéder le *droit coutumier* transcrit par l'administration coloniale. Actuellement, à côté du *droit positif* coexistent des *droits locaux et populaires*. Ces droits populaires se forment en dehors des instances étatiques, aussi bien en zone urbaine que rurale. De par leur caractère extrêmement

innovant, ils s'éloignent également du droit traditionnel. (Rouland 1990). « Les modes "formels", nous dit Le Roy, c'est-à-dire officiels et étatiques sont 'débordés' par les modes 'informels', officieux, occultés ou illégaux selon le cas. » (Le Roy 2004 :VII). A partir de recherches empiriques sur la gestion des conflits fonciers, au Burkina - Faso, Christian Lund (Lund 1999), montre comment les acteurs évoquent différents droits, selon leurs intérêts du moment, pour revendiquer une propriété. Le droit prend alors la forme d'une ressource mobilisable politiquement.

L'ouvrage d'Etienne Le Roy (Le Roy 2004) est intéressant en ce sens qu'il fait le point sur l'histoire et le fonctionnement des institutions judiciaires et aussi sur les recherches anthropologiques s'intéressant à la justice et au règlement des conflits. Il y rend compte des logiques qui sous-tendent les pratiques des justiciables. Il finit en proposant une « refondation » de la justice. Cette réforme favoriserait la reconnaissance de la validité des voies non étatiques de règlement des conflits et assurerait leur autonomie.

Selon Michel Alliot (1985), les premiers chercheurs qui firent connaître les sociétés africaines (administrateurs coloniaux, les coutumiers), y voyaient l'envers de leur propre société. Il semble qu'il en ait été de même pour les droits africains. Pour ceux-ci, la coutume était l'envers de la loi (c'est-à-dire, non écrite, non publique, non générale, incertaine, irrationnelle, inapte aux innovations volontaires). De même, ils percevaient les droits africains comme l'envers des droits européens (c'est -à-dire non différenciés de la religion, de la morale et des habitus sociales, ignorant la distinction du droit public du droit privé; collectif et inégalitaire); bref des pré-droits<sup>5</sup> appelés à évoluer vers les seuls vrais droits universels c'est-à-dire ceux de l'Occident. Il a fallu attendre, selon M. Alliot (1985) les travaux d'Elias T. Olawalé à partir de 1957 pour reconnaître « la nature propre du droit coutumier africain » (Olawale Elias 1961). D'autres chercheurs (juristes et anthropologues), réunis au sein du Laboratoire d'anthropologie juridique de Paris - LAJP - autour du Recteur Michel Alliot entreprirent cette quête de l'authenticité des droits africains pour ce qui est de la tradition française.

---

<sup>5</sup> La notion est empruntée ici à Michel Alliot (1985)

Du côté des Anglo-saxons, les premières recherches sur le droit dans les sociétés non occidentales suggéraient que le droit est intimement lié à la culture; (Geertz 1983). La seconde interprétation du droit, est d'inspiration marxiste. Ici, la loi est perçue comme un instrument au service des intérêts des élites, des capitalistes et du capitalisme. Quant à Francis. G. Snyder lui, il affirme que :

«Produced in particular historical circumstances, the notion of " customary law " was an ideology of colonial domination. The concept of "customary law" itself manifest an attempt to reinterpret African legal forms in terms of European legal categories which formed part of this ideology of those classes most closely associated with the colonial state." (Produit dans des circonstances historiques particulières, la notion de « loi coutumière » était une idéologie de la domination coloniale. Le concept de "loi coutumière" lui-même est un essai de réinterprétation des formes légales africaines en des catégories légales européennes qui fait partie de l'idéologie de ces classes les plus étroitement liées à l'état colonial. ).<sup>6</sup> (Snyder 1981b :76).

Le troisième courant proposé par des anthropologues et surtout des juristes est une approche technique et fonctionnelle. Elle fait du droit « une réponse rationnelle aux problème sociaux ».

Max Gluckman a été, le personnage le plus marquant de la première moitié du vingtième siècle en matière d'études du droit, notamment en Afrique. A partir de ses recherches chez les Lozi sur les logiques qui sous-tendent les modes de résolutions des conflits (Gluckman 1955) Gluckmann montre que les systèmes judiciaires des indigènes d'Afrique sont aussi rationnels au sens wébérien du terme, que le sont ceux des Occidentaux. Leurs prémisses sont peut être différents en raison du milieu social mais les logiques et les processus de raisonnement restent les mêmes. Sur le plan méthodologique Gluckmann apporte une innovation dans la recherche en focalisant son attention sur des « cas » au niveau des cours et tribunaux. Nader (Nader & Todd

---

<sup>6</sup> La traduction est de moi-même.

1978) et à sa suite, les chercheurs du Max Planck Institute avec à leur tête le couple von Benda- Beckmann, postulent que la comparaison des procédures de gestion des conflits dans différentes sociétés pourraient conduire à de fructueuses découvertes. Plus tard, les travaux de Comaroff et Roberts (Cammaroff & Roberts 1981) montrent que même dans les cours et tribunaux les règles ne sont pas toujours appliquées. A partir d'études des cas collectées parmi les *Tswana* de l'Afrique du Sud, ils montrent comment plusieurs types de procédures de règlement de conflits peuvent coexister dans un même système. Ces cas révèlent que les *Tswana* d'Afrique du Sud profitent parfois des arènes de résolution des conflits pour renégocier leurs positions sociales, ou pour obtenir une reconnaissance des relations sociales précédemment contestées.

Les recherches en anthropologie du droit connurent un bond prodigieux avec la découverte et la popularisation du concept de « legal pluralism ». En effet, les travaux de (Moore 1973) et de (Griffiths 1986) qui attaquaient le « legal centralism », c'est-à-dire l'idée selon laquelle la loi est une émanation exclusive de l'Etat, a été remise en cause au sein des chercheurs en anthropologie du droit. Il est désormais de plus en plus admis, à l'instar de Griffiths que les normes et pratiques obligatoires émanent aussi bien de source gouvernementale que de source non gouvernementale. Selon Sally Falk Moore, à la suite de Griffiths, la notion de « legal pluralism » aura beaucoup de succès en anthropologie du droit :

« Following Griffiths, some writers now take legal pluralism to refer to the whole aggregate of governmental and non-governmental norms of social control, without any distinctions drawn as to their source.” (A la suite de Griffiths, des auteurs désignent par legal pluralism tout un agrégat de normes gouvernementales, non gouvernementales et de contrôle social sans distinction de leur source.)<sup>7</sup> (Moore 2001 :10)

Il importe de signaler les travaux de (Lund 2006b) sur le fonctionnement de certaines institutions au nord Ghana. Ils montrent qu'il y a une sorte de compétition entre des institutions pour s'arroger un caractère d'autorité publique. Ceci se manifeste par l'utilisation par des institutions non officielles ou semi - officielles d'instruments

---

<sup>7</sup> La traduction est de moi-même.



relevant du pouvoir régalién de l'Etat : drapeau, sceaux, cachets, armoiries, emblèmes nationaux. Ce sont ces institutions que l'auteur a nommées « twilight institutions » et traduit en français par « institutions en claires - obscures ». Cette compétition se ressent dans la course à la délivrance de biens et de services publics. Comme, on le voit, il manque toujours des travaux de type descriptif sur l'organisation judiciaire. Ce type de recherche a été surtout l'œuvre de la sociologie du droit.

### **2.3- L'apport de la sociologie du droit**

Les recherches sur l'organisation judiciaire ont été, selon Treves (1995 : 206), conduites avec comme fil conducteur, la sociologie des organisations telle qu'elle a été mise à l'épreuve dans les entreprises industrielles. Certaines de ces recherches s'orientèrent vers les transformations observées dans la gestion des tribunaux (Ackermann & Bastard 1989, 1990 et 1993); d'autres se sont intéressés aux activités des tribunaux sous l'angle des flux d'affaires traitées, les modalités de gestion des juridictions, la bureaucratisation de certaines fonctions et le rôle particulier des professions qui interviennent dans l'activité judiciaire. Ces recherches sont essentiellement focalisées sur les institutions judiciaires européennes. Mais leurs orientations et méthodologies nous semblent intéressantes pour être appliquées à la présente recherche. Voyons à présent ce qu'il en est des travaux sur l'administration judiciaire en Afrique.

### **2.4- La contribution de la socioanthropologie**

Ce déficit en matière de recherches empiriques est partiellement comblé par les récents travaux du LASDEL sur la justice au Bénin et au Niger. En effet, à partir des rapports entre usagers et prestataires de service dans l'administration judiciaire de ces deux pays, ces travaux ont essayé de mettre en lumière les pratiques corruptives qui s'y passent et les perceptions qui découlent de ces rapports usagers-prestataires de l'administration judiciaire. (Tidjani Alou 2002, 2005). Le mérite de ces ouvrages est de mettre en exergue pour une première fois une véritable ethnographie de

l'administration judiciaire. Seulement, ils sont focalisés essentiellement sur l'angle de la corruption. Cette approche me paraît intéressante parce qu'elle fait une description fine des mécanismes des pratiques corruptives relative au système judiciaire dans quelques Etats de l'Afrique de l'Ouest.

Il est aussi intéressant de signaler un récent ouvrage de Dominik Kohlhagen (Kohlhagen 2009) sur le fonctionnement des Tribunaux de résidence et les Tribunaux de grande instance du Burundi. Il y décèle des insuffisances de moyens humains et matériel ne permettant pas une bonne distribution du service judiciaire, de même que des pratiques de corruptions.

## **2.5-La justice au Bénin**

Les recherches sur le fonctionnement au quotidien de la justice au Bénin, ne sont pas non plus abondantes. Il s'agit surtout de Mémoires de fin de formation des magistrats et des étudiants des Facultés de sciences juridiques. Ces travaux sont caractérisés par une approche dogmatique et formaliste du droit.<sup>8</sup> Cependant, ils apportent un éclairage sur le système judiciaire béninois tel que les textes le prévoient. Certains Mémoires vont au-delà de l'analyse des principes et s'intéressent aux modes d'application des lois dans la réalité. C'est le cas du mémoire d'Antoine Gouhouédé (Gouhouédé 1988) qui, à partir d'observations faites dans certains commissariats de police du Bénin, essaie d'apprécier l'efficacité de la police judiciaire au Bénin sous le régime militaro révolutionnaire. L'intérêt de ce mémoire est qu'il allie bien l'approche anthropologique (observation, entretiens et analyse des données écrites) à l'approche juridique caractérisé par l'analyse des textes juridiques. L'auteur relève des insuffisances observées dans certains commissariats et brigades de gendarmerie. Il s'agit entre autres du mépris des textes régissant la durée de la garde à vue, des pratiques corruptives, des dossiers insuffisamment instruits, et des cas où les Officiers de police judiciaires (O.P.J.) se substituent aux juges pour dire le droit. Toutes ces pratiques déviantes trouvent leur origine, selon l'auteur, dans la qualité de la

---

<sup>8</sup> Expression empruntée à Hesseling et G. Oomen B. (2001 : 48).

formation des agents. Ce mémoire, qui s'inscrit fort bien dans la perspective adoptée par le présent travail, a déjà fait date. Il serait nécessaire d'actualiser ces travaux et de chercher à savoir comment ont évolué les observations faites par l'auteur depuis lors. Il serait intéressant de savoir si ces pratiques déviantes relevées par Gouhouédé (Gouhouédé 1988) au milieu des années 1980, ont connu des évolutions avec les différentes réformes en cours dans le secteur de la justice au Bénin. Deux autres mémoires de fin de formation des magistrats, retiennent l'attention. Il s'agit de celui de (Vlavonou Kponou 1990) sur la place de « La justice dans la constitution béninoise de décembre 1990. » et celui de (Tiamou & Adjihouda 1987) qui traite de l'indépendance du juge béninois et du principe de la séparation des pouvoirs. Vlavonou Kponou, dans la première partie de son travail, fait une analyse de la place de la justice dans les différentes Constitutions qu'a connues le Bénin depuis l'indépendance. Dans la seconde partie, il focalise son attention sur la constitution béninoise de décembre 1990 et les dispositions juridiques qu'elle prévoit. Quant à Tiamou et Adjihouda, (Tiamou & Adjihouda 1987), ils montrent les limites des dispositions juridiques susceptibles d'assurer l'indépendance du juge face au pouvoir exécutif à cette époque. Si ces deux derniers ouvrages apportent un éclairage sur la connaissance de l'appareil judiciaire béninois, ils restent figés aux textes et ne se fondent pas sur des observations empiriques. Hormis les travaux récents du LASDEL, et l'article de Thomas Bierschenk (Bierschenk 2008), il n'existe pas, à ma connaissance, de recherches socio- anthropologiques *stricto-sensu*, sur les activités (fonctionnement) quotidiennes de la justice, les formes de sociabilité, les rapports avec les usagers et les autres services assurant la justice, observées de façon approfondie et continue sur une longue période. C'est, à mon avis, cette lacune que la présente recherche se propose de combler. Les études et travaux du LASDEL portent sur les pratiques corruptives dans le transport, le port, la justice, la santé, et les marchés publics. Ces travaux constituent un tremplin pour le présent projet de recherche. Toutefois il ne se focalisera pas essentiellement sur les pratiques de corruption dans la justice. Il sera élargi aux aspects complexes de la production et de la distribution de la justice.

Un article d'Erdemute (Alber 2001)<sup>9</sup> montre, à partir d'une histoire de sorcellerie dans un village du Bénin, comment les acteurs peuvent recourir suivant leurs intérêts à plusieurs sources de droits pour résoudre un conflit. L'intérêt de cet article réside en ce qu'il fait une étude approfondie d'un cas et met à jour la notion de *pluralisme juridique* au Bénin. Erdemute Alber, fournit là un exemple des outils méthodologiques qui seront utilisés pour la présente recherche : l'étude approfondie de cas en suivant certains dossiers ayant un intérêt particulier par rapport à la problématique.

Cette revue de la littérature grise sur le système judiciaire béninois n'est pas exhaustive, loin s'en faut car on observe une production abondante avec les vagues de formation des auditeurs de justice et des greffiers à l'Ecole nationale d'administration et de magistrature (ENAM). Cependant, on ne saurait passer sous silence la contribution de Barnabé Georges Gbago (Gbago 1997) sur l'apport du Bénin au Droit de l'Homme. Bien que juriste de formation, cet auteur réussit à sortir des conceptions unitaires du seul droit positif pour faire une analyse anthropologique des diverses contributions du constituant béninois au Droit de l'Homme.

### **3. Méthodologie de recherche :**

La présente recherche s'inscrit, je l'ai dit plus haut, dans le cadre du projet de recherche « *L'Etat en chantier. Services publics et fonctionnaires en Afrique de l'Ouest. Éducation et justice au Bénin, Ghana Mali et Niger* ». Elle a donc bénéficié de l'ensemble des discussions menées au sein de ce programme et des remarques de collègues et professeurs de l'équipe. La problématique s'est donc précisée au fil des rencontres annuelles d'étape du projet.

Au début de ces recherches sur la socio-anthropologie de la distribution de la justice dans le nord-ouest du Bénin, j'ai espéré appliquer sur le terrain les techniques classiques de la recherche qualitative : Observations participante et non participante,

---

<sup>9</sup> *Sorcellerie, vindicte populaire et pluralisme du droit au Bénin*. (Ouvrage non publié, mais qui a fait objet de plusieurs communications à divers colloques que j'ai obtenu de l'auteur même.) Il existe une version en allemand: Alber, Erdemute. 2001. Hexerei, Selbstjustiz und Rechtspluralismus in Benin. Afrika Spektrum 2001 (36):145-168.

entretiens individuels semi-structurés, etc. Ainsi, plein d'espoir, je commençai les recherches préliminaires en vue d'affiner le projet de recherche et surtout de mieux cerner les notions de droit et les procédures judiciaires béninoises.

1. J'ai donc entrepris *une recherche documentaire* sur les textes de lois constitutifs de l'appareil judiciaire béninois ; sur les modes d'organisation judiciaire d'avant la loi 64-028, sur l'organisation judiciaire au niveau de la juridiction de Natitingou. Cette phase se prolongera plus tard par des recherches aux archives nationales à Porto- Novo et dans les archives de l'administration communale à Natitingou, Bassila, et Tanguiéta ainsi que celles préfectorales. J'avais alors la ferme intention d'obtenir des documents sur l'organisation administrative et judiciaire de la période coloniale à nos jours.<sup>10</sup>

2. Je me suis mis à faire de l'observation non participante dans les locaux du Tribunal de Première Instance de Natitingou. Ceci n'a pas posé problème puis que les jugements, sauf dans des conditions particulières, sont publics. Très vite, il s'est avéré indispensable d'avoir une autorisation officielle de recherche pour pouvoir poursuivre mes recherches dans les services judiciaires. Les magistrats et autres agents du tribunal se refusaient systématiquement à se prêter à mes questions sans autorisation de recherche. Il aura fallu la croix et la bannière pour obtenir ce «sésame» des autorités du Ministère de la justice. Ma demande d'autorisation de recherche introduite auprès des autorités judiciaires est restée sans réponse pendant plusieurs mois, malgré tous les rappels. Il a fallu « suivre mon dossier » comme on le dit dans le langage courant des usagers de l'administration béninoise. Pour ce faire, j'ai dû recourir à un cousin, magistrat en service au Ministère de la justice. Ce dernier m'a conduit auprès du Secrétaire Général du Ministère à qui j'ai dû expliquer les objectifs de ma recherche, les types de données que je comptais recueillir au niveau des services judiciaires, avant qu'il n'instruise un de ses collaborateurs à initier une autorisation de recherche à la signature du directeur de Cabinet du Ministère de la Justice. Malgré

---

<sup>10</sup> Au début de la période coloniale française au Dahomey (Actuel Bénin) et en Afrique francophone en général le pouvoir judiciaire n'était pas nettement distinct du pouvoir administratif (Mangin 1990). Mais très vite je me rendrai compte qu'hormis les Archives Nationales qui sont bien structurés et sont en cours d'organisations, au niveau des administrations, les archives sont très mal tenues, si non abandonnées aux intempéries.

l'autorisation de recherche obtenue quelques semaines après, certains agents des tribunaux, notamment des magistrats ont continué par afficher une méfiance vis-à-vis de l'intrus que j'étais dans le tribunal. Ce n'est que progressivement, que les usagers et les agents du service judiciaire se sont habitués à ma présence dans les couloirs du tribunal et n'ont plus souvent fait attention à moi ni obstruction à mes recherches. Progressivement une confiance s'est établie avec les agents, ce n'est qu'en ce moment que les langues ont commencé à se délier, que les acteurs vont commencer par s'exprimer aisément. Je pouvais faire désormais des observations prolongées sans que ma présence ne puisse déranger les usagers et les prestataires des services judiciaires. Les observations se sont parfois prolongées jusque dans les domiciles des prestataires de la justice (magistrats, greffiers, secrétaires des services judiciaires, agents de police ou de gendarmerie) afin de voir leurs relations avec les usagers hors du cadre formel du travail. J'ai souvent partagé un verre ou un déjeuner avec certains d'entre eux. Ce qui a permis de briser la glace, de créer un climat de confiance de collecter des données qui n'auraient pas pu être obtenues dans le cadre formel et strict d'une recherche.

La faible utilité de l'autorisation officielle de recherche du ministère de la justice, montre bien que le secteur judiciaire est peu réguler. Mais cela tient aussi de l'autonomie dont jouissent les magistrats au Bénin. Avant que je n'obtienne cette autorisation, le président du TPI était très hostile à toute recherche dans sa juridiction. Je ne réussirai à faire qu'un seul entretien de trente minutes avec lui après l'obtention de l'autorisation de recherche. La principale leçon à tirer de cette expérience est qu'il ne suffit pas d'une autorisation de la hiérarchie pour pouvoir y faire des recherches. Il faut au chercheur une certaine capacité d'intégration par le développement d'un tissu de relations dans le système. Cette situation semble être la caractéristique, à des degrés divers, de tous les services publics au Bénin. Les prestations n'y sont pas anonymes, impersonnelles, mais reposent plus sur les relations personnelles des acteurs. Ce n'est donc pas seulement la méconnaissance du français et des rouages de l'administration qui poussent les usagers à se faire accompagner dans les services publics.

3. Les observations se sont complétées par des *entretiens* avec les acteurs de la justice : juges d'instruction, procureur ; auxiliaires de justice (greffiers, Officiers de police judiciaire, avocats, secrétaires des tribunaux, interprètes, assesseurs et interprètes) ; les commis des tribunaux de conciliation ; les prisonniers corvéables et bien entendu, les usagers et les justiciables anonymes rencontrés par hasard au tribunal. Car la perception que chaque catégorie d'acteurs a de l'objet d'étude dépend de son statut et de ses intérêts dans cette arène locale que constitue la fourniture du service judiciaire. Il est important de signaler dès ici que n'étant pas juriste de formation, j'ai dû au début de cette recherche faire des entretiens avec surtout des professionnels du service judiciaire pour mieux en appréhender les rouages. Il est possible que leurs perceptions semblent dominantes. Mais une fois que cette phase a été franchie, j'ai eu des entretiens avec des usagers des services judiciaires également pour mieux comprendre leurs logiques d'actions et perceptions. Les points de vue des deux grandes catégories d'acteurs ont été mis en perspective, discutés et analysés.

4. Quelques *recueils de données statistiques* sur les effectifs du personnel, l'évolution du nombre de dossiers parvenus au TPI de Natitingou, ont été nécessaires pour compléter les données qualitatives recueillies et vérifier certaines sous-hypothèses sur les activités des juridictions. J'avais, au début de la recherche, voulu faire une recension systématique des registres de la « main courante » à des unités de police judiciaire afin de comparer les cas soumis à la police et la gendarmerie avec les cas qui parviennent au tribunal, mais je me suis très vite rendu compte que ce n'était pas des statistiques fiables. En effet, les brigades de gendarmerie ne notent pas systématiquement tous les cas qui leur sont soumis, alors qu'au niveau des commissariats de police, les registres de main courante sont des fourre-tout où aucune distinction n'est faite. Tout y est noté, même les sollicitations du commissariat qui n'ont rien à voir avec leurs missions. De sorte qu'il est impossible de se fier à ces statistiques.

5. Des *études de cas approfondies* émergeant des entretiens ont fait l'objet d'une attention plus soutenue en vue de mieux comprendre et illustrer les données qualitatives. Les dossiers suivis ont été sélectionnés en fonction de leurs intérêts par rapport au sujet de recherche.

6. Les données documentaires ont fait l'objet de *triangulation* avec les interviews réalisés auprès d'informateurs clés (Dans l'administration judiciaire et publique, avec des anciens agents de la justice, des agents en service ou ayant servi dans la zone concernée par la recherche). C'est-à-dire que pour une information produite, des entretiens sont réalisés avec deux camps opposés voire une troisième source afin de faire des recoupements pour saisir de façon objective le cas.

Ces recherches ont bénéficié des études ponctuelles que le Projet d'appui au secteur de la justice dans les départements de l'Atacora, de la Donga, du Mono et du Couffo, m'a commandité sur « Etude sur la perception de la justice et les droits de l'enfant dans les départements de l'Atacora, de la Donga, du Mono et du Couffo » en juin, juillet 2007 et l'évaluation finale du PASJ commandité par la Coopération technique belge. (CTB) en septembre octobre 2009. J'ai accepté de faire ces deux études parce qu'elles entraient parfaitement dans le cadre de mes recherches doctorales, et me permettaient d'avoir la possibilité de rencontrer certains acteurs du Ministère de la justice tel que le Garde des Sceaux et d'autres directeurs centraux que je n'avais pas pu rencontrer au cours de mes recherches de terrain. Ces expériences m'ont également permis de prendre part à des ateliers et fora de réflexion sur le système judiciaire du Bénin auxquels je n'aurais pas été invité en tant que chercheur en sciences sociales. En participant donc à ces études, mon intention n'était pas de m'éloigner de mes recherches dans le cadre du projet « Etat en chantier », mais au contraire, c'était une stratégie pour obtenir des données que je ne parvenais pas à obtenir en tant que chercheur, malgré mon autorisation de recherche. Effectivement, en dépit de l'autorisation du ministère, le président du tribunal de première instance de Natitingou m'a encore renvoyé sous prétexte que les archives judiciaires étaient des archives sous scellé et qu'il me fallait une autorisation spéciale de la Présidence de la République pour y accéder. Par contre lorsque je revins m'entretenir avec lui à deux reprises dans le cadre de missions d'évaluation officielle annoncée par avance par le ministère, il se plia plus facilement à mes questions.



***Les sites d'enquêtes***

En raison de l'étendue de la juridiction de Natitingou, j'ai dû opérer un choix dans les sites d'enquêtes. Ainsi, mes enquêtes de terrain se sont déroulées sur quatre principaux sites :

- ***Natitingou*** : chef-lieu des départements de l'Atacora et lieu d'implantation du tribunal ;

- ***Bassila*** : cette commune a été choisie du fait de sa position très éloignée du Tribunal et de sa situation à l'extrême Sud de la juridiction de Natitingou objet de la recherche ;

- ***Kouandé*** : situé à l'Est de Natitingou est représentatif des peuples Baatonu de l'entité dénommée communément 2KP : Kouandé-Kérou-Péhunco. Le TPI de Natitingou couvre cette région que l'on ne saurait occulter.

- ***Boukombé*** : Plus à l'Ouest a été choisi parce qu'il correspond à l'aire culturelle des Bètammaribè péjorativement appelées *somba*, un nom générique donné à un ensemble de population de la partie occidentale du département ;

Ainsi avec Kouandé et Boukombé les deux régions Est et Ouest de la juridiction sont prises en compte.

- ***Cotonou*** : le choix de faire des enquêtes à Cotonou s'est imposé du fait que la Chancellerie y est établie, la quasi-totalité des avocats et autres auxiliaires de justice y ont leur cabinets ;

- ***Parakou*** : la Cour d'appel dont le TPI de Natitingou dépend est celle de Parakou. Il était donc indispensable de suivre certains dossiers venant du tribunal de Natitingou jusqu'à la Cour d'appel de Parakou. De plus un certain nombre de conseillers à la Cour d'Appel de Parakou avaient servi dans la juridiction de Natitingou auparavant et il était nécessaire de faire des enquêtes auprès de ceux-ci ;

- ***Kandi et Lokossa*** : J'ai choisi de mener des enquêtes au niveau des tribunaux de première instance de Kandi et de Lokossa en vue de comparer certaines réalités avec celles de Natitingou objet de la présente recherche. Ces deux juridictions ayant le même statut que Natitingou<sup>11</sup>.

Pour mieux saisir le sens de cette étude, il me paraît utile de l'aborder sous l'angle historique afin de présenter le processus de mise en place de l'institution judiciaire dans cette région.

---

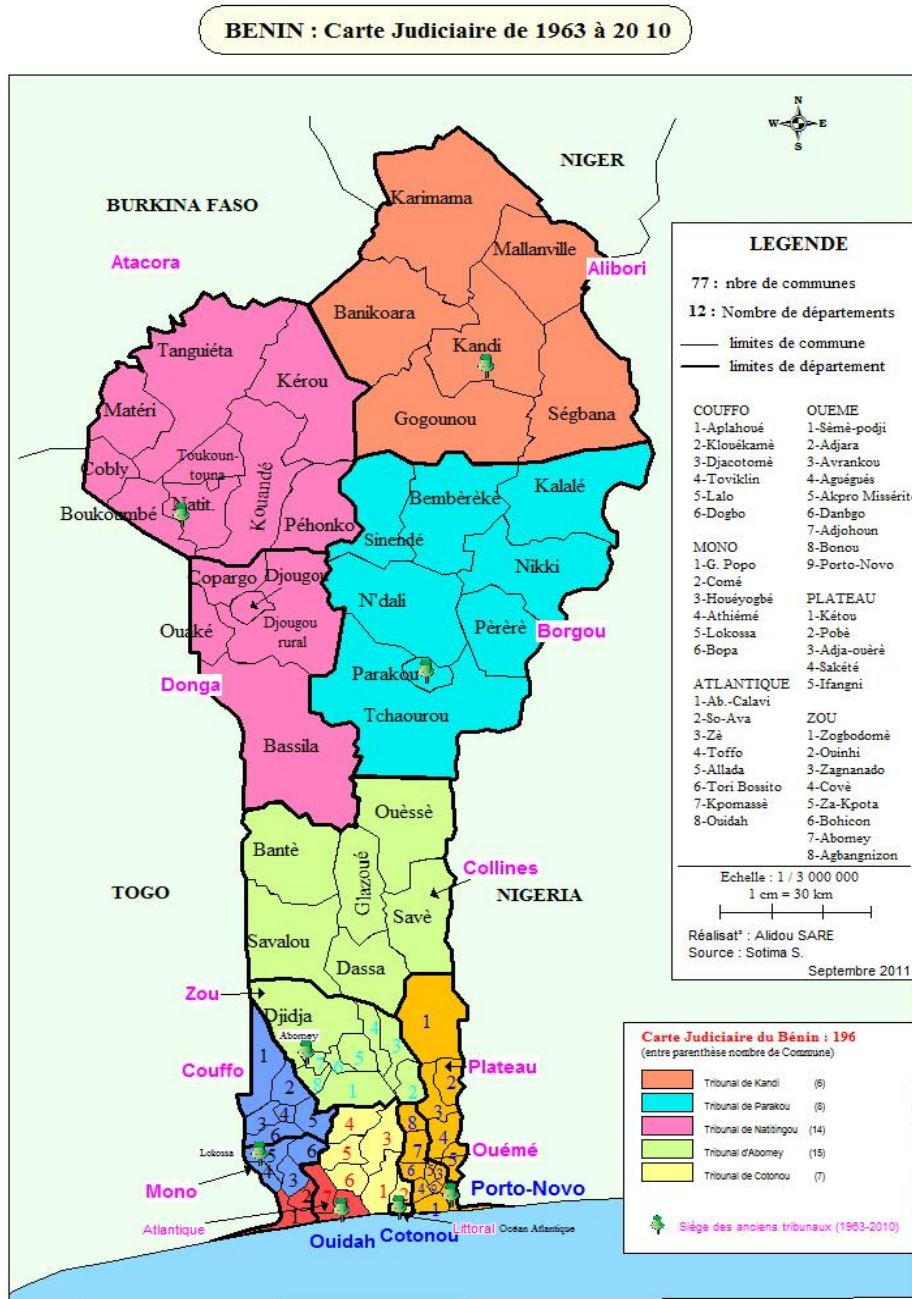
<sup>11</sup> Ce sont des tribunaux de première instance et de deuxième degré, alors que ceux de Parakou, Cotonou et Porto-Novo sont des tribunaux de première instance, mais de premier degré.

**Chapitre I : L'institutionnalisation d'une justice officielle à  
travers le XXème siècle dans une région du Bénin**

## **Introduction :**

Les relations des justiciables dans la juridiction du Tribunal de Première Instance de Natitingou (TPIN) avec l'institution judiciaire officielle sont empreintes de méfiance, d'évitement voire de rejet et parfois d'attrait pour la résolution de certains types de conflits. Pour comprendre cette ambiguïté de l'attitude des justiciables dans le ressort du TPI de Natitingou, il est apparu nécessaire de retracer le processus de la mise en place de l'institution judiciaire dans cette juridiction depuis l'époque coloniale. Il est évident que les rapports des usagers avec l'institution judiciaire, à différentes époques de l'histoire, ont laissé des empreintes dans la conscience collective, ce qui pourrait influencer aujourd'hui leurs relations à la justice moderne. Dans ce chapitre, je ferai un bref rappel des modes de règlements des conflits au sein des sociétés en place dans le ressort de cette juridiction ; avant d'aborder la question du processus d'institutionnalisation de l'administration moderne et la justice actuelle au début du siècle dernier. Enfin, je reviendrai sur les diverses transformations qu'a connues l'institution judiciaire à travers les différents régimes politiques qui se sont succédés au Bénin afin d'analyser la façon dont l'Etat se manifeste à travers le service public de justice. Il s'agit d'essayer de comprendre les fondements historiques des perceptions sur l'Etat sous le prisme de la justice. Je fais certes, mien le point de vue de Jean-Pierre Olivier de Sardan (Olivier de Sardan 2001 :423) lorsqu'il récuse cette idéologie « culturaliste traditionaliste africaniste » qui consiste à remonter dans un passé mythique africain pour tenter d'expliquer les réalités bureaucratiques actuelles et propose : « Par exemple, s'il s'agit de comprendre le fonctionnement assez particulier des bureaucraties africaines du XXI<sup>e</sup> siècle, c'est plutôt au XX<sup>e</sup> qu'au XIX<sup>e</sup> siècle qu'il faut remonter, avec l'instauration de l'Etat précolonial. » Mais dans le cas précis du système judiciaire, une observation attentive permet de remarquer des survivances des pratiques précoloniales de règlement des conflits dans la société béninoise du XXI<sup>ème</sup> siècle. C'est pour cette raison que je remonte aussi loin afin de tenter d'analyser ces rémanences. Je prends ensuite en considération la période coloniale « décisive dans la construction de l'Etat » dahoméen aujourd'hui béninois.

Il faut préciser que le ressort territorial du Tribunal de première instance de Natitingou correspond aux actuels départements de l'Atacora et de la Donga au Nord-Ouest du Bénin. (voir Carte N°1 ci-dessous)



Source : Tchantipo SS® Réalisée par moi-même à partir des données de terrain avec l'appui technique de Alidou SERO de la SERHAU-SA, 2011.

## **I.1- Les groupes socioculturels dans l'Atacora/Donga à la veille de la colonisation et leurs modes de gestion des conflits**

« Dernière partie de la "colonie du Dahomey et dépendance" à être explorée et occupée par les français, la région qui s'étend à l'Ouest de la ligne Djougou-Kouandé-Konkobiri était alors habitée par une diversité de peuples qui furent désignés par les noms de "Cafiris" puis de "Somba". Qualifiés de "paléonégritiques" et d'individualistes par les colonisateurs qui éprouvaient bien du mal à les intégrer dans leur système, ces peuples se singularisent par rapport à leurs voisins immédiats (Baatombu et Gulmanceba notamment), par leur apparente ignorance de tout système étatique et de tout pouvoir politique. Ils formaient des sociétés dites anarchiques et acéphaliques. » (N'tia 1993 :107)

La mosaïque de groupes et de sous groupes sociaux présente dans les départements de l'Atacora et de la Donga peut être regroupée en deux principales catégories : les sociétés à chefferie et celles qui n'en ont pas.

Lorsque nous considérons l'organisation sociopolitique de ces groupes, quelques uns seulement étaient parvenus à mettre en place un pouvoir à chefferie avant la pénétration coloniale. Il s'agit des royaumes *wassangari* de Kouandé, de Birni, de Kérou et de Ouassa Péhunco ; et du royaume du *Kilir* à Djougou. Les *Tèm* ou *Cotokoli* étaient aussi organisés en chefferie de même que les *gulmanceba* de Konkobiri. (Cornevin 1981; Lombard 1965; Mercier 1968). Les autres groupes socioculturels à quelques nuances près étaient des sociétés à organisation politique lâche (Cornevin 1981; Mercier 1968)<sup>12</sup>. Ces derniers sont ainsi dénommés parce qu'ils ne possèdent

---

<sup>12</sup> Les sociétés à organisation politique non centralisée ou faible encore appelées sociétés lignagères ou segmentaires ont été longuement étudiées entre autres par Edward Evans Pritchard (Evans-Pritchard 1968). A quelques nuances près, ces groupes présentaient les mêmes caractéristiques du point de vue de leur organisation sociale. Certains d'entre eux comme les Waaba de la région de Natitingou avaient subi les influences politiques des royaumes Wassangari de Kouandé et à la veille de la pénétration coloniale présentaient un début d'organisation politique centralisée (chefferie) mais leur pouvoir reste essentiellement identique à celui des sociétés lignagères.

pas un pouvoir politique centralisé, un roi ou un chef, les sociétés dites « acéphales<sup>13</sup> » sont fondées sur des liens de parenté clanique ou lignageaire<sup>14</sup>. L'organisation sociale est fondée sur la communauté de croyance religieuse. Le prêtre de la divinité principale du clan joue un rôle prépondérant dans les règlements des conflits et dans les rapports entre les individus. Mais il n'exerce pas un pouvoir politique. Deux attitudes ont caractérisé ces peuples :

- ✓ la fuite face à la constitution d'un pouvoir politique centralisé (Mossi, Gulmance, Wassagari de Nikki, Birni et Kouandé) pour se réfugier à l'intérieur de la chaîne de montagne qui donne son nom à la région, l'Atakora.
  
- ✓ la résistance farouche face aux agressions des pillards et aux razzias des esclavagistes Mossi, Wassangari, Tyokossi et Gangamba. (N'tia 1993; Tiando 1987, 1993, 1997).

Ils sont plus connus sous le nom de *somba* que leur attribuent péjorativement leurs voisins les *Baatombu*. Voilà à peu près le faciès de l'Atacora avant la pénétration coloniale. Il faut toutefois reconnaître que cette région du Bénin a fait l'objet de très peu d'études scientifiques. Les archives administratives de la période coloniale n'existent pas à Natitingou. Elles furent détruites en 1925 suite à un incendie. Pour avoir des données historiques écrites sur la région, il faut donc s'adresser aux Archives Nationales à Porto- Novo.

Voyons à présent les modes de règlement des conflits dans ces sociétés avant l'implantation d'une justice moderne de type occidental dans la région du fait de la colonisation française.

## I.2- La justice dans l'Atacora précoloniale :

---

<sup>13</sup> Du grec « a » qui est un privatif : absence de et « képhalé » qui signifie tête, et dans un sens plus large « absence de chef ». La notion de « société acéphale » est très controversée en anthropologie. Mais cette polémique n'a pas d'importance dans notre analyse puisque qu'elle n'y est pas déterminante.

<sup>14</sup> En anthropologie de la famille on appelle lignage, l'ensemble des descendants d'un ancêtre connu ; tandis que la notion de clan renvoie à l'ensemble des descendants d'un ancêtre mythique.

Deux cas de figures se présentent dans la région avant la pénétration coloniale. Le mode d'organisation judiciaire dans les sociétés à organisation politique non centralisée semblait différent de l'organisation de la justice dans les sociétés étatiques précoloniales. Il serait aussi intéressant d'analyser quelques modes coutumiers de règlement de conflits en certaines matières courantes sur lesquels vient se superposer la justice coloniale.

### **I.2.1- La justice dans les sociétés à organisation non centralisée :**

Dans les sociétés lignagères de l'Atacora, l'organisation sociale était fondée non pas sur la force, mais sur les relations de croyance. « C'est-à-dire que ce sont les croyances religieuses qui créent les différents aspects de manifestations de la justice ». (Emmanuel Tiando, Historien et notable de la région, le 16/09/07). L'appellation « acéphale » ne signifie pas absence d'organisation sociale. Le leader ne tire pas son pouvoir de sa capacité de coercition sur le groupe. Il n'accède pas au pouvoir par la force. Le chef dans ces sociétés segmentaires est avant tout le prêtre de la divinité principale, de la divinité chtonienne du lignage ou du clan.

Les modes de résolutions des conflits avant la colonisation n'ont pas complètement disparu avec l'instauration d'une justice officielle étatique. A eux s'est superposée, la justice d'inspiration française. Ils sont si ancrés dans les pratiques que les justiciables dans le ressort du Tribunal de première instance de Natitingou, s'attendent à ce que la justice officielle dise le droit en fonction de leurs coutumes quand ils s'adressent à celle-ci pour le règlement de leurs litiges.

Suivant les informations recueillies auprès des notables de la région, tout conflit, dans ces sociétés, est perçu comme perturbateur de l'ordre social et l'arbitrage du chef de lignage est souvent sollicité pour réparation afin du rétablissement de l'ordre social. Ce dernier assure le règlement des conflits avec l'aide de ses pairs les plus anciens du groupe.



Les analyses similaires ont été faites sur d'autres sociétés africaines par les chercheurs du Laboratoire d'Anthropologie Juridique de Paris. (Alliot 1983, 1985; Le Roy 2004). Voici ce que dit Michel Alliot du règlement des conflits dans « les droits originellement africains » :

« Quand le conflit se noue publiquement, la préoccupation de restructurer la société commande les modalités de la solution. Pour réconcilier, il faut convaincre. Autant que possible, on s'adressera à un juge « naturel » connaissant d'autant mieux l'affaire et les parties qu'il y est impliqué, le chef du lignage concerné, le maître de la terre, celui de la brousse ou des eaux, selon la nature du conflit (la question de la qualification est donc particulièrement importante). On peut aussi s'adresser à un juge choisi en commun, voire un « passant » qui accepte de tenter de régler le conflit. Dans un cas comme dans l'autre, il appartient au juge de convaincre les parties, car il faut restructurer la société de l'intérieur. Souvent quand un premier juge échoue, on en cherche un deuxième, un troisième ou plus. Une décision imposée- il en faut parfois- ne constitue pas une bonne restructuration de la société. On a vu que la coutume elle-même, qu'on invoquera pour justifier la décision cède devant cette finalité : c'est sa capacité à restructurer le groupe qui détermine son emploi. » (Alliot 1985 : 9)

Ces analyses ont été recoupées par les données empiriques produites dans l'Atacora Nord-Ouest. Même en matière pénal, le règlement des litiges se faisait à l'intérieur du groupe social. Les formes de self justice étaient proscrites.

« Autrefois, avant la colonisation, lorsqu'il y avait homicide, si l'auteur du meurtre était du village, l'affaire restait un secret du village. Ça ne se dévoilait pas. Ce problème devenait une affaire entre familles et on réglait ça par une cérémonie de purification. Tout le village allait de grand matin à jeun se purifier au bord d'un cours d'eau. Mais quand ça arrivait entre villages voisins, ça pouvait devenir une guerre. On ne payait rien. Les vieux tentaient la conciliation. Dans les régions de Korontière, Manta, Tabota, Dipoli, les gens se faisaient justice. Là-bas c'était « œil pour œil dent pour dent ». Par exemple, j'ai assisté à un fait

qui s'est produit à Tabota. Il y avait un paysan qui courrait la femme d'un autre paysan. Un jour, le mari cocu a battu sa femme à mort, puis il est allé flécher l'amant de sa femme qui en est mort. C'était en 1967. Il s'est ensuite enfui pour se réfugier sur la montagne. Les parents de sa femme ont en réplique détruit tous ses biens, brûlé son tata, tué tous ses bestiaux et détruit ses arbres (un bannissement total). Il fut appréhendé quelques jours plus tard par la gendarmerie et amené à la prison civile de Natitingou où il fut jugé, condamné. Il mourût en prison. » (NKA, notable de Boukoumbé, le 28/02/2007)

### De l'ordalie comme mode de règlement des litiges :

Il existe aussi un autre aspect de règlement des conflits dans les sociétés lignagères. Bien que le chef de lignage soit en principe le recours pour le règlement des problèmes, l'individu peut se faire justice jusqu'à un certain niveau et ceci dans des conditions bien précises et socialement acceptées. Se faire justice, c'est tout simplement en demandant réparation du dommage qui lui a été causé par l'intermédiaire d'une divinité. C'est ce qu'on appelle *waratukubu* chez les Waaba, c'est-à-dire que l'individu qui se sent lésé dans ses droits demande à une divinité de voler à son secours.. Il prend la divinité à témoin, porte un symbole de la divinité qu'il met chez celui qui l'a offensé et à partir de ce moment là, les deux protagonistes sont officiellement en situation de conflit. Ils ne peuvent plus ni manger ni boire ensemble avec ceux de leur proche famille. Une fois encore l'ordre social est perturbé jusqu'au jour où réparation sera faite. La réparation se fait en fonction de la gravité du préjudice subi et donc de la réparation exigée par le premier protagoniste. Si par exemple l'autre partie en conflit lui avait ravi son épouse ou la fille qui lui était destinée, il peut demander qu'une jeune fille et un autre objet de sacrifice : poulet, chèvre bœuf, etc., lui soient payés en guise de réparation.

Pour le règlement du conflit, chaque partie arrive avec ses proches et ses témoins. Il y a des conciliabules qui se font, chacun s'explique, se justifie, s'excuse et procède aux sacrifices auprès de la divinité ; et on offre à celle-ci, ce que le plaignant avait demandé. Après quoi, les deux parties se lavent les mains en même temps pour

montrer que la réparation a été effectuée et que le groupe social s'est ressoudé. Tout ceci se fait sous l'autorité du chef religieux ou du chef de la lignée ou de famille.

L'ordalie peut prendre une forme de duel. Les protagonistes se défient tout en prenant une divinité à témoin. Mais il n'y a pas de violence physique. Cela intervient souvent dans les cas d'accusation à tort ou non, de sorcellerie. Dans l'impossibilité d'administrer la preuve de son innocence, l'accusé peut prendre une divinité ou un défunt à témoin. Les deux boivent publiquement l'eau de la divinité ou du défunt appelé à trancher le conflit. Ils entrent du coup dans une phase de défi mutuel. Dans ce cas, le premier des protagonistes à mourir a donc tort. Celui qui vit est considéré comme celui qui a donc raison. Dans ces conditions, un rite est aussi organisé pour recréer la cohésion sociale.

En l'absence donc d'une institution centrale et autonome de règlement des conflits, c'est le groupe social même qui se charge de régler les conflits dans le but de rétablir la cohésion sociale. Des analyses similaires ont été faites par Mbaye Gueye sur l'ensemble des sociétés précoloniales de l'Afrique de l'Ouest lorsqu'il affirme :

« Cette justice était le reflet de l'organisation sociale marquée par la prépondérance du groupe sur l'individu. » (Mbaye 1997 : 154)

Une bonne partie des conflits dans ces sociétés concerne le mariage et le foncier. Voyons donc comment ces types de conflits étaient réglés selon mes informateurs.

#### Les modes d'appropriation foncière :

Dans tous les groupes socio-ethniques de la région, la terre est considérée comme un bien commun appartenant à la communauté inaliénable par les individus. Elle appartient à celui qui l'a défrichée pour la toute première fois. Celui-ci la transmet à ses descendants comme une propriété collective. La terre peut faire l'objet de prêt, de don en usufruit, mais jamais d'une cession définitive en toute propriété. Le droit que possède un individu sur la terre est un droit d'*usus* et non d'*abusus*. Il peut la mettre en

valeur, mais ne saurait y faire des cultures pérennes telles que les plantations, ni profiter des fruits des plantes qui s'y trouvent, notamment les karités (*vitellaria paradoxa*), des nérés (*parkia biglobosa*), et des baobabs (*adansonia digitata*). Il ne peut non plus le céder définitivement à un tiers par la vente. Quand les fruits de ces arbres sont murs, il les récolte, mais il a l'obligation de faire appel aux premiers occupants de la terre ou à ses descendants. Ce sont ces derniers qui prennent les fruits et lui donne une part. Il en est de même de la pêche. Quand il y a une mare sur une terre donnée ou prêtée, l'acquéreur n'a pas le droit d'y faire la pêche sans l'accord des premiers propriétaires, c'est-à-dire le premier qui l'a mise en valeur ou ses descendants.

#### Le mariage :

Deux principaux modes d'échanges matrimoniaux sont connus dans la région. Les échanges directs de femmes, surtout pratiqués par les Berba, et les M'bermè. L'individu A échange sa sœur contre la sœur d'un individu B. En cas de conflit dans l'un des ménages, si l'une des épouses vient à rejoindre sa famille d'origine, l'autre aussi doit en faire autant. Dans les échanges indirects de femmes, intervient une compensation matrimoniale qui varie d'un groupe à un autre. Chez les Bètamaribè, par exemple, la dot est toujours constituée de deux vaches. En cas de conflit engendrant une séparation du couple ou en cas de rapt de la femme, l'époux dépossédé est en droit d'exiger le remboursement de la dot. Tant que cette compensation matrimoniale ne lui a pas été remboursée, les enfants issus du mariage illégal appartiennent à l'époux légitime, c'est-à-dire celui qui a payé la dot bien qu'il ne soit pas leur géniteur. Il peut à tout moment prendre possession de ces enfants et leur faire les scarifications de son groupe ethnique.<sup>15</sup>

La pratique très connue des mariages par enlèvement d'une femme déjà mariée, obéit également à des règles. Tous les clans ne sont pas autorisés à prendre des femmes en désordre dans n'importe quels autres clans.

---

<sup>15</sup> La pratique des scarifications rituelles dans cette région est un signe d'une grande importance symbolique, car elles constituent des signes de marquage de l'identité de l'appartenance ethnique et clanique de l'enfant.

Le lévirat et la polygynie sont des pratiques courantes chez la quasi-totalité de ces groupes. Lorsqu'égô décède, un jeune frère, un cousin ou un neveu de son patriclan hérite de sa femme et continue de lui faire des enfants et de s'occuper de ceux nés de la relation avec le précédent époux. Jamais un frère plus âgé qu'égô ne peut hériter de son épouse à son décès. Contrairement au cas de rapt de femme et de divorce, les enfants issus du lévirat sont considérés comme ceux de leur géniteur. La filiation est en ligne agnatique. C'est-à-dire de père en fils<sup>16</sup>. L'ensemble de ces dispositions coutumières seront transcrites de façon sélective à l'initiative du Gouverneur Général Roume. (Rouland 1990 :90) et publiées en 1934 sous le nom du *Coutumier juridique dahoméen*.

Par la lettre circulaire A.P. 128 du 19 Mars 1931, le Gouverneur général de l'AOF demandait aux gouverneurs des colonies de réunir les chefs et notables des principaux groupes.

« Le coutumier a été rédigé en tenant compte des principales coutumes du Dahomey, de leurs ressemblances et de leurs différences »  
(République Française 1934 :4).

Ce coutumier n'a pas toujours pris en compte toutes les coutumes comme il y est mentionné au sujet de la pratique de la polyandrie :

« Il n'est donc pas nécessaire de faire place dans ce travail à une institution que nous n'avons aucun intérêt à fixer au moment où elle meurt tout naturellement ». (République Française 1934 :9)

Par contre dans les sociétés à chefferie, il existe en plus des instances de conciliations d'autres modes et structures.

---

<sup>16</sup> Mais en raison du rôle prépondérant de l'oncle maternel dans la vie de l'individu, certains pensent que la filiation a pu à une certaine époque être matrilineaire.

### **I.2.2- La justice dans les sociétés à chefferie *Wassangari* et du *Zugu Wangara***

Dans les sociétés qui ont connu un pouvoir centralisé avant la mise en place du régime colonial, la justice était assurée par le chef ou le roi, selon le cas, détenteur du pouvoir politique et judiciaire. Ce dernier était souvent assisté par les dignitaires de la cour. Le roi dans le royaume *wassangari* de Kouandé, par exemple, détenait le pouvoir de coercition et de répression. Les sujets avaient recours à son jugement après que toutes les tentatives de conciliation ont échoué. Il détenait le pouvoir de sanction légitime.

Le roi ou chef tranchait donc les conflits d'autorité. Des sanctions étaient infligées à celui qui était reconnu coupable. Il pouvait exiger que les protagonistes soient dépossédés de l'objet de litige au profit de sa cour. Dans ces sociétés, il existait donc une différenciation des pouvoirs judiciaires. Ainsi, le règlement des conflits liés au foncier incombait aux chefs de terre dans le royaume *wassangari*. C'est au *kuande sunon*, chef de terre, que revenait la responsabilité de trancher des conflits fonciers qui pouvaient survenir entre des individus.

Ces sociétés à chefferies évoquées plus haut ont été partiellement islamisées entre les 16<sup>ème</sup> et le 18<sup>ème</sup> siècle (N'tia 1993) instaurant ainsi une situation de **pluralisme juridique** bien avant la mise en place de la justice coloniale française. Depuis lors, certaines affaires comme les questions de successions sont régies par le droit islamique. Selon mes informateurs, les imams connaissaient directement certains conflits opposant deux individus ayant en commun l'islam comme religion. Ils conseillaient aussi le roi lors des règlements des litiges qui lui sont soumis. Les décisions du roi étaient sans recours. Des institutions politiques comme la reine mère *gnon kogui*, *kuande sunon*, constituaient des garde-fous aux abus du pouvoir. Ces fonctions judiciaires traditionnelles n'ont pas disparu de nos jours. Cette forme d'organisation judiciaire a peut-être mieux aguerri ces sociétés à accepter le système judiciaire colonial. A ces formes d'organisation judiciaire viendront se superposer l'organisation judiciaire coloniale rendant ainsi plus complexe les modes de règlement de conflits dans la région. On verra dans les chapitres à suivre comment ces instances judiciaires traditionnelles coexistent avec la justice officielle de l'Etat.

En somme, le recours à la conciliation et aux règlements à l'amiable des conflits n'est donc pas une caractéristique exclusive des sociétés acéphales. Il est également présent dans les sociétés à chefferie. Dans les sociétés à organisation non centralisée ou dans les sociétés à organisation politique centralisée, il existait donc des modes de règlement des conflits bien avant la colonisation française. Elle a été à l'origine de l'institution d'un nouvel organe judiciaire extérieur à ces sociétés et à leur archétype. Ce qui a ainsi instauré une situation d'*acculturation juridique*. (Rouland 1990 :82). Il en résulte des conflits de finalités entre les deux modes de résolution des conflits. Beaucoup de justiciables sortent du tribunal tout déçus ou confondus en raison de l'inadéquation entre le droit officiel qui y est dit et leur connaissance antérieure du droit. Je citerai quelques exemples obtenus de l'entretien avec un assesseur du TPI de Natitingou pour illustrer ces conflits. Généralement les Bétammaribè, qui portent devant le tribunal des cas de reconnaissance de paternité, s'attendent à ce que le tribunal leur accorde ce droit quand bien même ils ne sont pas les pères biologiques, en raison des dispositions de leurs coutumes qui leur accordent ce droit lorsqu'ils sont les époux légitimes de la mère de l'enfant objet du litige. Alors que le droit positif n'accorde la paternité qu'au père biologique. De même, dans les cas de mariage par échange de sœurs, chez les Biali, les parties au conflit ne comprennent pas l'opposition du tribunal à la rétrocession de la sœur de l'autre lorsque celle du premier divorce. Il en est de même des dispositions du Code de Personnes et de la famille qui impose le mariage monogamique comme la règle désormais au Bénin. Des exemples du genre pourraient être multipliés à l'infini.

En d'autres termes les rapports au droit de ces deux principaux groupes ne sont pas les mêmes. Les sociétés à chefferie, avant la mise en place de la justice officielle étaient déjà accoutumées à la conciliation, mais aussi au règlement des conflits par une autorité dont les décisions s'imposaient aux parties et étaient sans recours.

« S : Est –ce que Monsieur le Secrétaire Général, ce comportement là tient un peu ses racines de nos coutumes ? De la façon dont nous rendions justice autrefois ?

SGP : En réalité, heu, moi je suis Bariba,

S :oui,

SGP : je sais que, quelle que soit, la situation, on se référait au chef ; au chef coutumier. Même s'il y avait meurtre, on se référait au chef coutumier.

S : oui.

(..).

S : En milieu bariba ?

SGP : Oui, en milieu bariba, la coutume veut que le chef soit le seul juge.

S : Justement, ...

SGP : Jusqu'à aujourd'hui, lorsque vous allez dans la cour du roi Bangana, et lorsque, justement, il n'arrive pas à résoudre une situation, parfois, lui-même, qu'il s'adresse à l'autorité communale, il dit : « cette situation là, Monsieur le Maire je n'ai pas pu le résoudre, il faut m'aider. Mais il reçoit encore beaucoup, beaucoup d'affaires qu'il règle au niveau de la cour. Parce qu'il y a encore ce sentiment que le chef représente l'autorité. Donc, voilà comment les choses se résolvait, heu... » (Extrait d'entretien avec O. M. B. le 1/03/07)

Cet extrait d'entretien avec O.M.B un ancien Sous-Préfet de Kouandé et originaire de la région, montre bien l'existence d'une institution précoloniale chargée d'arbitrer les conflits et non de conciliation. Plus loin dans cet entretien, l'informateur affirme que parfois, il arrive que la personne tenue pour coupable subisse des sanctions comme des flagellations ou l'expropriation de certains biens au profit de sa victime ou du chef. Cette existence dans les sociétés à chefferie d'instance détenant le monopole du pouvoir répressif, constituait selon moi, une préparation plus ou moins de ce groupe à accepter une institution judiciaire centralisée comme celle héritée de la période coloniale. Alors que dans les sociétés dites acéphales, une telle institution n'existait pas, la conciliation et la réconciliation des parties au conflit était plus privilégiée.

L'institution judiciaire telle qu'elle est actuellement connue au Bénin, tout comme dans d'autres pays francophones d'Afrique, est le fruit de l'entreprise coloniale française. Elle s'est instaurée simultanément avec l'administration territoriale. Dans la région de l'Atacora et de la Donga ressort territorial de la juridiction de Natitingou, le



processus a démarré au début du XX<sup>ème</sup> siècle dans un contexte particulier qu'il importe de rappeler.

### **I.3- De l'instauration d'une administration et d'une justice coloniale dans le cercle de l'Atacora**

Suite à la victoire de la France sur le roi Béhanzin du *Danxomè*<sup>17</sup> en 1894, les troupes coloniales françaises ont entamé l'occupation de l'arrière-pays. C'est-à-dire l'intérieur du pays. Cette occupation n'a pas directement concerné l'Atacora. Comme l'affirme Robert Cornevin, elle comprendra deux périodes : celle des *traités indigènes* jusqu'en 1895 ; et celle de *l'occupation effective* devenue indispensable pour affirmer un droit effectif sur chaque territoire. (Cornevin 1981 : 370). Elle a commencé d'abord par le Nord – Est, l'ancien département du Borgou. Suite à ces mouvements de conquête - soit pacifiques soit violents -, progressivement Nikki a été occupé. Après Nikki, la mission du Capitaine Nicolas s'orienta vers l'Ouest, du côté de Kouandé.

«Le rôle de cette mission consistait surtout à asseoir l'autorité française. » (Kouandété 1978 : 32)

Il est alors facile de comprendre que l'occupation de l'Atacora, se soit effectuée de l'Est vers l'Ouest. En 1899, il y a eu le mouvement de résistance du pouvoir politique Wassangari à Kouandé. C'est donc à partir de 1899 qu'on peut considérer le début de l'occupation de l'Atacora. Mais ce n'était qu'une occupation théorique dans la mesure où jusqu'en 1906-1907 aucune occupation effective n'avait été effectuée. Il y a eu une brève tentative d'administration civile de 1913 à 1916. (Mercier 1968 : 11) Mais c'est pendant la première guerre mondiale que l'occupation a commencé à être effective. Parce que c'est la période où la France était en guerre contre l'Allemagne et elle avait besoin de l'effort de guerre de ses colonies pour la fourniture des produits tropicaux et surtout des tirailleurs par le recrutement militaire. C'est justement ce recrutement militaire qui a constitué la goutte d'eau qui a fait déborder le vase et a été à l'origine de la révolte de Bio Guerra dans le Borgou puis de Kaba dans l'Atacora. Compte tenu de la pression du pouvoir colonial dans les années 1914 - 1915, la

---

<sup>17</sup> La colonisation du Dahomey (actuel Bénin) par la France est partie de la côte vers le Nord du pays.

prédation de l'impôt de capitation, de l'effort de guerre des colonies, les travaux forcés mais surtout la conscription militaire, certaines populations de la région vont se révolter contre l'administration coloniale qui se mettait en place. Ces populations organisées autour de Bio Tchanyeba plus connu sous le nom de Kaba, ont pris les armes pour résister non pas contre l'occupation coloniale, mais contre les abus du pouvoir colonial français. (Almeida Topor 1995); Cornevin 1981 ; Mercier 1968 ; (Garcias 1970); Tiando 1987 ; Grätz 2002). Mais la France à l'époque ne pouvait pas faire autrement, elle ne pouvait pas reculer puisque qu'elle avait besoin de l'appui de ses colonies pour pouvoir continuer à faire la guerre contre l'Allemagne. A partir de l'exemple donné par les populations de Kouandé en 1899, Kaba organise sa résistance qui a pris véritablement corps en 1915- 1916 et surtout en 1917. A partir de la victoire sur Kaba en 1917 à Datawori<sup>18</sup>, le pouvoir colonial français a commencé par véritablement s'enraciner et se déployer dans la région. De 1917 à 1927, on a constaté qu'au niveau de l'Atacora, les commandants de cercle et les chefs de subdivisions étaient tous des militaires.

« Le Gouvernement du Dahomey (sera) contraint de revenir en partie à une administration militaire chargée de la pacification et du contrôle de 1916 à 1927 » (Mercier 1968 : 11)

C'est vraiment la « période de reprise en main et d'installation de l'ordre colonial » dit Mercier pendant ces années-là. C'est aussi durant ces années qu'on constate une collusion entre l'administration coloniale et les chefs traditionnels qui étaient obligés d'aller du côté de l'administration coloniale pour éviter les représailles. Ils étaient donc devenus des instruments d'implantation et de ramification du pouvoir colonial. Ils ne tiraient plus leur légitimité de la tradition. De ce point de vue, la colonisation française n'a pas été très différente de *l'indirect rule* britannique pratiquée dans certaines de ses colonies. (Cornevin 1981 : 424)<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Pour plus de précision sur le déroulement de ce conflit, voir Kouandété Maurice Iropa, (Kouandété 1978) ; Tiando Emmanuel (Tiando 1987).

<sup>19</sup> Je reviendrais sur cet aspect dans la partie relative à la place et au rôle des chefs traditionnels dans l'administration judiciaire coloniale.

### **I.3.1- L'Organisation administrative coloniale de l'Atacora**

L'Atacora était rattaché au cercle de Djougou alors appelé « Cercle de Djougou-Kouandé ». Le cercle de l'Atacora sera créé entre 1913 et 1914, puis à partir de 1915, le poste de Natitingou devient le chef-lieu du cercle de l'Atacora, Kouandé, Tanguéta. Djougou restera un cercle distinct avec pour subdivision Bassila. Boukombé était un *poste avancé* dirigé par un commis expérimenté de l'administration coloniale. Les premières actions du pouvoir colonial étaient d'abord l'organisation administrative de l'ensemble de la région. Le chef de l'administration c'était le commandant de cercle qui représentait le Lieutenant gouverneur qui était implanté à Porto Novo lequel représentait le Gouverneur général de l'Afrique occidentale française (AOF) à Dakar, qui dépendait à son tour du Ministère des colonies en France. Sous l'autorité du commandant de cercle, il y avait les chefs de subdivision qui correspondent aux actuels Maires. Sous leur tutelle, il y avait les chefs cantons. Après les chefs canton, viennent les chefs villages. La structure administrative reposait sur ces piliers-là. Les chefs de cantons étaient annuellement notés au vu de leurs exploits dans le prélèvement de l'impôt de capita. Ce qui les obligeait à être davantage répressifs vis-à-vis de leurs sujets. Cette structure administrative avait pour vocation, la promotion économique ; pas dans l'intérêt des populations, mais plutôt de la métropole. Il fallait produire du kapok, produire des arachides, produire du sisal et beaucoup d'autres produits tropicaux qui étaient utiles à la métropole. Des champs collectifs étaient cultivés avec l'appui des chefs de canton qui obligeaient les gens à venir travailler. Il y avait aussi les travaux forcés qui portaient sur la construction de routes à coups de cravache avec l'appui des militaires. A l'époque c'était des gardes cercles qui étaient les instruments de coercition du pouvoir colonial en matière de travaux forcés, en matière de portage. Puisqu'il n'y avait pas des voitures, les autorités avaient instauré des systèmes de portage pour se déplacer d'un point à un autre. En plus de cela, il y avait les impôts, la taxe *per capita* que chaque citoyen devait payer. En somme, les premières manifestations de l'Etat à travers l'administration coloniale se sont faites dans la violence et la contrainte dans l'Atacora.

Il est intéressant aussi de noter que durant cette époque-là, le système de communication était si bien organisé que le Lieutenant gouverneur de la colonie du

Dahomey et le Gouverneur général de l'Afrique occidentale française (AOF) pouvaient à tout moment savoir ce qui se passait dans la colonie, à travers le câblogramme qui était installé entre Porto Novo et Ouagadougou en Haute-Volta. Ce câblogramme passait par Porto Novo, les régions de Tchaourou, Carnotville, Parakou, Kouandé du côté de Konkombri jusqu'à Ouagadougou. (Dans l'actuel Burkina-Faso).

L'histoire de l'institution judiciaire dans le ressort territorial du Tribunal de Première Instance de Natitingou pourrait être séquencée en quatre principales périodes, elles mêmes parfois subdivisées en des phases caractérisées par des réformes.

### **I.3.2- L'Organisation judiciaire coloniale de 1917 à 1947**

Gilbert Mangin (Mangin 1990) nous apprend que la question fondamentale qui s'est posée aux Européens au fur et à mesure de l'installation en Afrique était de savoir s'il fallait établir un ordre juridique unique auxquels seraient soumis tous les litiges quel que soit le statut des plaideurs, ou s'il fallait prévoir deux sortes de juridictions. La France a préféré la seconde option dans ses colonies en Afrique. Instaurant ainsi une dualité des juridictions : la justice dite « indigène » et la « justice dite française ». Mais cette assertion est nuancée par John-Nambo :

« Mais parler du maintien des juridictions spéciales indigènes, ce n'est pas déclarer maintenues les juridictions traditionnelles existant antérieurement dans la colonie, sans intervention (indispensable) de l'autorité coloniale. Il s'agit plutôt ici d'un maintien contrôlé et surtout sous condition du respect scrupuleux de l'ordre public colonial. »  
(John-Nambo 2002 : 327)

L'implantation de la justice coloniale en Afrique Occidentale Française en général, remonte à la période de mise en place du dispositif institutionnel entre 1898 et 1910 pour ce qui est de la justice « indigène » (Le Roy 2004 : 153). La « justice française » quant à elle a été mise en œuvre à partir de 1946. Pour l'Atacora, j'ai retenu la limite de 1917, car elle correspond à la fin de la révolte locale à l'ordre colonial et au début de la mise en œuvre effective d'une organisation administrative. La justice coloniale

présentait donc une double configuration : d'un côté il y avait la justice indigène destinée aux « sujets » de la France et de l'autre la justice française pour les « citoyens français » résidant dans les colonies et pour quelques « évolués ». Ce qui fait dire à Le Roy (Le Roy 2004 : 154) que « l'organisation (judiciaire) mise en place est discriminatoire et largement raciste dans nombre des cas ». Une autre caractéristique de la justice coloniale française est son caractère dérogoire. Au nom du respect de la notion « d'ordre public colonial », les fonctions judiciaires furent détournées au profit de l'administration territoriale dans le cadre de la politique de l'indigénat. Ce qui explique les peines pratiquées alors, et qui allaient de la chicotte au bannissement en passant par l'emprisonnement et les travaux forcés (Le Roy 2004 : 154). C'était une justice décrite par les observateurs de l'époque comme étant particulièrement répressive. Dans l'affaire n°1 du 11 février 1935 mettant en cause S.Y. pour « Coups et blessures volontaires et avec préméditation sur la personne de O.Y. son oncle à Béria le 1 février 1935 », le tribunal de premier degré de Kouandé (Cercle de Natitingou), composé comme suit : M. Bassompierre Chef de subdivision, (administrateur colonial), Bania Baparapéi, (notable) et Bani Kouandésounon (notable) respectivement en qualité de président, et d'assesseur n°1 et n°2, a condamné le sieur S.Y. a 10 ans d'emprisonnement assortis de 10 ans d'interdiction de séjour. (A.N. 1M0032) Ce qui est tout de même une sanction extrêmement sévère ! De même dans l'affaire N°2 du 19 août 1935 contre le sieur Falloukou rendu par le tribunal de premier degré de Kouandé pour vol de vache, le prévenu a été condamné à 2 ans d'emprisonnement, deux ans d'interdiction de séjour, 65 francs d'amende et à restituer ladite vache à son propriétaire (A.N. 1M0037). Baydallaye Kane ira plus loin en la qualifiant de « régime d'exception » instaurée pour semer la peur et étouffer dans l'œuf toute velléité de défiance et mieux asseoir l'autorité coloniale ; d'où l'inadaptation entre les fautes commises et les châtements. (Kane 2006 : 114). L'administration coloniale, de par son caractère particulièrement répressif, a cultivé la peur et la méfiance voire la fuite des populations locales vis-à-vis d'elle ; comme le montrent les propos d'un contemporain de l'époque.

« C'était une justice très amer. Pour un oui ou un non, on vous condamnait à des peines d'emprisonnement, à des interdictions de séjour même » B.H.B (octogénaire, ancien commis de l'administration coloniale, Natitingou, le 10/04/2007).

Un autre informateur septuagénaire m'a confié au cours de nos entretiens que la venue d'un garde cercle (instrument de répression de l'administration coloniale) dans un village à l'époque entraînait la fuite des adultes du village abandonnant enfants et vieillards. Cette attitude vis à vis de l'administration coloniale française et de sa justice se comprend davantage dans cette région précédemment sujette à une résistance qui a été réprimée dans le sang.

Une innovation de la justice coloniale a été l'extension de ses compétences à des domaines autrefois réglés à l'amiable et la création des peines d'emprisonnement absentes dans le droit traditionnel.

« Pour bien asseoir son autorité, il [le pouvoir colonial] élargit le domaine d'intervention de ces institutions [judiciaires] en s'érigeant en source unique de la loi et de la justice. Il disqualifie les institutions traditionnelles dont les décisions sont rendues nulles et non avenues, et s'arroge le droit d'ingérence dans tout conflit qui éclate dans ses colonies » (Kane 2006 : 121)

Affirme Badallaaye Kane. Ce que confirme un magistrat originaire de l'Atacora :

« La prison était vécue par les justiciables comme une ignominie. Ils préféraient souvent se suicider quand ils étaient condamnés à des peines d'emprisonnement. » (N.S.P. Conseiller à la Cour suprême, le 11/02/2009)

Une autre caractéristique fondamentale de la justice coloniale est la dualité des juridictions. Une dualité due aux statuts des justiciables et des droits qui leurs étaient appliqués (Mangin 1990:6). Les indigènes ou sujets français se voyaient appliquer le

droit coutumier, tandis que les citoyens français et quelques « évolués » (appelés au Dahomey *Akowé*) subissaient le droit de la métropole. C'est cette discrimination selon les statuts (indigène/citoyen) des individus que l'on a appelé dans le système colonial français, le *régime de l'indigénat*.

**a) Les tribunaux coutumiers**

Deux niveaux de juridictions caractérisaient les tribunaux coutumiers :

**Les tribunaux de premier degré** basé dans les chefs lieux de subdivision : Kouandé (couvrait les actuelles communes de Kouandé, Kérou et Ouassa- Péhunco), Djougou (couvrait les actuelles communes de Djougou, Copargo, Ouaké), Bassila, Tanguiéta (couvrait les actuelles communes de Tanguéta, Matéri et Cobly) et Natitingou (Natitingou, Toucountouna et Boukoumbé). Ils étaient présidés par le chef de subdivision ou un fonctionnaire de l'administration coloniale nommé par le Lieutenant – Gouverneur de la Colonie du Dahomey. Les notables et chefs de village ou canton y siégeaient en qualité d'assesseurs. Ces juridictions sont compétentes en matières civiles et commerciales et jouent un rôle de police. C'est la juridiction devant laquelle parviennent les affaires qui n'ont pu donner lieu à conciliation au niveau des chefs de Canton, ou les actes d'état-civil et les actions relatives aux personnes lorsqu'il y a conflit de coutumes.

**Les tribunaux de deuxième degré** étaient basés aux chefs-lieux des cercles à Natitingou et à Djougou<sup>20</sup>. C'est en quelque sorte l'ancêtre de l'actuel Tribunal de première instance de Natitingou. Ils étaient présidés par le Commandant de cercle ou un fonctionnaire de l'administration coloniale, nommé par le Gouverneur général de l'AOF sur proposition du gouverneur de la colonie du Dahomey. Ils sont compétents pour connaître en appel des affaires en matières civiles et commerciales et tous les jugements rendus par les tribunaux de premier degré de son ressort. Les tribunaux de second degré connaissaient également directement des infractions, notamment celles

---

<sup>20</sup> Djougou était un chef-lieu du cercle de Djougou-Kouandé bien avant que ne fut créé le cercle de Natitingou en 1915 et qui prendra plus tard plus d'importance que les deux premiers.

qualifiées de « crimes ». Ils jugeaient de tous les délits dans lesquels étaient impliqués les Européens civils et des Africains ressortissants des colonies étrangères.

Au niveau infra, il y avait *les tribunaux de village et de canton*, chargés essentiellement de la conciliation en matière civile et l'état des personnes (succession, divorce, rapt de femmes, etc.) selon les coutumes du milieu. Les tribunaux coutumiers ont été créés par un décret datant de 1903, pour l'AOF. *L'article 75 du décret de 1903 portant création des tribunaux coutumiers*, disposait que :

« La justice indigène appliquera en toute matière les coutumes locales, en tout ce qu'elles ne sont pas contraires aux principes de la civilisation française ». (Article 75 du décret de 1903)

Plus tard, un certain nombre de décrets interviendront pour modifier le texte de 1903. Ainsi, les juridictions sont réorganisées par le décret du 2 mai 1924 qui confiait la présidence du second degré à l'administrateur qui va également, sur la base du décret de 1931, assurer la présidence du premier degré, une instance de conciliation ayant été créée en amont au niveau du village ou du quartier. En 1946, les attributions des tribunaux indigènes en matière répressive seront réduites, tandis qu'en matière civile et commerciale leurs compétences seront réduites en premier et dernier ressort à des actions ne dépassant pas 1 500 F CFA et, en premier ressort, à 6 000 F CFA.

La justice indigène était organisée autour des tribunaux coutumiers qui ont été institués par le décret du 26 juillet 1944 *réorganisant la justice indigène en AOF*. Cette juridiction assure une fonction de conciliation et connaît des affaires matrimoniales et de succession. L'essentiel des affaires traitées sont du domaine civil et commercial. Sa compétence est régie par l'article 39 du décret du 25 juillet 1944, modifié par le décret du 3 février 1945. Il ressort des textes que « *le tribunal indigène connaît de tous les actes en matière civile et commerciale* ». Eu égard à la confusion des compétences qui a continué à régner dans les juridictions coutumières, en matière de traitement des affaires, un décret (1946) est venu repréciser la suppression de la justice indigène en matière pénale. Le décret marque le début de la démarcation de la



justice française des affaires coutumières et le recentrage de l'activité des tribunaux coutumiers sur les affaires « délicates » (coutumières, civiles et commerciales).

Le régime de l'indigénat qui classait les individus selon le statut d' « indigène » et de « citoyen » ne sera aboli qu'après la *Conférence de Brazzaville* en 1945<sup>21</sup> et remplacé en 1947 par le décret du 19 novembre 1947 sur le *Code pénal d'outre-mer*.

Le parachèvement de l'institutionnalisation des tribunaux coutumiers intervient en 1951 avec un arrêté fixant les conditions de désignation au poste de président du tribunal coutumier. Il faut souligner qu'avant l'arrêté, les juridictions indigènes fonctionnaient déjà avec une relative réussite. Dans ces cas, il s'est agi plus de « confirmation » des présidents et assesseurs dans les fonctions qu'ils assumaient déjà que d'une nomination de nouveaux acteurs.

Dans une circulaire adressée aux colonies le 11 août 1948, le Gouverneur Général de l'AOF situe les motivations ayant fondé la création des tribunaux coutumiers :

« ...je ne voudrais pas conclure sans vous dire combien j'attache d'importance à l'institution de ces tribunaux indigènes coutumiers. Les juridictions très proches des justiciables sauront, dans le respect des coutumes, nous rendre d'importants services. En déchargeant les autorités administratives de nombreux litiges d'ordre civil et commercial, elles sauront faciliter la tâche d'un personnel de commandement par ailleurs fort occupé ». (Circulaire du Gouverneur Général de l'AOF aux Lieutenants Gouverneurs des Colonies du 11 août 1948)

Le souci de ce discours était à la fois l'amélioration de l'accès à la justice et la rationalisation du fonctionnement de l'administration coloniale qui voit ses activités judiciaires se recentrer. Le recentrage n'est pas une politique isolée ; il s'inscrit dans un processus plus vaste de transfert de compétences aux colonies de l'AOF :

---

Conférence organisée par la France avec les représentants de ses colonies en Afrique de l'Ouest et Centrale suite aux poussées des mouvements nationalistes afin de déterminer les modalités du processus d'indépendance.

« ...Ce projet, conçu dans un esprit de décentralisation et tenant compte du fait que les frais de fonctionnement de la justice n'incombent plus aujourd'hui au budget général mais au budget local, vous délègue le pouvoir de fixer le taux des indemnités ou traitements destinés à rémunérer les notables présidents et les diverses catégories d'assesseurs indigènes » (Circulaire du Gouverneur Général de l'AOF aux Lieutenants Gouverneurs des Colonies du 11 août 1948)

Ce qui est important de souligner ici est le rôle central que jouaient les chefs de cantons dans l'administration judiciaire coutumière. C'est pourquoi dans les régions où il n'existait pas de pouvoir central traditionnel, l'administration coloniale instituait des chefs de canton choisis parmi les personnes qui lui paraissaient aptes à exercer cette fonction.

#### **b) La justice française**

La justice française concerne les citoyens de droit français résidant dans la colonie du Dahomey et les étrangers d'origine européenne ou assimilés<sup>22</sup>. Elle a pour siège le tribunal de première instance de Cotonou dont le président est un magistrat de carrière. « La Cour d'assise de Cotonou connaît des affaires criminelles, cependant que la Cour d'appel fonctionne à Dakar pour l'ensemble de l'AOF » (Cornevin 1981 : 432)

Le tribunal colonial d'appel, plus tard appelé Cour d'Appel de Cotonou, est présidé par le président du tribunal de première instance de Cotonou. Le procureur de la République y tient le rôle de Ministère public. Les compétences de ce tribunal s'étendent aux appels interjetés au niveau des tribunaux coutumiers de deuxième degré et aux jugements rendus en matière répressives par les tribunaux de premier degré.

Quant à la Cour de cassation, elle était basée dans la métropole à Paris. Mais comme le souligne Le Roy (Le Roy 2004 : 155), la distance et le coût financier et la crainte

---

<sup>22</sup> Seuls quelques populations locales instruites appelées « les évolués » qu'Etienne Le Roy appelle « l'élite bureaucratique » pouvaient porter leurs affaires devant cette juridiction.

d'aller à l'encontre des décisions du colonisateur, réduisaient énormément l'efficacité de ce dispositif judiciaire.

Au niveau des Chefs-lieux de cercles existait une instance judiciaire destinée à juger les crimes commis par les citoyens français et les « évolués » : **le tribunal criminel**. Ce tribunal criminel placé au niveau de chaque cercle a la même composition que le **tribunal de deuxième degré** à la seule différence que ses deux assesseurs européens étaient désignés par le Lieutenant- Gouverneur de la colonie du Dahomey parmi les fonctionnaires, officiers et colons en fonction dans le cercle.

Comme le souligne Robert Cornevin :

«... la justice indigène, à l'origine distincte de la justice française, est de plus en plus liée à celle-ci ; des magistrats de carrière collaborent de plus en plus avec des fonctionnaires d'autorité et des notables qui, jusqu'alors, en étaient chargés.» (Cornevin 1981 : 432)

Effectivement, on note une confusion des juridictions indigènes et françaises à partir d'un certain niveau : le tribunal criminel au niveau du cercle, ayant les mêmes compositions que le tribunal coutumier de deuxième degré en plus des assesseurs européens. En outre, les affaires jugées par les tribunaux coutumiers (justice indigène) sont rejugés en appel par les juridictions françaises (tribunal colonial d'appel, Cour de cassation).

### **I.3.3-Les acteurs de la justice coloniale et sa lente professionnalisation**

On peut les regrouper en deux catégories : les fonctionnaires coloniaux et les auxiliaires.

Les fonctionnaires coloniaux jouaient le rôle de magistrats dans les juridictions indigènes (premier degré et second degré). Il s'agissait des commandants de cercle, des chefs de subdivision ou des fonctionnaires désignés par le gouverneur. Il faut noter, que c'était pour la plupart des citoyens français. Les fonctionnaires locaux

occupaient des fonctions subalternes de greffiers surtout à partir de 1945 après la Conférence de Brazzaville où il fut décidé « d'africaniser les cadres ». Dans leur tâche, ces derniers étaient parfois assistés de greffiers. Ces « magistrats » n'étaient pas des professionnels du droit. Ils étaient pour la plupart des commis de l'administration coloniale.

« Ce n'était pas des juges de formation, mais comme c'est des gens de haut niveau, qui sont des cadres, c'est des gens qui sont bacheliers, parmi eux, il y a des gens qui ont seulement leur brevet. Ils n'ont fait aucune formation en matière de justice.» (B.H.B. ancien commis de l'administration coloniale à Natitingou le 10/04/07).

Il faut attendre 1947, avec la loi cadre pour que le personnel de l'administration territoriale et judiciaire ne commence par s'africaniser progressivement. Ce processus va coïncider avec la sortie des premiers cadres Dahoméens formés sur place au Lycée Victor Ballot à Porto -Novo : les « Ballotins ». Les premiers Dahoméens formés pour servir dans la justice avaient fait leur formation en métropole pour occuper des fonctions de greffier. (Entretien avec Louis Tévoédjrè le 14/10/08, premier magistrat Dahoméen au tribunal de Natitingou,). Concomitamment, va s'opérer le processus d'autonomisation de l'institution judiciaire de l'administration au cours de la même période.

Les « auxiliaires » étaient composés des autorités coutumières et notables qui présidaient les tribunaux coutumiers. Ils jouaient aussi le rôle d'assesseurs. Un dernier groupe d'acteurs, non moins important dans la chaîne judiciaire coloniale, est constitué des garde-cercles ; les fameux « chéchias rouges » dont la vue inspirait crainte et frayeur. Ils constituaient le bras armé de la justice. La conscience collective dans l'Atacora les désigne sous le vocable de *takati kpambou* (du waama *takatiya* = chassures et *kpambou* = cuir) ; allusion faite aux bottillons que portaient les gardes-cercles et qu'ils utilisaient à volonté comme instrument de coercition.

Cette organisation judiciaire n'était point innocente, elle avait pour but de mieux asseoir le pouvoir de l'Etat colonial et sa « mission civilisatrice », ainsi que l'affirme

Gueye : « Si l'on fit du commandant de cercle le président du tribunal de cercle, c'était pour lui permettre d'introduire dans les coutumes une certaine dose d'influence française afin d'accélérer le rythme de l'évolution de la société. » (Gueye 1997 : 160). Cette pratique eut de graves conséquences comme le souligne Christian Lund :

« Dans de nombreuses sociétés, la colonisation a provoqué une fracture au sein de la législation entre, d'une part, les principes légaux universalistes établis par l'Etat et, d'autre part les principes ancrés dans les coutumes. » (Lund 2001 : 196)

Voyons à présent les évolutions qu'a connues l'institution judiciaire aux lendemains des indépendances. Comment le nouvel Etat du Dahomey s'est-il déployé à travers le service judiciaire et quelle perception en ont les populations dans la juridiction du tribunal de Natitingou ? Telles sont les questions que je vais aborder dans cette section.

#### **I.4- L'institution judiciaire dans l'Etat postcolonial de 1964 à 1981**

Au lendemain des indépendances, les dirigeants du Dahomey comme partout en Afrique francophone, adoptèrent assez de textes en vue d'africaniser la justice héritée de la colonisation (Le Roy 2004). Une actualisation des textes alors en vigueur s'est avérée indispensable. Ainsi, en vue d'adapter les textes au nouveau contexte d'indépendance les terminologies : « indigène », « justice indigène », « juridiction indigène », « Tribunal colonial d'appel » furent remplacés respectivement par : « citoyen de statut personnel particulier », « justice locale », « juridiction de droit local » et « Tribunal supérieur d'appel »

*La loi n° 61-39 du 14 Août 1961, portant suppression des Tribunaux de deuxième degré et du Tribunal Supérieur de droit local et créant six tribunaux départementaux (JORD du 15/8/61) crée les Tribunaux départementaux de Porto- Novo, Cotonou, Athiémé, Abomey, Natitingou, et Parakou. Les affaires pendantes devant les anciens tribunaux de premier degré et de deuxième degré sont transférées aux tribunaux départementaux.*

Par la *Loi 64-028 de 1964, portant organisation judiciaire en République du Dahomey*, créant huit Tribunaux de Première Instance, la carte judiciaire encore en vigueur aujourd'hui au Bénin sera mise en place. Le personnel français est maintenu en place au lendemain de l'indépendance en vue de former les Dahoméens envoyés en France pour leur formation au métier de la justice. Jusqu'en 1965, cohabitaient encore les magistrats français et Dahoméens dans l'appareil judiciaire dahoméen né de la loi de 1964-028. Les premiers cadres Dahoméens formés en métropole pour occuper les fonctions de greffiers se verront attribuer les postes de magistrats au lendemain des indépendances après une période d'apprentissage du métier auprès des magistrats Français maintenus en poste. Il s'agissait de cadres subalternes formés à d'autres fonctions (greffiers) qui ont été, comme dans la plupart des pays africains aux lendemains des indépendances, surclassés ici au rang de magistrats. Les mêmes observations ont été faites par Jean-Pierre Olivier de Sardan (Olivier de Sardan 2001) dans d'autres professions comme la santé au Niger. Cet extrait d'entretien biographique avec un magistrat dahoméen de la première génération explicite un peu plus cette période transitoire du système judiciaire

« Oui, nous sommes revenus ici au Bénin (Encore appelé Dahomey à l'époque) en 1965. Quand j'ai pris service, j'ai été nommé président du Tribunal de première instance de Porto-Novo en 1965. Alors de ma promotion, vous avez Madame Pognon Elisabeth qui fut présidente de la Cour Constitutionnelle, vous avez Me Florentin Fèliho, Codja Maurille, paix à son âme, il n'est plus ; et Durand Alexandre (lui-même). Nous étions quatre de la promotion de Bordeaux et de Paris. (...) Nous avions un problème, il y avait une pénurie de Magistrats. (...). Bon vous demandiez mon cursus professionnel. Bien président du Tribunal de première instance de Porto- Novo, puis après conseiller à la Cour d'appel de Cotonou. Les Blancs n'étaient pas encore tous partis. On avait comme président du Tribunal de Cotonou, Monsieur Riculaye, un Antillais, on avait comme président de la Cour d'Appel, Monsieur Blériaux. J'ai travaillé avec tout ce monde là. » (Extraits des entretiens avec Monsieur Alexandre Durand, l'un des premiers Magistrats béninois, 03/2009)

Cette période transitoire a été également caractérisée par des réformes des textes juridiques jusque là encore utilisés. Ainsi, la *loi n°62/I du 2- février 1962* (JORD du 1<sup>er</sup> mars 1962), marque la refondation des tribunaux de conciliation par transformation des tribunaux de premier degré. Aux termes de l' « article 20 nouveau » de cette loi, ces tribunaux siègent au niveau de chaque Sous-préfecture. Ils sont composés d'un président et de deux assesseurs. Cette réforme eut pour conséquence la suppression des juridictions de premier degré existant dans les subdivisions devenues entre temps des Sous - préfectures. Dans chacune de ces circonscriptions administratives, fut institué un tribunal de conciliation (TC). Les Tribunaux de conciliation, étaient placés sous l'autorité des tribunaux de première instance et avec pour compétence la conciliation en toute les matières civiles traditionnelles (état des personnes : mariage, divorce, succession, etc. ; et pour les conflits relatifs aux fonciers non immatriculés). Ils étaient composés d'un Président et de deux assesseurs. Logés au niveau des Sous-préfectures, celles-ci devaient les pourvoir en matériel bureautique et en Secrétaire pour la tenue des registres de plaintes et la rédaction des procès verbaux de conciliation ou de non conciliation qui sont homologués par le Président du TPIN. Les membres des TC sont nommés par le Ministre de la Justice, Garde des sceaux, sur proposition des Sous- préfets. La loi dit qu'ils sont des anciens fonctionnaires de l'Etat choisis pour leur connaissance avérée des coutumes locales. Ils ne peuvent en aucun cas connaître des affaires relatives aux atteintes à la loi pénale. Ces dispositions se sont perpétuées jusqu'au milieu des années 1980 où le régime de l'époque a initié de nouvelles réformes en vue de rapprocher la justice des justiciables.

#### **I.5- La justice sous la période révolutionnaire de 1981 à 1990**

A partir de 1972, le régime militaro-marxiste en place au Dahomey devenu en 1975 Bénin, s'était rendu compte que les disfonctionnements de l'institution judiciaire étaient imputables aux magistrats. Il a été soutenu que si les populations étaient majoritaires dans l'institution judiciaire, les choses iraient mieux. Alors le pouvoir en place à l'époque adopta un certain nombre de réformes en vue d'adapter les institutions de l'Etat à l'idéologie populaire. Ainsi, par la *Loi 81-004 du 23 mars 1981 portant organisation du système judiciaire en République Populaire du Bénin*, la

réforme pénale de 1981 initiée par le régime révolutionnaire marxiste léniniste a prévu la création de quatre-vingts un (81) Tribunaux populaires de districts et six (6) Tribunaux populaires de province, en vue de « rapprocher la justice des justiciables ». Mais compte tenu des difficultés financières de l'époque, seulement vingt-trois (23) Tribunaux populaires de Districts et trois (03) Tribunaux de province ont été effectivement créés (Vlavonou Kponou 1990). Ainsi virent le jour les Tribunaux Populaires des Districts de Djougou et de Tanguiéta pour désengorger l'unique tribunal de Natitingou érigé au rang de Tribunal Populaire de la Province de l'Atacora.

Aux professionnels de la justice a été ajouté du personnel non judiciaire pour donner un caractère véritablement populaire à l'institution. La toge jadis noire des magistrats et greffiers a été troquée contre une robe verte aux couleurs de la Révolution. Aux côtés des juges professionnels siégeaient désormais bénévolement des juges non professionnels issus des « masses populaires de nos villes et campagnes ». Les moyens matériels et humains faisaient cruellement défaut à ces nouvelles juridictions et aux acteurs chargés de les animer. Certaines juridictions n'étaient pas suffisamment constituées. C'est-à-dire qu'il y manquait soit un procureur de la République, soit un président de tribunal, soit encore du personnel d'appui : greffiers et secrétaires de greffes. De l'avis d'un magistrat professionnel qui a vécu cette expérience, « la corruption gagna très vite le rang des juges populaires « bénévoles » qui acceptaient des pots de vins comme rémunération. De même, les procédures traînaient davantage en longueur, car « Il fallait expliquer à ces juges bénévoles, les procédures et les dispositions de la loi avant d'évoluer dans leur mise en œuvre. » (Entretien avec H.A. conseillé à la Cour d'appel de Parakou, le 12/12/2008)

Certains tribunaux populaires manquaient de local, des paillottes avaient été confectionnées pour les abriter. De l'avis d'un autre magistrat, « rien de bon ne pouvait se faire dans ces conditions ». C'est pourquoi cette expérience, qui dura effectivement de 1988<sup>23</sup> à 1990, s'avéra très vite inefficace. Elle sera arrêtée après la Conférence nationale de 1990.

---

<sup>23</sup> La loi date de 1981, mais sa mise en œuvre effective a commencée en 1988.



Dans cette architecture judiciaire, les chefs de village et de quartiers de villes jouaient également un rôle essentiel. Les conflits étaient portés devant ceux-ci qui pouvaient, en présence de leurs conseils, tenter la conciliation, juger des délits et même infliger des sanctions aux parties jugées coupables. Les Comités de défense de la révolution (CDR) prirent un rôle prépondérant sur les institutions judiciaires officielles. Lorsque les cas concernaient des atteintes à la loi pénale, ils pouvaient être en ce moment présentés à la police ou à la gendarmerie qui, elles aussi, les réglaient à leur niveau sans les référer au Procureur de la République. Les délais légaux des gardes à vue n'étaient plus respectés dans ces unités de police judiciaire. Les cas d'arrestations arbitraires y étaient monnaie courante. Ces unités connaissaient de toutes les affaires tant civiles que pénales. En matière civile, lorsque les parties en conflit étaient d'accord du « jugement » rendu au niveau des conseils de village ou de quartier, ou au niveau des CDR, l'affaire s'en arrêtait là.

L'incorporation des « chefs traditionnels » dans l'administration de la justice pendant la période coloniale ; et plus tard des notables sous le régime militaire révolutionnaire a conféré à ceux-ci des habitudes de « juger » qui ne disparaîtront pas de nos jours. En somme, le pluralisme juridique est une réalité présente dans le système judiciaire béninois depuis la période précoloniale. Il a été consacré avec le dualisme juridique sous la période coloniale et postcoloniale. Sous le régime marxiste, la quête d'une justice populaire et démocratique a renforcé ce pluralisme juridique à travers la multiplication des instances de délivrance de la justice. (Tribunaux populaires révolutionnaires, conseils de village ou de quartiers de ville, conseils d'arrondissement, et de districts).

« La réforme judiciaire opérée par les Révolutionnaires en 1981<sup>24</sup> avait des insuffisances.<sup>25</sup> Mais cette Réforme avait le mérite d'avoir rapproché la justice des justiciable. Des tribunaux de conciliation

---

<sup>24</sup> Loi n° 81-004 du 21 janvier 1981 portant organisation judiciaire en République Populaire du Bénin

<sup>25</sup> Elle avait un caractère communiste (unité des pouvoirs d'Etat et centralisme démocratique) incompatible avec la nouvelle option démocratique libérale de 1990. Elle avait aussi une insuffisance grave, l'incapacité de l'Etat à pourvoir toutes les juridictions en juges professionnels et le recours à des juges populaires non professionnels.

appelés « Tribunaux Populaires Locaux (TPL) et Tribunaux Populaires de Commune (TPC) » étaient créés dans chaque village ou quartier de ville et dans chaque Commune (actuel arrondissement). De plus, au niveau de chaque district (actuelle Commune) un Tribunal Populaire de District était créé qui devait être animé par trois juges professionnels et quatre juges non professionnels. Cette réforme trop ambitieuse et révolutionnaire a vécu, mais non sans accroître l'aspiration des populations à une justice de proximité. » (République du Bénin & Royaume de Belgique 2004 : 27)

Cette période a eu selon mes analyses un double effet sur la délivrance de la justice au Bénin. Dans un premier temps la démultiplication des tribunaux a permis de rapprocher la justice des demandeurs. Son caractère populaire aussi a probablement eu un effet positif sur le recours à l'institution judiciaire étatique. Mais également un effet négatif dans la mesure où certains chefs de quartiers, alors appelés « Délégués » entourés de leur conseil s'érigèrent en « tribunaux » et connaissaient des petites affaires de vol, de rixe et d'autres matières civiles qu'ils réglaient au niveau de leur quartier. Personnellement, quand j'étais plus jeune, au milieu des années 1980, j'ai assisté à plusieurs « jugement de voleurs de cabris » au niveau du délégué de mon quartier à Parakou. Souvent pris en flagrant délit, ces auteurs indécents étaient conduits chez le chef du quartier qui faisait appeler ses conseillers pour « juger » le voleur. Rapidement un attroupement se créait dans la cours du « Délégué » Le voleur était mis à genoux au milieu du cercle avec le butin à côté. Ils questionnaient le présumé auteur sur les circonstances et les mobiles de son acte. Une fois l'aveu obtenu, ce dernier subissait une correction sévère faite de flagellation avant d'être conduit ligoté et le butin attaché à son cou, au commissariat de police, sous la clameur publique. L'on comprend alors pourquoi certains acteurs de l'administration territoriale et des agents du service judiciaire et de la sécurité sont encore nostalgiques de cette époque où ils avaient beaucoup de pouvoir. Ces habitudes prises pas les autorités administratives, « Délégué de quartier », Chefs d'arrondissement, n'ont pas complètement disparu à ce jour. Bon nombre d'entre eux continuent de régler des affaires judiciaires à leur niveau. C'est pour cette raison que je parle de sédimentation

de certaines réformes. A cette période va succéder, celle de la quête d'un Etat de droit.

### **I.6- La quête de l'Etat de droit de 1990 à nos jours**

Avec la Conférence nationale des forces vives<sup>26</sup> et l'adoption d'une nouvelle constitution, la loi 81-004 du 23 mars 1981 portant organisation du système judiciaire en République Populaire du Bénin a été abrogée avec la caducité de la Loi Fondamentale (la constitution d'alors). La loi n° 90- 003 du 15 mai 1990 portant remise en vigueur de la loi 64-028 du 09 décembre 1964, réintroduit, en attendant le vote d'une nouvelle loi portant organisation de la justice au Bénin, les dispositions judiciaires de 1964. Ce qui constituait alors un anachronisme. Cela a fait dire au Garde des sceaux béninois : « *Un regard critique sur la justice au Bénin permet de mettre en évidence que notre appareil judiciaire est resté figé dans le passé et n'a pas suivi le rythme de l'évolution de notre société au point de paraître complètement en déphasage avec l'attente des justiciables* » (Les Actes des états généraux de la justice 1990).

La loi de 1964 sera remplacée par une nouvelle loi, la loi n° 2001-37 du 27 Août 2002, portant organisation judiciaire au Bénin qui prévoit la création de trois nouveaux tribunaux de première instance à Djougou, Kouandé et Tanguiéta afin de désengorger celui de Natitingou. Mais à la date d'aujourd'hui, cela n'est pas encore effectif en raison du manque des ressources par l'Etat. Pour l'instant, seul le tribunal de Natitingou continue de couvrir les deux départements de l'Atacora et de la Donga.

### **Conclusion :**

C'est au début du siècle dernier qu'a commencé le processus de mis en place du système judiciaire actuel dans le ressort territorial du Tribunal de première instance de Natitingou (1915) par la mise en place effective de l'administration coloniale.

---

<sup>26</sup> Pour plus de précisions sur cette conférence et son impact sur l'Etat de droit au Bénini, voir Gbago, B. G. (1997).

La justice officielle est donc un héritage de la colonisation française progressivement mise en place dans la région au début du XX<sup>ème</sup> siècle. Elle a été imposée aux groupes en place avant l'administration coloniale. Comme l'affirme (Mangin 1990 :21), la justice moderne étatique mise en place par l'administration coloniale au début du vingtième siècle, bien qu'elle ait voulu se fonder sur les structures traditionnelles précoloniales, par la création des tribunaux de conciliation, des tribunaux indigènes, l'élaboration d'un coutumier et l'implication de la notabilité locale dans les modes de résolution des conflits en qualité d'assesseurs, n'a pas réussi sa greffe. Elle a engendré une rupture dans les modes de règlements des conflits. Cette rupture est due à la divergence des finalités du droit dans les sociétés traditionnelles africaines et du droit occidental qui a été greffé avec la colonisation française. Cette même idée se retrouve chez John- Nambo (John-Nambo 2002 :326) quand il affirme qu'

« aux indépendances, les États africains sortis de la colonisation française, s'ils n'ont pas ressuscité l'ancienne justice traditionnelle ou recopié intégralement la justice européenne, se sont essentiellement fondés sur les principes élaborés en Europe et pour l'Europe. Or ces principes ne pouvaient être appliqués en Afrique ni intégralement ni de façon satisfaisante car, malgré les apparences historiques, les institutions impliquent toujours des structures sociales et une conception qui ne se transfère pas d'une société à une autre. »

La justice coloniale particulièrement répressive qui fut instaurée par la force, ne pouvait qu'engendrer frayeur, méfiance et crainte de la part des justiciables qui la perçurent comme extérieure à leur société. C'est « la justice des Blancs » *Oppèisson*. (du ditammari *Oppè* = Homme Blanc et *isson* = la chose de). La justice est perçue comme la « chose des Blancs » et comme le premier Blanc connu dans la région à la faveur de la colonisation inspirait la frayeur, on se méfie de tout ce qui se rapporte à lui. Cette perception semble restée dans la conscience collective des justiciables qui continuent de percevoir l'institution judiciaire comme « un instrument d'oppression du pauvre ». Cette extranéité de la justice moderne est confirmée par nombre de personnes enquêtées dans la région. Il convient d'ajouter à cela que ces systèmes judiciaires ont aussi été marqués par les pratiques juridiques et les réformes

intervenues au niveau de l'Etat au fil du temps et en fonction des régimes politiques post coloniaux. Les Etats postcoloniaux n'ont pas réussi, malgré l'africanisation de la justice à lui donner une légitimité sociale. Les efforts du régime révolutionnaire pour rendre la justice populaire ont été confrontés aux difficultés financières de l'époque, ce qui a fait que l'expérience a tourné court. Depuis l'avènement du régime démocratique à l'issue de la conférence nationale de 1990, l'appareil judiciaire béninois semble chercher ses marques à travers plus d'initiatives et de réformes en cours. Ces différentes réformes survenues dans le système judiciaire, ne se sont pas supprimées les unes les autres, mais plutôt superposées les unes sur les autres sans annihiler les effets des précédentes. Il y a donc eu une sorte de sédimentation des réformes successives. (Bierschenk 2009). Il convient de conclure ce chapitre avec John-Nambo qui affirme que :

« Ce monopole [de l'Etat] qui s'applique sur le domaine judiciaire ne manquera pas de poser de multiples problèmes dont les conséquences sont encore visibles dans les institutions judiciaires africaines en ce début du XXI<sup>ème</sup> siècle. » (John-Nambo 2002 : 327)

C'est ce que je vais essayer de démontrer dans le chapitre suivant. Mais avant, une présentation de l'actuelle juridiction du Tribunal de première instance de Natitingou s'impose.

## **Chapitre II : L'organisation de la juridiction de Natitingou**

## **Introduction**

Dans ce chapitre, je ferai une description physique et organisationnelle de la juridiction de Natitingou, le tribunal lui-même, et dans ses rapports fonctionnels avec les autres services publics qui concourent à la délivrance du service judiciaire. Pour ce faire, je m'inscris dans la même démarche qu'Axel Poullard (Poullard 2000 : 5) quand il fait l'ethnographie du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, c'est-à-dire poser un regard interne et le faire partager ; être aussi proche que possible de la réalité pour ne pas la déformer et la distancer. Le but de cette description ethnographique est de montrer comment l'organisation de la juridiction du tribunal de Natitingou contribue à limiter la délivrance du service judiciaire.

### **II.1- Le Tribunal de première instance de Natitingou (TPIN) dans son contexte institutionnel**

Dans la pyramide du système judiciaire béninois, le Tribunal de Première Instance de Natitingou se situe au premier niveau de l'échelle. C'est un tribunal de premier recours pour les justiciables. Il est compétent en matières pénale, civile commerciale, état des personnes et des biens ; et en matières traditionnelles. Il relève du ressort juridictionnel de la Cour d'appel de Parakou (situé à plus de 200 km) qui juge en deuxième recours les affaires frappées d'appel au niveau du TPI de Natitingou et en assises des dossiers criminels provenant de cette juridiction. Le troisième niveau de juridiction dans cet organigramme est la Cour suprême, basée à Cotonou (à plus de 800 km) et qui reçoit les pourvois en cassation des trois Cours d'appel du Bénin<sup>27</sup> et des affaires en matière administrative.

#### **II.1.1- Les compétences institutionnelles du Tribunal de Natitingou :**

Le Tribunal de première instance de deuxième classe de Natitingou, tout comme les sept autres tribunaux d'instance du Bénin, est une « juridiction de droit commun en matière pénale, civile, commerciale, et administrative ».

---

<sup>27</sup> Il y a un à Parakou pour les trois Tribunaux du Nord (Parakou, Natitingou et Kandi), un à Abomey (pour les tribunaux d'Abomey, Lokossa) et un à Cotonou (pour les tribunaux de Cotonou, Porto-Novo, Ouidah et Abomey-Calavi)

Au terme de *la loi N° 2001-37 du 27 Août 2002, portant organisation judiciaire au Bénin*, il est compétent pour juger :

- en matière pénale, toutes les infractions qualifiées de délits et contraventions. Lorsqu'il s'agit des infractions commises par des mineurs, elles sont jugées par une commission spéciale composée par le juge des mineurs assisté de deux assesseurs, d'un greffier et en présence du ministère public. (MJCRI 2005 : 63)
- en matière civile et commerciale, en dernier ressort des actions personnelles et immobilières jusqu'à la valeur de deux cent mille francs CFA<sup>28</sup> (soit 304, 85€) ; pour les affaires dépassant ce montant, il statue en premier ressort, à charge d'appel devant la Cour d'appel de Parakou ;
- en matière sociale, il peut connaître de toutes les actions découlant de l'application du code de travail dans son territoire de compétence. C'est-à-dire tous les conflits opposant un employé à son employeur. Les parties peuvent en cas de non satisfaction au niveau de ce tribunal, faire appel devant la Cour d'appel de Parakou ;
- en matière administrative, il connaît également en premier ressort des contentieux issus de tous les actes émanant des autorités administratives de son ressort ;
- en matière traditionnelle, au regard du nouveau Code des personnes et de la famille, il connaît des contentieux liés aux biens immeubles non immatriculés ;

Le TPI de Natitingou assure également des fonctions dites gracieuses relatives à :

- la délivrance des copies de décisions de justice,
- la délivrance de la grosse de jugement ou d'arrêt,
- la délivrance de cession sur salaire,

---

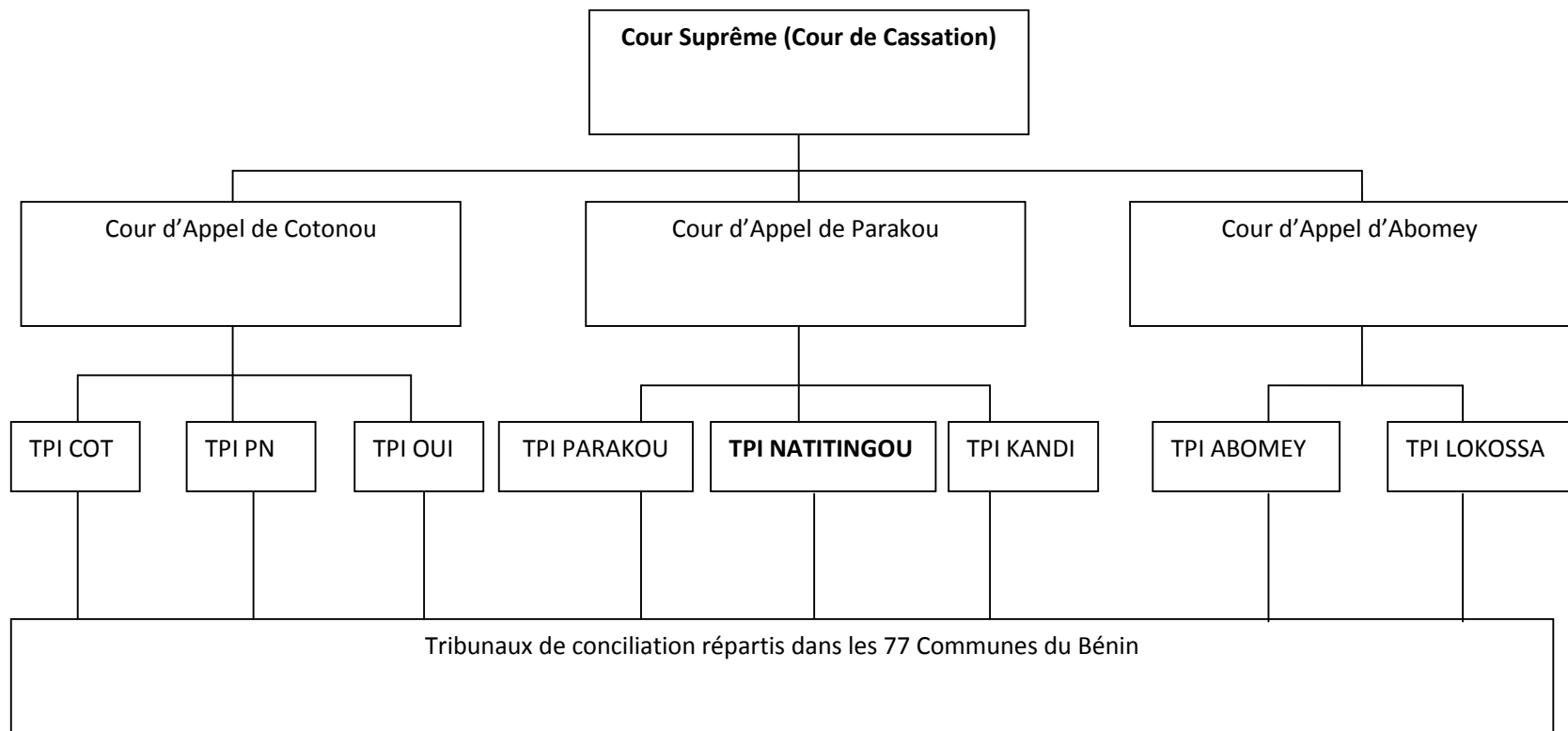
<sup>28</sup> 1 Euro = 655,957 FCFA



- l'exécution de décision de justice en matière pénale (pour les contraintes par corps)
- l'établissement des actes d'état civil (jugements supplétifs, certificats de nationalité, casiers judiciaires)
- l'homologation des Procès verbaux de conseil de famille, et les adjonctions de nom ;
- l'homologation des procès verbaux de conciliation ou de non conciliation des tribunaux de conciliation et de l'inspection du travail,
- les légalisations d'actes,
- la cotation de livres comptables,
- l'autorisation de renonciation à la nationalité béninoise,
- l'acquisition de la nationalité béninoise par naturalisation ou adoption,
- l'inscription sur le registre de commerce.

Toutes ces prestations font du tribunal de première instance une sphère publique à laquelle les usagers s'adressent pour bénéficier de certaines prestations de l'Etat.





### Le TPI de Natitingou dans l'organigramme judiciaire du Bénin

Source : Réalisé par moi-même à partir des données d'enquêtes de 2006

Légende : TPI : Tribunal de première instance

TPI COT : Tribunal de première instance de Cotonou

TPI PN : Tribunal de première instance de Porto- Novo



### **II.1.2- Le Tribunal de Première Instance de Natitingou (TPI N) dans son contexte socioéconomique**

Les compétences du Tribunal de première instance de Natitingou (TPI N) s'étendent sur les départements de l'Atacora et de la Donga situés au Nord-Ouest du Bénin. La juridiction de Natitingou est limitrophe du Togo et du Burkina- Faso avec lequel il partage une réserve de faune. C'est une zone au relief très accidenté et d'accès difficile. Ces conditions géophysiques font des départements de l'Atacora/Donga, un milieu propice à la délinquance transfrontalière. « Lorsque des individus sont recherchés par la justice au Bénin, ils se retirent de l'autre côté de la frontière », m'a confié un Commandant de brigade (CB) de la juridiction. C'est un Tribunal de première instance et de deuxième classe<sup>29</sup>. Il couvre une population totale de 894.479 habitants d'après le 3<sup>ème</sup> recensement de la population de 2002. Cette population est estimée en 2007 à un million d'habitants environ aujourd'hui. Il couvre treize communes soit une superficie de 31 626 Km<sup>2</sup>. Alors que ses homologues de même rang et de même classe, couvrent respectivement 4 009 Km<sup>2</sup>, pour une population de 884 623 habitants pour Lokossa; Kandi 26 242 Km<sup>2</sup> et 521 093 Habitants ; Abomey 19 174 Km<sup>2</sup> et 1 135 877 habitants. La juridiction de Natitingou est donc la plus vaste des juridictions de la même catégorie qu'elle au Bénin. Sa position de juridiction la plus étendue pose un certain nombre de problèmes en termes d'accessibilité géographique et de délivrance de la justice sur lesquels nous reviendrons plus loin.

Selon l'INSAE, l'économie de la zone est essentiellement basée sur l'agriculture qui occupe plus de 80% de la population active. Les conditions agro climatiques sont à l'origine de la forte migration des populations de cette région du Bénin, vers les départements du Borgou/ Alibori, du Zou/ Collines et surtout vers le Nigéria et le Ghana où elles comptent une très forte diaspora. L'exode rural y est assez élevé. Les habitants, selon des observateurs, adoptent dans les zones d'immigration de nouvelles habitudes criminogènes telles que la consommation de l'alcool et des drogues afin de pouvoir s'adonner aux durs travaux de manœuvres agricoles. L'introduction de

---

<sup>29</sup> Au Bénin, seuls les tribunaux de première instance des trois villes à statut particulier, Cotonou, Parakou et Porto- Novo, ont rang de Tribunal de Première Instance de Première classe ; tous les autres sont des tribunaux de Première Instance de deuxième classe.

nouvelles cultures de rente comme le coton a permis d'améliorer les revenus des populations de la juridiction de Natitingou, mais en même temps l'extension de nouveaux types d'infractions telles que les pratiques de faux monnayage, les abus de confiance, selon les agents des services judiciaires. (Cf. Entretien avec le Commandant de Brigade de Boukoubé du 12/03/2007)

**Tableau N°1 : Composantes de l'Indicateur de Pauvreté Non Monétaire par département et au niveau national en 2001**

**Sources :** EDSB, 2001, y compris pour l'accès à l'eau potable

Classement selon l'IDH 2001	Risque de décès entre 1 et 4 ans	Taux d'analphabétisme	Déficit d'accès à l'eau potable	Déficit d'accès aux services de santé	% d'enfants malnutris	Valeur de l'IPNM (EN %)	Rang selon IPNM *
Atlantique	4,83	47	25,4	34,1	17,8	34,3	1 <sup>er</sup>
Ouémé	7,83	64,4	45,1	25,2	22,4	46,3	2 <sup>ème</sup>
Zou	7,92	72,5	34,6	55,5	23,7	52,6	3 <sup>ème</sup>
Mono	7,44	75,5	41,2	72,6	19,8	55,7	4 <sup>ème</sup>
Borgou	9,77	78,6	47,9	60,4	29	57,9	5 <sup>ème</sup>
Atacora	6,9	82,2	45,1	63,5	26,3	60,0	6 <sup>ème</sup>
<b>BENIN</b>	<b>7,5</b>	<b>67,2</b>	<b>38,4</b>	<b>48,6</b>	<b>22,9</b>	<b>49,0</b>	
<b>Rural</b>	<b>7,93</b>	<b>80,2</b>	<b>48</b>	<b>66</b>	<b>25,4</b>	<b>59,0</b>	
<b>Urbain</b>	<b>6,55</b>	<b>48,6</b>	<b>24,1</b>	<b>23,2</b>	<b>17,9</b>	<b>34,7</b>	

\*IPNM : Indice de pauvreté non monétaire

**Note :** Les départements ont été rangés par ordre croissant de la valeur de l'Indicateur de Pauvreté Non Monétaire

**Commentaire :**

Selon le Document de stratégies de réduction de la pauvreté (DSRP), l'ancien département de l'Atacora<sup>30</sup> passe pour le département le plus pauvre du Bénin. C'est aussi dans ce département que le taux d'analphabétisme est le plus élevé 82,2% alors que la moyenne nationale est de 67,2%. Ces statistiques peu reluisantes pourraient partiellement expliquer le niveau de juridicité très bas des populations de l'Atacora de même que le faible recours et l'accès aux juridictions modernes. C'est-à-dire le niveau de connaissance du système judiciaire officiel, de ses modes de fonctionnement et de ses acteurs. Car selon une étude réalisée sur les juridictions de Natitingou, Lokossa et Ouidah par le projet d'Appui au Secteur de la Justice PASJ/CTB/MJLDH en 2008, le niveau de juridicité le plus bas s'observe dans la juridiction de Natitingou. (Tchantipo et al. 2008)

**II.2- Les relations fonctionnelles de la juridiction de Natitingou :**

La juridiction, c'est l'étendue du territoire où s'exerce le pouvoir de juger d'un tribunal. Au centre de la juridiction se trouve le Tribunal de Natitingou. Il comprend trois principaux secteurs : le siège, le parquet et le greffe. Comme dit plus haut, la juridiction du Tribunal de première instance de Natitingou, correspond aux actuels départements de l'Atacora et de la Donga qui regroupent treize communes.

Pour l'accomplissement de ses missions, le tribunal de Natitingou dispose :

- de treize (13) Brigades de Gendarmeries (avec des officiers de Police Judiciaire)
- treize (13) Tribunaux de Conciliation, implantées dans chacune des treize (13) communes des départements de l'Atacora/ Donga qui constituent son territoire de compétence ;

---

<sup>30</sup> Depuis la réforme administrative et territoriale de 2002, la carte administrative du Bénin a connu une modification, ainsi l'ancien département de l'Atacora a été scinder en deux pour donner les départements de l'Atacora au Nord qui comprend neuf communes et celui de la Donga au Sud avec quatre communes. Mais les limites territoriales du tribunal de Natitingou sont demeurées inchangées. Il continue de couvrir les deux départements en attendant la création de nouveaux tribunaux.

- trois commissariats de police à Natitingou, Djougou et Bassila, ayant des missions de police judiciaire;
- deux Brigades des Recherches au niveau des Compagnies de Gendarmerie de Djougou et Natitingou ;
- une prison civile basée à Natitingou et ;
- un service de l'Agent judiciaire du trésor basé à Natitingou.

Chaque catégorie de service a des domaines de compétences précis sur lesquels je reviendrai dans les détails. Les brigades de gendarmerie et les commissariats de Police constituent les maillons essentiels dans la chaîne de la procédure judiciaire ; en l'occurrence la justice pénale.

### **II.2.1- Les unités de police judiciaire (PJ) :**

Il s'agit des brigades de gendarmerie et les commissariats de police qui contribuent au fonctionnement du tribunal. Elles sont au nombre de quinze (15) au total dans la juridiction du Tribunal de première instance de Natitingou<sup>31</sup>.

En matière de police judiciaire (PJ), elles sont les moyens d'actions du tribunal dans les communes. Elles reçoivent en premier les plaintes des justiciables, en informent en principe<sup>32</sup> sans délai, le Procureur de la République (PR). Leurs agents, les Officiers de police judiciaire (OPJ) écoutent les parties, réunissent les preuves matérielles et dressent les procès verbaux qu'ils transmettent au PR. Ils sont également chargés de la transmission aux justiciables et de l'exécution des mandats d'arrêt, d'amener et de comparution. C'est ce qu'on appelle les « Soit transmis » du parquet. Les auteurs ou présumés auteurs d'atteintes à la loi pénale sont provisoirement mis en détention dans les unités de police ou de gendarmerie en attendant d'être présentés au Procureur de la République.

---

<sup>31</sup> Pour plus de précisions sur le fonctionnement de la Police et de la Gendarmerie, voir les recherches d'Agnès BADOU, projet associé dans le cadre du projet « Etat en chantier »

<sup>32</sup> J'insiste sur le « en principe », car dans la réalité, les Officiers de Police Judiciaire n'informent pas immédiatement le Procureur. Ils essaient de « régler » les affaires à leur niveau d'abord.



Chacune des treize communes de l'Atacora/Donga dispose d'une Brigade territoriale (BT) de gendarmerie à la tête de laquelle se trouve un Commandant de brigade (CB) ayant qualité d'Officier de police judiciaire (OPJ). Les effectifs des agents sont considérés comme des informations stratégiques et donc gardées secrètes. Toutefois la moyenne est d'environ cinq agents tous grades confondus par brigade. Aujourd'hui (2012) ces chiffres se sont relativement améliorés à la Police avec les deux recrutements de 1000 agents au profit de cette institution.

Les Brigades territoriales de gendarmerie de chaque département sont coordonnées par un Commandant de compagnie. Chacune des deux compagnies, celle de Djougou pour la Donga et celle de Natitingou pour l'Atacora dispose d'une unité de police judiciaire nommée « Brigade des recherches » (BR).

« La BR est une unité constituée normalement en matériel et en personnel. Dans ses actions, elle est autonome, avec une compétence territoriale à l'échelle du département. Elle déploie ses moyens mais sous la tutelle de la compagnie. Elle est une unité de recherches mise à la disposition des compagnies pour les affaires judiciaires. Les BR ne sont pas des unités d'intervention, mais des unités de recherches. Tout citoyen pour une affaire donnée s'adresse à la Brigade Territoriale de sa commune de résidence. Seule la Compagnie et le Procureur de la République sont habilités à saisir la BR à travers des plaintes des citoyens qui leur parviennent. » (*A.Z. CB Recherches de Djougou, le 27/02/2007*)

Trois commissariats de police : Natitingou, Djougou et Bassila, assurent les missions de police judiciaire. Les deux autres commissariats de police de la juridiction, (Ouaké et Porga) ont des missions de police d'émigration et d'immigration. Il est à noter que d'autres services comme les Eaux et Forêts, le Service régional de la douane et de la répression de la fraude, présents dans la juridiction envoient au parquet du tribunal de Natitingou, les infractions à la loi portées à leur connaissance et dans leurs domaines de compétences respectives. Il en est de même des Maires, Chefs d'Arrondissement et

chefs de village. Mais très souvent, ces derniers passent par les Brigades de gendarmerie et les commissariats de police de leurs localités pour atteindre le Procureur bien que le Code de Procédure Pénale donne aux Maires, chefs de l'administration territoriale, la qualité d'Officier de police judiciaire (OPJ).

Les Tribunaux de conciliation (TC) constituent aussi un maillon dans la chaîne judiciaire. Mais leur domaine d'intervention est bien circonscrit par la loi.

## **II.2.2- Les Tribunaux de conciliation :**

Chacune des treize communes de la juridiction dispose d'un Tribunal de conciliation (TC). Selon la loi 2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire actuellement en vigueur au Bénin, il devrait avoir un tribunal de conciliation par Arrondissement dans les trois villes à statut particulier (Cotonou, Parakou et Porto-Novo), mais pour le moment, ils ne sont implantés qu'au niveau des chefs-lieux de commune. Avatars des tribunaux indigènes de premier degré, les tribunaux de conciliation comme leur nom l'indique, sont chargés de concilier des parties en conflit uniquement en matière civile et traditionnelle pour les biens immeubles non immatriculés (les terres qui n'ont pas été enregistrées au cadastre).<sup>33</sup> Ils n'ont pas le pouvoir de juger, ni de contraindre les parties à accepter la conciliation. Les prérogatives d'établissement des actes d'état civil, principale activité qu'ils avaient, leur ont été retirées par le nouveau Code des personnes et de la famille. (Badet 2005 :2). Ils sont constitués d'un président et de deux assesseurs choisis parmi des notables de la localité. Chacun des trois a un suppléant qui le remplace en cas de décès. Aucun Tribunal de conciliation n'a un siège<sup>34</sup> propre dans la juridiction. Ils sont logés au niveau des Mairies qui leur affectent un secrétaire chaque fois qu'une audience se tient. Leurs audiences se tiennent dans des lieux publics mis à leur disposition par les communes. Les membres des tribunaux de conciliation ne reçoivent

---

Pour plus de précisions sur le débat que cela engendre voir Gbaguidi, A. N. (1997). "La revendication du monopole foncier de l'Etat, l'intangibilité du titre foncier et l'accès à la terre au Bénin." **39**: 43- 68.

<sup>34</sup> Mais il m'a été signalé dans tous les TC que j'ai visités que le Projet d'Appui au secteur de la Justice dans l'Atacora/Donga et Mono/Couffo envisage de les doter d'un siège du matériel et prendre en charge le secrétaire. Les chantiers sont en cours avec l'appui du Ministère de la justice.

aucune formation particulière. Ils sont nommés par le Ministre de la justice sur une liste de personnes, fonctionnaires retraités, sur la base de leur probité supposée, fournie par les Maires pour une durée de deux ans renouvelables. (Voir Biographie d'un président de tribunal de conciliation Encadré n°1 en Annexe N°1) Ils exercent leurs activités sous le contrôle du président du Tribunal de première instance qui homologue les procès verbaux de leurs audiences. En cas de non conciliation, les tribunaux de conciliation adressent un Procès verbal de non conciliation à ce dernier qui a la possibilité suivant les articles 29, 31 et 32 de la loi (loi n°2001-37) de tenter à nouveau la conciliation, de faire des descentes sur le terrain sans prévenir les membres du Tribunal de conciliation pour vérifier les allégations des parties en conflits ou faire des visites inopinées. Les indemnités par audience sont de 2 000F (3,04 €) pour le Président, 1 500F (2,22€) pour chaque assesseur et 1 000F (1,52€) pour le Secrétaire. Ces indemnités, à la charge du Garde des sceaux, sont souvent payées avec retard. La composition du tribunal respecte autant que possible, les groupes sociaux en place dans la localité. La conciliation se fait sur la base des coutumes locales. Le tribunal de conciliation a la possibilité de faire appel à toute personne ressource susceptible de l'éclairer dans la compréhension des coutumes locales. Les points de vue des parties, de leurs témoins et de quelques participants à l'audience publique, sont portés au procès-verbal. Le fonctionnement des tribunaux de conciliation répond au principe du dicton: « Un mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon procès ». Ils permettent aux parties d'emprunter la voie du règlement à l'amiable de leur litige (Badet 2005:5)

La saisine des tribunaux de conciliation se fait par plainte écrite ou verbale. Mais elle est facultative. Ce qui fait dire à Gilles Badet :

« On peut donc constater un effort de rapprochement de la justice des populations, surtout rurales, à travers les normes applicables et les personnes chargées de les appliquer. Mais, en dehors du fait qu'ils peuvent être contournés, leur saisine étant facultative, ces tribunaux ont une compétence limitée. » (Badet 2005:5)

Leur existence semble bien connue des justiciables, même s'ils préfèrent s'adresser directement aux brigades de gendarmerie en raison de leur capacité de coercition comme le soulignent les propos d'un président de TC ci-dessous : en Annexe.

« Souvent, les plaignants nous brûlent la politesse pour aller directement à la brigade parce qu'ils disent qu'ici, nous ne faisons que la conciliation, alors qu'à la gendarmerie, il y a possibilité de sanctionner, de faire pression sur l'autre partie. Parfois, les gendarmes les renvoient vers le tribunal de conciliation.

Les plaignants souhaitent souvent que le défendant soit tapé pour se faire justice, ce qui se fait à la gendarmerie, alors qu'ici, c'est la conciliation. A la gendarmerie, il y a possibilité de faire pression sur le défendant en l'emprisonnant pour qu'il dise la vérité ou entende raison. Avant, les gendarmes nous concurrençaient dans nos attributions. Ils réglaient toutes sortes de conflits. Le Président du Tribunal de Natitingou et le commandant de compagnie, sont venus ici en 2002 situer au tribunal de conciliation et à la gendarmerie leurs domaines respectifs de compétence. » (N.K.A. Président du Tribunal de conciliation de Boukoumbé, le 28/02/07)

Comme on peut le constater dans l'encadré N°1 ci-dessous, les animateurs des Tribunaux de conciliation sont d'anciens agents de l'Etat ayant subi diverses influences au cours de leur parcours professionnel. L'on pourrait se poser la question de savoir si ces derniers sont bien détenteurs des coutumes locales sur lesquelles ils sont supposés se fonder pour faire la conciliation.

**Encadré n° 1 : Biographie d'un Président Tribunal de conciliation et extraits d'entretiens**

M'PO Koubetti Kouagou Abel est né vers 1940 à Boukoubé. Au cours de l'année scolaire 1945-1946, il entre à l'école Primaires de Boukoubé d'où il sort en 1952 avec le diplôme de Certificat d'Etude Primaire. De 1952 à 1963, il quitte son village natal pour se rendre à Parakou où il joue dans l'équipe de football du Borgou.

En 1963, il revient à Boukoubé où il est recruté comme encadreur à la Société d'Etudes pour le Développement Agricole (SEDAGRI). De 1963 à 1966, il exerce la profession d'Assistant du Développement Rural à Boukoubé Centre ; puis de 1966 à 1970 il est affecté à Manta dans la Commune de Boukoubé. Entre 1970 et 1973, il est en poste dans l'arrondissement de Natta, toujours dans la commune de Boukoubé.

Entre 1973 et 1976, il entame une carrière politique. Il est élu Membre du Bureau Exécutif du Comité Révolutionnaire d'Administration du District (CRAD). De 1976 à 1982, il est Secrétaire Exécutif du CRAD à Boukoubé. De 1982-1984 : Assistant du développement rural à Korontière parallèlement avec ses fonctions de SE/CRD. De 1984 à 1986, il est en poste à Bassila. Entre 1986-1993 ; il sert respectivement à Natitingou et à Kouaba où il est admis à faire valoir ses droits à la retraite.

A la retraite, il travaille dans une ONG appelée Global 2000 entre 1993-1996 à Natitingou. En 1996 quand l'ONG cesse ses activités, il revient s'installer définitivement à Boukoubé son village natal.

Depuis 1996, il est animateur du CLAC (Centre de Loisirs et d'Animation Culturelle). La Sous-préfecture devait lui donner un salaire pour cette activité mais rien ne lui est payé. Il le fait bénévolement.

Au décès du précédent président du TC, le Sous-Préfet a demandé la liste des personnes retraitées du milieu. C'est ainsi que le choix s'est porté sur lui pour assumer l'intérim de la présidence du tribunal de conciliation de Boukoubé depuis le 22 mars 2002. Le 04 janvier 2005, il fut confirmé au poste et officiellement installé par le président du tribunal de Natitingou. A sa prise de service, il n'a reçu aucune formation jusqu'en 2007 quand le Projet d'appui au secteur de la justice (PASJ), leur a donné une formation sur le fonctionnement des TC et a équipé leur tribunal en matériel de bureau.

Son tribunal n'a pas de local propre, les audiences se tiennent dans la salle de loisir du CLAC, deux fois par mois, souvent les jours de marchés de Boukoubé, qui sont en général des jours de repos, pour permettre aux parties de faire le déplacement.

En général ce sont deux types d'affaires qui viennent devant le tribunal de conciliation : les conflits fonciers et les litiges de femmes. « C'est sur ces deux affaires que nous sommes habilités à statuer. Tandis que quand c'est un vol, ou des coups et blessures, nous transférons ça à la brigade », précise-t-il.

Selon lui, les villageois connaissent l'existence du tribunal de conciliation à Boukoumbé : « Quand il y a un problème, ils vont d'abord chez les chefs villages ou CA et souvent quand les problèmes les dépassent, ils nous les envoient avec un bout de papier en guise de fiche de référence. Nous écoutons, les parties et essayons de concilier les deux parties, parce que notre particularité c'est que nous ne jugeons pas. Nous n'avons pas le droit de trancher. C'est quand une partie n'est pas d'accord, qu'en ce temps, on fait un PV de non conciliation en présence des deux parties et nous lisons ce que chacun d'eux a dit afin qu'ils soient d'accord avec le PV avant qu'on ne le transmette au président du tribunal à Natitingou. C'est sur cette base qu'il convoque ces derniers pour les écouter et trancher. Le président du tribunal de première instance descend directement sur le terrain sans plus nous prévenir pour vérifier les informations quand il s'agit d'un conflit foncier. Nous tentons de concilier les parties en se basant sur la coutume otammari du milieu. Nous-mêmes sommes du milieu et connaissons les coutumes ; parce que si on devait se fonder sur la loi des Blancs, on ne va pas s'en sortir, on les concilie selon notre coutume.

Quand on fait des audiences publiques, des vieux détenteurs du savoir coutumier peuvent intervenir pour éclairer le tribunal. La procédure exige que nous mentionnions dans le PV le point de vue des témoins et de quelques gens présents à l'audience.

C'est quand on va sur le terrain dans les litiges fonciers que les vieux sortent pour nous dire ce qu'ils savent de ceux qui occupaient le domaine, les limites. Quand on les invite, ils viennent aussi sans difficultés témoigner, mais ils se méfient de la gendarmerie, parce que là bas, il y a le risque qu'ils soient arrêtés et emprisonnés. »

Par ailleurs, les TC ont de moins en moins d'importance dans les communes. Leurs compétences déjà érodées par la loi, ils sont aujourd'hui concurrencés pas par les brigades de gendarmerie et les autorités politico-administratives comme le prouve le diagnostic que pose ci-dessous un assistant technique du Ministère de la justice chargé de restructurer les TC :

« Bien que l'existence des TC soit consacrée par des textes, dans la réalité, ils ne sont pas effectifs. Les TC sont supposés être supportés par les communes, ce qui est un peu problématique. C'est pourquoi ils sont plus ou moins fonctionnels. Les TC sont les points focaux de la justice au niveau local. Ils élargissent la discussion sur la justice de proximité. Pendant la période révolutionnaire, les tribunaux populaires ont fait

ombrage aux TC. Avec la démocratisation, l'Etat accorde plus d'importance à la justice officielle. Les chefs de village et de quartier ont pris de l'ascendance sur les acteurs des TC. [...] Il y a actuellement un débat au sein du système judiciaire sur l'existence et le fonctionnement des TC » (B.J. Avocat Canadien recruté en qualité d'assistant Technique de la CTB, Co- responsable du Projet d'appui au Secteur de la Justice- PASJ le 03/03/09 à Natitingou)

Un autre service en relation fonctionnelle avec le Tribunal de première instance de Natitingou, c'est la Prison civile.

### **II.2.3- La Prison civile de Natitingou :**

Elle fut créée, selon une monographie disponible à la Prison civile (PC) de Natitingou, en 1934 et ne pouvait contenir que 55 détenus. En 1998, elle a été déplacée de son ancien site sis alors entre la Compagnie de Gendarmerie et le Tribunal et reconstruite sur son actuel site dans la périphérie de la ville de Natitingou. Les travaux de reconstruction de la PC de Natitingou ont été réalisés sur un financement de l'Agence française de développement (AFD) et du gouvernement béninois, elle passe pour l'une des meilleures du Bénin du point de vue des conditions de vie (Rambaud & Rohmer 2003). On n'y observe pas encore une trop grande surpopulation comme c'est le cas d'autres maisons d'arrêt du pays. La capacité d'accueil de cette nouvelle prison est de 250 personnes, en mars 2006, la population carcérale était de 355 détenus. Le taux d'occupation bien que fluctuant, passe pour les meilleurs du Bénin selon les sources officielles. Ce qui dénote d'une célérité dans les procédures au niveau du tribunal en 2006. (MJLDH 2006 : 104). Les cas d'évasions sont plutôt faibles comparés aux autres prisons du pays. Cela s'expliquerait par les mesures prises par l'Etat pour renforcer le personnel carcéral par des détachements de militaires, l'utilisation d'autres détenus pour assurer une auto surveillance. De l'avis du régisseur de la prison:

« Mais on utilise les prisonniers pour se surveiller entre eux car ils se connaissent mieux, c'est le prisonnier qui surveille mieux le prisonnier. Mais il faut reconnaître que ce ne sont pas de grands criminels. Ce sont

pour la plupart des gens qui ont commis de vols mineurs, des coups et blessures, des enlèvements de femmes, des abus de confiance ou des escroqueries. Les meurtriers sont rares dans leurs rangs. » (B.O. Sous-officier supérieur de gendarmerie régisseur de la prison civile de Natitingou 11/04/07)

Elle est divisée en quartier des hommes, des femmes et des mineurs respectant ainsi les normes d'une prison modernes. Le quartier général sert de cour commune. Les criminels devaient être séparés aussi des délinquants mineurs, mais cela ne se fait pas en réalité. Tout comme les autres PC du pays, elle n'échappe pas au problème de manque de personnel. Les responsables suppléent à ce manque en adjoignant au personnel carcéral, *les corvéables*. Ce sont des détenus qui officiellement ont purgé la moitié de leur peine et ont fait preuve d'une bonne conduite au cours de leur séjour en prison. Ils sont utilisés au domicile des magistrats et au tribunal moyennant un peu plus de liberté. Cette utilisation des corvéables est une pratique totalement informelle, prévue par aucun texte. Elle répond, selon le régisseur, au principe du « terrain qui commande ». Il s'agit là d'une *norme pratique* inventée par le personnel dirigeant la prison civile pour suppléer au déficit de personnel. La Prison civile de Natitingou n'a pas un véhicule propre<sup>35</sup>, les transfèvements et les comparutions des détenus au tribunal pour y être jugés ou écoutés par les magistrats, se font avec le concours des véhicules des brigades de gendarmerie et de la police. Les détenus y ont droit à un seul repas par jour offert par l'Etat. Les mercredis, les sœurs de la charité leur offrent un repas supplémentaire. Pour manger décemment, les détenus ayant des parents dans la ville de Natitingou, comptent sur leur apport. Bien que disposant d'une infirmerie, les produits pharmaceutiques y font défaut. Pour se soigner, les détenus ont encore recours à leur famille.

Suivant le décret, n°73-293 du 15 septembre 1973 portant régime pénitencier au Bénin, les prisons civiles sont gérées par une Brigade pénitentiaire mise à la disposition du ministère de la justice par la gendarmerie nationale. A Natitingou, pour son fonctionnement, la prison civile dispose du personnel seulement de onze

---

<sup>35</sup> Elle a été récemment dotée d'un pick-up, ce qui reste largement en deçà de ses besoins en matériel roulant.



gendarmes dont : un régisseur, un gardien- chef, un Commandant de la brigade pénitentiaire et d'un infirmier pour les soins des détenus. Ce qui paraît insuffisant pour couvrir les besoins sécuritaires de la prison qui s'étend sur une superficie de 5 ha et n'a pas une clôture. Ce déficit de personnel est comblé par un détachement hebdomadaire de dix militaires venant du camp militaire de la ville.

***Le Régisseur*** : un Sous-officier supérieur de la gendarmerie, mis à la disposition du Ministère de la justice, est l'administrateur de la prison. Sous l'autorité du Garde des sceaux, il s'occupe du fonctionnement de la prison. Il peut faire des remarques au Gardien chef et au Commandant de la Brigade pénitentiaire. Il s'occupe des relations de la prison avec l'extérieur.

***Le Gardien chef*** : C'est aussi un Sous-officier supérieur de la Gendarmerie, il est l'adjoint du régisseur, il est nommé par la direction Générale de la Gendarmerie Nationale (D.G.G.N). Il s'occupe de la sécurité de la prison. Il reçoit les prisonniers et les mandats de dépôt. Il est aidé dans sa mission par les gendarmes et les militaires détachés du Camp Kaba. Les questions de santé des détenus lui incombent aussi.

***Le Commandant de la Brigade Pénitentiaire (C.B.P)*** : Comme le commandant de la Brigade territoriale de gendarmerie, c'est un OPJ dont les compétences territoriales se limitent à la Prison civile. Il constate les infractions commises par les détenus à l'intérieur de la PC et en dresse PV pour le procureur de la République. Car il arrive que, bien qu'étant en détention, les prisonniers commettent d'autres atteintes à la loi. C'est au CBP qu'il revient de conduire la procédure pour que ces fautes soient sanctionnées par la justice.

***Un greffier*** relevant du ministère de la justice, est chargé de la gestion des formalités d'admission à la prison et de libération des détenus. C'est la courroie de transmission entre le tribunal et la prison.

Quelques partenaires externes au dispositif de l'Etat interviennent dans le fonctionnement quotidien de la prison civile afin de suppléer à certaines insuffisances.

Il s'agit de :

- Organisations caritatives, pour apporter des soins et un repas supplémentaire comme les *Sœurs de la Charité* ;
- Organisations non gouvernementales (ONG), comme *Prisonniers Sans Frontières*, qui s'occupent des détenus mineurs. En mars 2009, il y avait à la prison civile de Natitingou quatre mineurs en détention pour des faits criminels, en attendant la Cour d'Assises pour mineurs pour être jugés<sup>36</sup>. Ces derniers mis dans un quartier à part, séparés des adultes pour les protéger, reçoivent de l'ONG et du service social de la justice, une formation en couture, artisanat, etc.
- La Mairie contribue également de temps en temps au fonctionnement du tribunal par la mise à la disposition du service judiciaire de menus moyens de bureau ou du personnel d'appui à la police ou la gendarmerie.

On peut donc affirmer que la prison, qui est un secteur relevant du pouvoir discrétionnaire de l'Etat, est occupée par d'autres acteurs non étatiques comme les organisations caritatives, l'Etat local, c'est-à-dire la Mairie qui lui apporte un complément budgétaire.

La plupart des détenus passent leur temps à l'intérieur de l'enceinte de la prison à ne rien faire. Normalement, selon le régisseur, si le domaine de la prison était clôturé, ces derniers pouvaient être sortis pour s'adonner à des activités diverses comme le jardinage, l'artisanat, ce qui permettrait de leur offrir un troisième repas. A défaut de cela, seuls quelques privilégiés, nommés les corvéables, une catégorie non officielle de détenus, sont admis à sortir pour aller travailler au domicile des magistrats ou d'une autorité. Ce travail qui devait se faire dans des conditions bien précisées par la loi, se réalise en toute illégalité au Bénin du fait que le Code pénal béninois n'a pas prévu des travaux d'intérêts généraux (TIG).

---

<sup>36</sup> Pour plus de détails sur la situation des mineurs en détention au Bénin et les activités Organisations non gouvernementale notamment PRSF, voir Bio Idrissou, Mireille. (Bio Idrissou 2005))

«...si la brigade de gendarmerie ou une autorité a besoin, du personnel pour un travail ponctuel, il sollicite la PC qui met à sa disposition des détenus qui sous escorte vont faire le travail et retournent dans leur cellule.[...] Mais ceux que vous voyez travailler au domicile des juges ou au tribunal, le font de façon informelle, c'est une cuisine interne entre nous et pour aider nos frères à souffler un peu. Ce n'est pas officiel. » (B.O. Sous-officier supérieur de gendarmerie, régisseur de la prison civile de Natitingou 11/04/07)

La gestion des corvéables est donc une mise en œuvre des normes pratiques, faisant appel à des relations d'affinités et d'argent. Il n'est pas impossible que des pratiques de corruption, de favoritisme existent dans la gestion des corvéables et le traitement des détenus en général.

En somme, le fonctionnement de la prison civile est le résultat d'une coproduction du service public par divers acteurs.

#### **II.2.4- Les auxiliaires de justice :**

Les autres auxiliaires de justice (avocats, notaires, huissiers, commissaires - priseurs.) sont des professionnels du droit. Contrairement aux magistrats et greffiers qui sont des agents de l'Etat, les auxiliaires exercent en clientèle privée et sont rémunérés par leurs clients pour les prestations fournies. Le constat que fait l'observateur est leur quasi absence dans la juridiction de Natitingou alors qu'ils sont indispensables pour le bon fonctionnement de l'appareil judiciaire. Ils sont organisés en Ordres : i) Ordre national des avocats ; ii) Ordre national des notaires ; iii) Ordre national des huissiers ; iv) Ordre national des commissaires-priseurs ; tous basés à Cotonou la capitale économique du Bénin située à plus de huit cent kilomètres du tribunal de Natitingou. La loi portant organisation judiciaire prévoit qu'il soit créé un barreau de l'ordre des avocats auprès de chaque Cour d'appel. Donc en principe, depuis la création des Cours d'Appel de Parakou et d'Abomey en décembre 2004, les lois organisant ces différents ordres devaient être modifiées pour coller avec la nouvelle carte judiciaire. On devrait donc avoir autant de barreaux que de Cours d'appel, ce qui rapprocherait déjà les justiciables de ces auxiliaires de justice dont le concours est parfois

indispensable en certaines matières pour mettre en branle la procédure judiciaire. L'organisation de l'ordre des avocats en un seul barreau dont le siège est à Cotonou avec compétence nationale, ne favorise pas un bon déploiement des avocats. Le flux des affaires au tribunal de Natitingou notamment en matière civile et commerciale, le faible niveau économique des populations ne permettent pas l'établissement des auxiliaires de justice dans la juridiction.

« Le défaut de huissier à Natitingou créait des problèmes. Il fallait quitter Natitingou pour Parakou pour avoir un huissier, mais Dieu merci, maintenant on en a donné deux à présent. Il manque aussi de notaire. Un commissaire-priseur avait été nommé mais par manque d'activités, il réside à Cotonou. » (S.Y. R. Officier de justice, Ancien fonctionnaire au TPIN le 12/01/06)

Cette situation entraîne une exclusion des justiciables de cette juridiction du bénéfice d'une justice de qualité comme le montrent les propos du Procureur de la République près le Tribunal de Natitingou :

« Les avocats reviennent plus chers ici, cela a un impact sur l'issue du procès. Car vous pouvez avoir raison sur le fond mais perdre le procès pour des questions de forme » (Le PR du TPIN, le 23 /01/ 2007)

En fait les avocats, professionnels du droit, maîtrisant mieux les procédures du système judiciaire, aident leur client à mieux faire valoir les droits dans les règles de l'art afin de leur assurer une justice plus équitable. Interpelé sur la question, un jeune avocat originaire de la juridiction de Natitingou, mais exerçant comme tous ses confrères à Cotonou, répond sans ambages:

« Là il faut dire que malgré le fait que ce soit un seul barreau, de tous les auxiliaires de justice, les avocats sont les plus nombreux. Actuellement nous sommes autour de 150 avocats inscrits au barreau. Alors que si on prend les huissiers ils sont autour de 20 pour tout le pays. Quand on prend les notaires, je ne sais pas s'ils sont plus de 15. Les commissaires –priseurs aussi qui sont un nouveau corps de métier,

ils ne sont pas nombreux. Donc c'est pour dire que c'est un seul barreau, mais nous sommes nombreux. Il faut dire qu'il y a un avocat qui a tenté de s'installer à l'intérieur du pays, d'ouvrir une antenne à Parakou, mais ça n'a pas pris parce que le flux d'activités se retrouve à Cotonou. Toutes les activités sont concentrées à Cotonou. C'est à Cotonou qu'on a plus de litiges, plus d'affaires. Et, l'avocat un métier libéral, donc l'avocat est établi où il veut, où il estime qu'il aura plus d'affaires. Néanmoins ça n'empêche pas que l'avocat, s'il a une affaire à Natitingou, qu'il se déplace pour aller plaider à partir du moment où son client peut lui payer ses honoraires et ses frais de déplacement. Donc c'est un seul barreau, mais à compétence nationale, nous sommes libres d'aller plaider partout sur le territoire national. » (Maître C.T. Avocat au barreau de Cotonou, le 14/10/08)

Il est donc clair que c'est la rentabilité économique qui fonde le choix de ces acteurs de s'installer dans une juridiction ou une autre. Evidemment leur préférence va toujours pour la capitale économique du Bénin Cotonou, et secondairement, pour les villes où il existe un flux important d'activités économiques : Porto- Novo, Abomey, Bohicon et Parakou. La question est de savoir ce que fait l'Etat pour réguler la répartition des auxiliaires de justice sur toute l'étendue du territoire national afin d'assurer une équité et l'égalité de tous devant la loi. En fait, l'Etat n'est pas inactif en ce qui concerne la régulation des auxiliaires de justice. De commun accord avec les différents ordres d'auxiliaires de justice, il crée des charges de notaire, d'huissier et de commissaire-priseur dans les juridictions où cela n'existe, puis procède au concours de recrutement. Une fois recrutés, ces nouveaux auxiliaires s'installent dans le ressort territorial de la juridiction pour laquelle ils ont été recrutés pour un temps. Mais sitôt que de nouvelles charges sont créées à Cotonou ou Porto-Novo, où les activités prospèrent mieux, ils retournent les occuper laissant celles des juridictions de l'intérieur comme Natitingou libre afin que l'Etat recrute d'autres auxiliaires. Les responsables des ordres regardent impuissants la chose se faire.

L'inexistence d'auxiliaires de justice établis dans la juridiction, a également des conséquences sur l'accessibilité à la justice comme nous le verrons plus loin. Car certaines procédures comme les injonctions de payer, en matière civile, commerciale,

les recours en appel, se font par acte d'huissier ou d'avocat. Or pour recourir à un huissier, il faut se déplacer jusqu'à Parakou qui est à plus de deux cent kilomètres de Natitingou ; et pour un avocat, il faut se rendre à Cotonou à plus de 800 km. Ce déficit est souvent suppléé par des cumuls de fonctions comme nous l'a confié un ancien magistrat de Natitingou.

« Quand il n'y avait pas d'huissier à Natitingou, des greffiers faisaient office d'huissier ad' hoc ». (T.J. Un ancien magistrat au tribunal de Natitingou, le 21/ 01/ 2007)

En aval des activités du tribunal se trouvent le Service de l'Agence Judiciaire du Trésor.

#### **II.2.5- L'Agence judiciaire du trésor (AJT) :**

C'est un service qui collabore avec le tribunal pour le recouvrement des amendes que ce dernier inflige aux personnes condamnées. Il intervient également auprès du tribunal dans les règlements transactionnels des dossiers d'accident mettant en cause la responsabilité civile de l'Etat. Il représente l'Etat dans les affaires qui l'oppose aux privés. Créé par une ordonnance de 1967, l'Agence judiciaire du trésor, relevait du Ministère du trésor public et de la comptabilité et était basée seulement à Cotonou. Depuis 2004, une antenne de cette Agence a été créée au niveau de toutes les villes où il existe un tribunal de Première instance à l'exception de Porto-Novo. Sur décision du conseil des ministres, ce service vient d'être rattaché à la Présidence de la République en février 2007. L'Agence judiciaire du trésor, de par ses missions et son fonctionnement, apparaît comme un espace officiel de négociations dans la procédure judiciaire. A Natitingou, le service n'existe que depuis 2004 et ne dispose que de deux agents qui prennent part aux audiences correctionnelles du tribunal.

#### **II.2.6- Les experts judiciaires : l'expert psychiatrique:**

Le tribunal peut recourir dans certaines affaires à l'expertise de certains spécialistes pour l'éclairer afin de prononcer une sentence juste et équitable. Ce sont des

professionnels spécialistes (médecin, architecte, anthropologue, ingénieur, etc.) qui ont fait leurs preuves dans leurs domaines d'intervention. Mais c'est surtout l'expert psychiatre qui est sollicité pour les affaires en instruction au niveau du TPI de Natitingou. L'expert psychiatrique est un personnage clé dans les procédures d'enquêtes criminelles<sup>37</sup>. En effet, la loi fait obligation au juge d'instruction de recourir à une expertise psychiatrique pour toutes les infractions de nature criminelle avant de prendre une ordonnance de clôture d'un dossier criminel qui est ensuite transmis à la Cour d'appel de Parakou pour le jugement en assises. Son travail consiste à dire si la personne incriminée jouissait de toutes ses fonctions mentales au moment du crime. Un seul expert psychiatrique dessert les trois tribunaux des quatre départements du Nord- Bénin : Parakou, Kandi et Natitingou. Ce dernier est en même temps enseignant à l'Université de Parakou et exerce comme médecin psychiatre au Centre hospitalier universitaire de Parakou. Cette surcharge de travail a pour conséquence, l'accumulation des détenus en instance de jugement à la prison civile de Natitingou. Mais le véritable problème de l'expert psychiatrique est celui du non paiement de ses prestations par l'Etat.

« Depuis 2001 qu'il y a eu l'affaire des frais de justice criminelle qui a abouti à l'arrestation de certains magistrats, tous les frais de mémoires sont bloqués. Donc jusqu'à ce jour, je n'ai plus rien perçu. Je suis sollicité par les tribunaux de Natitingou, de Kandi et de Parakou, mais vu mes fonctions actuelles de Doyen de la Faculté de Médecine de l'Université de Parakou, je n'arrive pas à répondre à leurs sollicitations. Mais il faut dire que la motivation manque beaucoup, la motivation fait beaucoup défaut. Quand je vais à Natitingou, je vais avec ma propre voiture, je me charge du carburant, des frais d'hôtel, mais je ne suis pas payé depuis 2001. » (Dr T. T. F, Expert psychiatre agréé auprès des tribunaux béninois, le 21/03/07).

Un autre groupe d'acteurs ayant de relations fonctionnelles avec le tribunal est celui des assesseurs de justices.

---

<sup>37</sup> Le tribunal a également recours à d'autres expertises dans tous les domaines qui lui semblent nécessaire pour éclairer les juges. Je me suis limité ici à la fonction d'expert psychiatrique du fait de son importance dans les affaires criminelles.

## **II.2.7- Les Assesseurs de justice :**

Le droit positif béninois est encore régi par deux régimes juridiques : le droit coutumier (pour certaines matières seulement) et le droit écrit dit moderne (Badet 2005 :1). Les juges ne connaissant pas toutes les coutumes locales, en matière civile traditionnelle, ont recours à des assesseurs coutumiers pour les éclairer. Ces assesseurs sont des notables, souvent d'anciens fonctionnaires de l'Etat recrutés sur la base de leurs connaissances supposées des coutumes locales. Tout comme les animateurs des tribunaux de conciliation, ils sont nommés par un arrêté du Garde des sceaux, ministre de la justice, sur une liste que lui soumet le président du tribunal. Le président du tribunal se fonde également sur des propositions que lui fait l'administration locale. Il diligente une enquête de moralité avant de retenir une liste restreinte de trois noms par coutume qu'il soumet au Garde des sceaux pour nomination. La mission des assesseurs coutumiers consiste à éclairer le tribunal sur les dispositions coutumières en certaines matières. Au tribunal de Natitingou, les assesseurs coutumiers étaient au nombre de dix pour plus d'une vingtaine de coutumes locales. Ceux qui décèdent ne sont pas systématiquement remplacés. Ce qui crée des difficultés. Ces assesseurs ne se limitent pas exclusivement à leur rôle de conseillers coutumiers. Ils servent également de courtiers informels de justice et de vecteurs de diffusion du droit moderne au sein des peuples dont ils sont issus. Comme le montre cet entretien que j'ai eu avec le président de l'association des assesseurs coutumiers du tribunal de Natitingou :

**SS : Oui, mais comment êtes-vous perçus par les populations, les justiciables ?**

YSJ : Par contre, les populations, les justiciables, ils savent que nous sommes des personnes incontournables pour le tribunal. Il y en a qui des fois qui viennent vers nous pour mieux nous expliciter le problème qu'ils ont vis à vis du tribunal afin que, en temps opportun...

**SS : oui,**

YSJ : au moment où ils seront encore en face du tribunal, nous puissions mieux expliquer aux juges pour mieux éclairer leur problème. Hum.

**SS : hum, ça veut dire que votre rôle ne s'arrête pas pendant le procès au niveau du procès ?**



YSJ : Non, ça ne s'arrête pas seulement là, parce qu'il y en a qui pratiquement viennent se plaindre à nous pour mieux nous situer dans le cadre de notre mission afin que nous éclairions le tribunal. (Entretien du 14/10/2008 avec Y.S.J., Président des assesseurs coutumiers du TPIN)

Plus loin, au cours du même entretien, il me dira d'un ton péremptoire l'importance que les coutumes changent:

« C'est des coutumes rétrogrades, Il n'est plus question de marier des enfants contre leur gré, de porter fétiche et réclamer en compensation une femme. On essaye de leur expliquer ça, de changer un peu de mentalité.» (Entretien du 14/10/2008 avec Y.S.J., Président des assesseurs coutumier du TPIN)

L'espace judiciaire n'est pas parcouru par uniquement des acteurs officiels prévus par les codes de procédures. On y retrouve aussi des acteurs informels occupant des espaces laissés libres par l'Etat. Au nombre de ceux-ci, vous avez les agents d'Organisations non gouvernementales (ONG).

#### **II.2.8- Les para juristes :**

Il s'agit d'agents d'Organisations non gouvernementales (ONG) qui se positionnent entre l'institution judiciaire et les justiciables afin d'aider ces derniers à accéder à la justice. Au niveau de la juridiction de Natitingou, j'ai pu dénombrer une quinzaine intervenant dans la sensibilisation sur les Droits de l'Homme, la promotion et la défense des droits de certaines couches jugées plus vulnérables comme les femmes et les enfants. Souvent financés par des partenaires bilatéraux ou multilatéraux extérieurs ou des projets, leur intervention consiste à suppléer les chaînons faibles ou manquants du système judiciaire étatique.

Le tableau ci-dessous, fait la synthèse des Partenaires techniques et financiers (PTF) bilatéraux et multilatéraux qui interviennent aux côtés de l'Etat pour améliorer l'accès

au service judiciaire au Bénin. Pour la plupart ces PTF interviennent par l'intermédiaire d'Organisations non gouvernementales.

**Tableau N° 2 : Synthèse des acteurs extérieurs intervenant dans le système judiciaire béninois**

<u>Nom du Partenaire</u>	<u>Nom du Projet / Programme</u>	<u>Niveau national Département ou Villes ciblées</u>	<u>Détail du programme/projet (objectif(s) - contenu)</u>	<u>Date début projet</u>	<u>Date fin projet</u>	<u>Recours expertise /locale long term/ponct uelle</u>	<u>Budget en EUR/U SD</u>	<u>Budget en FCFA</u>
<u>Belgique</u>	<b>Programme d'Assistance Judiciaire aux Détenus (PAJUDE)</b>	National (8 prisons)	<b>Objectif:</b> promouvoir et défendre les droits des détenus à travers mise en place d'un mécanisme d'assistance judiciaire <b>Activités:</b> (1) vulgarisation d'information juridique auprès des détenus (2) intervention d'assistants judiciaires au sein des prisons pour contrôle et suivi (3) propositions d'amélioration au MJCRI	oct-05	sept-07	Expertise locale	182 300	119 581 360
-	<b>Projet d'Appui au secteur de la Justice dans les Départements Atacora, de la Donga, du Mono et du Couffo (PASJ)</b>	Mono, Couffo, Atacora, Donga	<b>Objectif spécifique:</b> Le rapprochement de la justice du justiciable est amélioré dans les départements concernés <b>Activités:</b> (1) vulgarisation, sensibilisation, promotion du Droit (2) opérationnalisation des Tribunaux de Conciliation (formation, réhabilitation, visibilité) (3) appui à l'organisation des audiences foraines et le travail de l'IGSJ ici (4) renforcement des mécanismes de poursuite judiciaire infractions commises c/ enfants	sept-06	déc-09	Expertise le & locale assistance technique long terme & missions ponctuelles	4 076 596	2 670 170 415
<u>PNUD</u>	<b>Projet d'appui à la Mise en Œuvre de la Politique Nationale de Promotion des Droits Humains</b>	Alibori	<b>Objectif:</b> appuyer la mise en œuvre du plan d'action qui vise à appuyer le processus de vulgarisation des DH au plan communautaire à travers des campagnes de sensibilisation et de plaider. <b>Activités:</b> (1) étude sur les problèmes de DH dans le Département de l' Alibori (2) constituer et former des relais locaux pour la sensibilisation des acteurs du développement aux aspects essentiels des DH (3) renforcer les structures locales en vue d'une AJ en faveur des personnes démunies	2004	2008	Missions ponctuelles suivi, évaluation périodiques par des consultants locaux et internationaux	R	62500000
<u>Union Européenne</u>	<b>Appui au PIRSJJ</b>	National	<b>Objectif:</b> contribuer à la mise en place d'un système judiciaire accessible, moderne et efficace dans le contexte de la décentralisation au Bénin <b>Volet modernisation</b> <b>Activités:</b> (1) réhabilitation et équipement des huit TPI existants et CA Cotonou (2) informatisation des TPI et MJCRI (équipements, internet/intranet, application métiers, formation informatique...) (3) Réorganisation interne et rationalisation des méthodes de travail des services (4) formation continue et conception formation initiale greffiers et greffiers en chef <b>Volet extension</b> (1) construction 2 nouveaux TPI (Couffo, Donga) et 2CA (Parakou, Cotonou) (2) continuation et approfondissement autres activités	oct-04	déc-10	3 AT long terme (2 experts greffiers en chef et 1 développeur-programmeur) plus missions ponctuelles	12 150 000	7 969 877 550

Normes pratiques et stratégies des acteurs dans le service public de justice au Bénin

	<b>Appui à l'OHADA</b>	Régional	<p><b>Objectif:</b> meilleure connaissance et mise en œuvre effective du droit des affaires harmonisé dans l'ensemble des Etats membres de l'OHADA</p> <p><b>Activités:</b></p> <p>(1) Mission d'étude diagnostique</p> <p>(2) Programme de soutien pédagogique pour l'ERSUMA</p> <p>(3) Renforcement des compétences institutionnelles du Secrétariat permanent de l'OHADA et de la Cour commune de justice et d'arbitrage (CCJA)</p> <p>(4) Appui au renforcement des compétences techniques et pédagogiques des commissions nationales de l'OHADA ;</p> <p>(5) Appui à l'information /formation dans pays membres de CEDEAO non membres de l'OHADA ;</p> <p>(6) Programme de recherche et publication ( site OHADA, publication du recueil de Jsp 2000-2005, publication/traduction des manuels en espagnol et portugais).</p>	début 2007	2010	Assistance technique long terme	4 000 000	2 623 828 000
<b>France</b>	<p>1/ Diverses actions de formation</p> <p>2/ Appui à la société civile (ONG)</p>	National	<p><b>Activités:</b></p> <p>(1) - 6 bourses d'un mois (en France) offertes à des magistrats et greffiers en chef</p> <p>- Invitation (en France) d'1 haut responsables du MJCRI (7j) a/s Projet FSP "PARSIB"</p> <p>- 3 missions d'une semaine au titre du Partenariat avec la Cour de cassation</p> <p>(2) - Projet FSD d'amélioration des conditions de vie carcérales/ONG "Fraternité des Prisons" (sous réserve de validation)</p>	1/ Intervention de 9 experts français en mission (s'agissant des séminaires/missions locaux)		1/ 39 240E	2/ Projet : 53 357 E + Coût annuel du "VP : 12 000 E=> Tot = 65 357 E	1/ env. 25,74 millions
-	<b>Diffusion du droit OHADA</b>	National (Bénin étant un des trois pays bénéficiaires)	<p><b>Activités:</b></p> <p>- Informatisation du RCCM (projet FSP "Inter-Etats")</p> <p>- Diffusion d'ouvrages et autres supports divers</p> <p>- Aide aux pays candidats à l'OHADA</p>	2/ Recrutement en cours d'1 "Volontaire du Progrès" qui travaillera aux côtés de l'ONG		environ A) coût annuel AT (salaire, hor moyens fct = env, 120 000 E	B) Montant projet = 3 millions E	2/ (A) env. 78,7 millions (B) env. 1,968 milliards
	<b>Projet d'appui au renforcement de la sécurité intérieure du Bénin (PARSIB)</b>	National	<p><b>Objectif:</b> assurer une cohérence et efficacité dans la lutte contre la criminalité</p> <p><b>Activités:</b></p> <p>(1) mise en place base de données partagée entre police/gendarmerie/ douane</p> <p>(2) adoption socle légal destiné à protéger les informations nominatives et à respecter les libertés individuelles</p>	premier trimestre 2007		1 Assistant technique international	1 500 000	

*S.S.Tchantipo*

<u>Etats-Unis</u>	<b>Millenium Challenge Compact - Volet "Accès à la Justice"</b>	National	<p><b>Objectif:</b> Améliorer le fonctionnement de l'appareil judiciaire pour le rendre +efficace et + crédible afin de susciter la confi de tous les citoyens et des opérateurs éco tant nationaux qu'étrangers.</p> <p><b>Activités:</b></p> <p>(1) Appui au démarrage et à l'expansion du Centre d'Arbitrage, de Médiation et de Conciliation de la Cbre de Commerce ;</p> <p>(2) Amélioration des prestations du Centre de formalités des Entreprises ou Guichet unique d'enregistrement ;</p> <p>(3) Amélioration des activités des juridictions y compris:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- le renforcement des cap et la formation magistrats, des agents du personnel judiciaire, de l'IGSJ,</li> <li>- la création d'un centre de documentation juridique,</li> <li>- la mise en place d' un système d'assistance judiciaire,</li> <li>- la construction, l'équipement et l'informatisation de huit nouveaux TPI et CA d'Abomey</li> </ul>	fin 2006	2011	Expertise internationale & locale ; assistance technique long terme & missions ponctuelles	34 000 000 USD	18 milliards
	<b>Women's Justice and Empowerment Initiative (WJEI)</b>	National (Bénin étant un des 4 pays bénéficiaires du projet)	<p><b>Activités</b></p> <p>(1) - Renforcer les capacités du système juridique afin de mieux protéger les femmes et afin de poursuivre et punir les violeurs</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- formation de la police, des procureurs et des juges à la lutte contre les violences sexuelles commises contre les femmes</li> <li>- élaborer et/ou approfondir les lois qui protègent les femmes</li> </ul> <p>(2) - Conseiller et réintégrer les victimes des abus sexuels, en tenant compte de leurs besoins en soins de santé</p> <p>(3) Sensibiliser le public à la nécessité d'un accès facile à la justice des femmes, à travers d'un engagement à haut niveau, des conférences, des campagnes et de l'éducation.</p>					

Source : MJCRI 2008

### **II.2.9- Les usagers et les courtiers en justice :**

Le service judiciaire est aussi parcouru par de nombreux usagers aux couleurs bigarrées et hétéroclites. Ce groupe est loin d'être homogène. On y rencontre des personnes venues y faire valoir un droit au niveau du pénal, d'autres pour des matières civiles : réclamation de pension alimentaire, de paternité, adjonction de nom ou autre. D'autres encore sont là pour solliciter des services gracieux du tribunal : l'obtention ou la légalisation d'un acte d'état civil. A ce nombre se gonfle la grande masse d'accompagnateurs. Ce sont d'anciens usagers qui ont déjà eu affaire une fois avec le tribunal, sollicités par un parent, un ami ou un voisin de quartier ou du village. Ils servent « d'éclaireurs » aux nouveaux usagers du service judiciaire qui ignorent souvent le mécanisme de fonctionnement de ce service public. Dans la perception des usagers béninois des services judiciaires, « on ne va pas au tribunal seul ». Pour eux, la justice, « c'est le service public, où l'on se rend et où on peut ne plus rentrer chez soi. Quand on y va, on peut se retrouver en prison ». Cette perception d'une justice répressive de la période coloniale (voir chapitre II) est restée dans la conscience collective. Un usager rencontré au niveau du tribunal de Kandi, ne disait pas qu'aller au tribunal c'est aller à la guerre ? (Bako-Arifari 2006a : 24). Une autre raison explicative de l'attitude des usagers est la méconnaissance de ce service public et de ses rouages et l'inexistence au niveau du tribunal d'un service d'accueil fonctionnel. Le bureau de greffe qui devrait jouer ce rôle, n'est pas à l'entrée du tribunal de première instance de Natitingou, mais à l'arrière du bâtiment. Ce qui fait que l'utilisateur lambda qui entre dans le tribunal se perd dans ses dédales. Les fonctions d'aiguillage absentes dans le service, sont suppléées par des acteurs extérieurs au tribunal. Ce sont soit des vigiles affectés pour la sécurité du tribunal, soit d'anciens usagers habitués de la maison, qui vous interpellent gentiment à l'entrée du tribunal pour savoir l'objet de votre présence en ces lieux, ils s'offrent spontanément pour vous aiguillonner, vous accompagner dans le bureau qui délivre la prestation pour laquelle vous êtes venu au tribunal. Ils servent, pour emprunter une expression de Bierschenk et Oliver de Sardan, de « courtier en justice » (Bierschenk et al. 2000). Ces acteurs ne sont pas caractéristiques exclusif du TPI de Natitingou, on les observe dans tous les tribunaux du Bénin et aussi au niveau des unités de police judiciaire (police et gendarmerie) du

Bénin. Ce sont les « amis du juge » ou du commissaire ou du CB. Mahamane Tidjani Alou a fait les mêmes observations au niveau du Tribunal de grande instance de Niamey. (Tidjani Alou 2002). Qu'en est-il des relations du service judiciaire avec les autres services publics de l'Etat à Natitingou ?

#### **II.2.10- Les autres services publics (la Mairie, le Service des Eaux et forêts, le service de douanes, etc.)**

Dans son fonctionnement au quotidien, le tribunal reçoit également de la part de certains services de l'Etat des cas sur les atteintes à la loi pénale. Ainsi, les Maires chefs de l'administration locale, ont selon le code de procédure pénal, la qualité d'Officier de police judiciaire (OPJ) et, à ce titre, ils doivent signaler au procureur, les cas d'atteinte à la loi pénale, procéder à l'arrestation des auteurs et les présenter au tribunal. Il en est de même des Agents des Eaux et Forêts et des douanes dans leurs domaines respectifs. Ils dressent le procès verbal (PV) des cas d'atteintes à la réglementation ou de fraudes douanières qu'ils soumettent au procureur afin qu'ils soient sanctionnés.

Dans les procédures judiciaires impliquant les mineurs, le tribunal est en relation avec le Service des affaires sociales qui lui affecte un Agent en présence duquel le juge écoute le mineur. Le Service social appuie également le tribunal dans les enquêtes sociales judiciaires.

Avec la Préfecture, le tribunal entretient également des rapports de cordialité. En matière de sécurité, les deux services, bien que relevant de l'exécutif pour le premier et du judiciaire pour le second, malgré le principe sacro-saint de séparation des pouvoirs, échangent des informations. A maintes occasions, le procureur sollicite de la préfecture la prise de réquisition afin que les militaires prêtent main forte à la gendarmerie ou à la police pour le maintien de l'ordre public dans une localité de la juridiction.

Au-delà de ce cadre formel de collaboration, le tribunal a aussi des formes de coopération pratique avec ces services de l'Etat, on le verra plus loin. La juridiction de Natitingou pourrait donc être décrite comme une organisation au centre de laquelle se

trouve, le Tribunal de première instance qui interagit avec les différents services qui concourent à la délivrance du service judiciaire, dont nous allons à présent tenter de décrire l'organisation et les mécanismes de fonctionnement interne.

### **II.3- L'organisation interne des services du tribunal<sup>38</sup>:**

Situé au quartier *Boriyoure* où sont concentrés la majorité des services administratifs, entre la place de l'indépendance, la compagnie de gendarmerie et le service de l'électricité ; on n'accède pas de la voix publique directement aux bâtiments du tribunal de Natitingou. Un mur d'enceinte le tient à distance de l'avenue principale qui traverse cette petite ville secondaire du Bénin coincée entre deux chaînes de montagnes. Au fronton de l'entrée principale une enseigne géante vous indique « Tribunal de Première Instance de Natitingou », démarquant nettement l'espace de la ville de celui du tribunal. Lorsque vous franchissez le portail presque toujours ouvert, il faut parcourir un cinquantaine de mètre avant de parvenir au niveau de l'édifice du tribunal. Le mât portant le drapeau national vous rappelle que vous êtes dans un service public. Mais c'est surtout l'architecture de l'édifice qui frappe l'attention. Un bâtiment nettement plus haut que les autres édifices publics des alentours est juché sur des marches qui donnent sur un grand hall. En face, se trouve la salle d'audience ; à gauche le couloir qui conduit au cabinet du juge d'instruction et au parquet. A droite se trouve le couloir conduisant aux cabinets des juges du jugement, au secrétariat de la présidence du tribunal. Derrière la salle d'audience se trouve le bureau du président du tribunal. En sortant par l'arrière de l'édifice principal vous accédez alors à un petit bâtiment annexe servant de bureaux aux greffiers et au Greffier en chef (GeC).

Le projet de mise en place d'une juridiction moderne dans les actuels départements de l'Atacora/Donga remonte à l'époque coloniale. D'après les informations recueillies,

---

<sup>38</sup> Je voudrais attirer l'attention du lecteur sur le sens polysémique du mot tribunal en français. Selon le dictionnaire Encarta 2007, le tribunal peut signifier :

1. **organe** de l'État ou d'un ensemble d'États, composé d'un ou de plusieurs magistrats, chargé de trancher les litiges en appliquant les règles du droit. Ex : saisir le tribunal d'une affaire

2. **lieu** où siègent les magistrats qui forment une juridiction. EX : la salle du tribunal est pleine de curieux et de journalistes

3. **ensemble de magistrats** ou de personnes qui exercent une juridiction. Ex : le tribunal a démissionné collectivement en signe de protestation

Microsoft® Encarta® 2007. © 1993-2006 Microsoft Corporation.



l'édifice principal du Tribunal de Première Instance de Natitingou a été construit entre 1949 et 1950, bien avant l'indépendance du Bénin. Depuis lors, l'infrastructure a connu plusieurs réfections, réaménagements et des extensions, mais cela ne semble pas encore satisfaire les besoins du service<sup>39</sup>. Plus loin en arrière plan, se trouve un vieux bâtiment désaffecté qui sert aujourd'hui d'entrepôt. C'est l'ancien bâtiment qui servait d'abri au tribunal. En revenant dans la cour par la droite, se trouve le long du mur d'enceinte, un hangar servant de parking au personnel du tribunal. Des compartiments sont réservés aux véhicules du président, du procureur, des magistrats, des greffiers, etc. Les usagers ne sont pas autorisés à y garer leurs engins. Ils doivent s'adresser pour ce faire aux vigiles qui servent aussi de garde-vélo contre quelques pièces de monnaie.

Pour délivrer tous ces services, le tribunal de Natitingou dispose de Six (06) magistrats ce qui représente un ratio d'un (1) magistrat pour 149 079 habitants, si on considère l'effectif de la population des deux départements au recensement de 2002.

Le personnel du tribunal est réparti comme suit dans les diverses sections du tribunal:

### **II.3.1- Le siège :**

C'est le secteur du tribunal qui reçoit et donne suite aux affaires civiles. On y retrouve les juges du jugement qui prennent les audiences correctionnelles avec le ministère public et un greffier. Le siège est ainsi nommé parce que les magistrats qui y travaillent rendent leurs décisions assis. Il est dirigé par le président du tribunal, qui est le chef de l'administration judiciaire. Il coordonne sur le plan administratif les deux principaux secteurs du tribunal. Il fixe les attributions des magistrats affectés à son service, contrôle le fonctionnement du greffe de sa juridiction. Il contrôle les activités des tribunaux de conciliation et homologue les procès verbaux de conciliation de ceux-ci. Il est également l'ordonnateur du budget du tribunal. Les magistrats du siège sont chargés d'instruire (pour le juge d'instruction) et de juger les affaires qui leur parviennent du parquet (pour les juges du jugement). Le siège comprend plusieurs chambres : la chambre civile qui comprend le civil moderne, le civil commercial et le

---

<sup>39</sup> Pendant que je conduisais ces recherches, le tribunal était en chantier pour une réfection et une extension des bâtiments. Ces travaux de réhabilitations s'inscrivent dans le cadre du projet d'Appui aux Cours et Tribunaux (PACT) de l'Union Européenne.

social ; la chambre traditionnelle. Deux juges du siège se partagent les deux chambres et les correctionnels au Tribunal de Natitingou.

### **II.3.2- Le parquet :**

A la tête du parquet se trouve un procureur de la République près le Tribunal de première instance de Natitingou. Il est assisté d'un substitut du procureur. Tous les deux sont des Magistrats relativement jeunes, mais avec une plus grande ancienneté pour le procureur. Le substitut lui est à son premier poste.

Au secrétariat du parquet, trois greffiers « sous l'autorité du PR avec un droit de regard du greffier en chef », se partagent les charges. Il dispose également d'une opératrice de saisie contractuelle de l'Etat. Le parquet est selon l'expression d'un ancien magistrat du TPI de Natitingou, « la vitrine du tribunal », car c'est le secteur le plus connu du tribunal par les usagers. On n'accède pas au bureau du procureur par la porte qui donne sur le couloir, elle est toujours fermée, obligeant ainsi les usagers à passer par le secrétariat du parquet où se trouve aussi le garde du corps du procureur<sup>40</sup>.

### **II.3.3- Le greffe :**

Le greffe a pour responsable le greffier en chef (GeC) qui travaille sous l'autorité du Président du Tribunal. C'est un officier de justice. Il dispose de cinq (05) greffiers d'audience qui se partagent l'ensemble des activités du greffe, qui peuvent se résumer en la prise des notes d'audience, la conservation des minutes des arrêts de jugement, la transcription des décisions de justice. Ils reçoivent les usagers et les orientent vers le service approprié alors que leur bureau est situé à l'arrière plan du service. Ajoutés aux deux (02) greffiers du parquet et celui du cabinet d'instruction, le TPI de Natitingou disposait exactement en 2006 au moment des enquêtes de Huit (08) greffiers.

Au secrétariat du greffe, un seul agent permanent de l'Etat bientôt à la retraite, trois agents locaux dits occasionnels recrutés et payés par le tribunal et déclarés à la Caisse

---

<sup>40</sup> Suite aux assassinats non encore élucidés d'un magistrat au tribunal de Kandi en 2003, ensuite du premier président de la Cour d'Appel de Parakou en 2005, le gouvernement a décidé d'affecter aux magistrats en service dans les juridictions du nord Bénin (Kandi, Natitingou et Parakou) des gardes du corps pour assurer leur sécurité.

Nationale de Sécurité Sociale ; une interprète ayant le certificat d'étude primaire et parlant en plus du français, six langues nationales : Dendi, Bariba, Waama, Ditammari, Peulh, Haoussa. Il y a également un gardien de nuit faisant office d'agent d'entretien. Il supervise les « corvéables » pour l'entretien et garde les pièces à conviction de la grosse. C'est-à-dire le local où sont gardés les preuves matérielles ou des biens objets de litige.

Il y a aussi des vigiles envoyés par un autre service et pris en charge par le ministère de la justice pour assurer la sécurité des locaux. Le greffier en chef qui assiste le président du tribunal dans l'administration, ne dispose pas suffisamment d'informations sur ce personnel qu'il ne gère pas.

#### **II.3.4- Le Secrétariat du Président:**

Le secrétariat de la présidence du tribunal est partagé par une seule opératrice de saisie Agent permanent de l'Etat (APE) et un secrétaire agent contractuel de l'Etat. Quand on y entre, on est impressionné par les piles de papiers qui encombrent les bureaux et les dessus des armoires, elles-mêmes bondés.

#### **II.3.3- Le cabinet d'instruction :**

L'unique cabinet d'instruction du tribunal est tenu par un juge d'instruction qui relève du siège mais travaille essentiellement avec le parquet. A Natitingou, le juge d'instruction fait en même temps office de juge des mineurs<sup>41</sup>.

#### **II.4- La saisine du tribunal et gestion des dossiers :**

On entend par saisine le fait de soumettre une demande à une juridiction qui est tenue d'y apporter une réponse, prenant la forme d'une décision. Elle diffère suivant les matières.

---

<sup>41</sup> Récemment en 2010, le Conseil des Ministres après avis du conseil supérieur de la magistrature a nommé des juges pour mineurs dans les neuf tribunaux d'instance du Bénin. Ce qui est une avancée sensible dans la gestion des cas des mineurs en conflits avec la loi.

#### **II.4.1- En matière pénale :**

##### *La Saisine :*

Quatre cas de figure sont possibles pour la saisine du tribunal en matière pénale. La plus usuelle au niveau du tribunal de Natitingou est le procès verbal (PV) d'interrogatoire de flagrant délit établi par le Procureur de la République, suite à des informations qui lui parviennent par les Officiers de police judiciaires des unités de gendarmerie ou de police. La deuxième possibilité est la citation directe provenant de la victime ou du ministère public. Lorsque pour une raison ou une autre le ministère public ne juge pas opportun de poursuivre une affaire ou lorsque le justiciable veut se passer de la police et de la gendarmerie, il peut directement saisir le juge d'instruction pour mettre en branle la poursuite. On parle alors de saisine du tribunal avec constitution de partie civile. Ce mode de saisine du tribunal donne lieu au paiement par le justiciable d'une caution fixée par le juge d'instruction après avis du procureur. Le justiciable peut aussi saisir le tribunal par une plainte rédigée par un huissier, on parle d'exploit d'huissier. L'huissier exerçant en clientèle privée, sa prestation est payée par le justiciable. Ces deux dernières possibilités sont peu connues par les justiciables de Natitingou qui portent systématiquement leurs affaires à la police ou à la gendarmerie, les voies les plus connues.

##### *La gestion :*

Lorsque parvient une plainte (sous forme de PV d'OPJ ou d'une plainte directement adressée au procureur) au secrétariat du parquet, elle est consignée dans le registre des plaintes du parquet. Le procureur peut décider de prendre le dossier ou de l'affecter à son substitut. Lorsque les faits sont clairement établis et qu'il n'est plus nécessaire de mener des investigations complémentaires dans une affaire, le procureur (ou son substitut) ordonne que les greffiers l'enrolent<sup>42</sup> pour l'audience suivante en *flagrant délit* (FD) pour être jugée, s'il l'estime nécessaire. Lorsque les faits ne lui semblent pas suffisamment graves, il peut décider de régler l'affaire en simple police en infligeant une contravention à payer à l'auteur. Compte tenu des certaines

---

<sup>42</sup> Le role : c'est le registre sur lequel on inscrit par ordre chronologique les causes soumises à un tribunal pour être jugées. (Source : Microsoft® Encarta® 2007.)

circonstances comme la surpopulation de la prison civile, le fait que réparation ait déjà été faite, le fait que le mis en cause n'est pas un récidiviste par exemple, le procureur peut aussi décider de *classer l'affaire sans suite*. Le tout dépend de la *politique pénale* du procureur. Par contre, lorsque les faits ne sont pas suffisamment clairs et les preuves bien établies, le procureur renvoie le dossier à l'OPJ pour complément d'information. C'est-à-dire poursuivre l'enquête, réunir les preuves et les soumettre au parquet. Le PR (procureur de la République) peut dessaisir la police de l'affaire et la confier à la gendarmerie, ou vice-versa, en fonction de la proximité des parties mises en cause dans le dossier avec les OPJ. Une fois l'enquête bouclée, le dossier est mis au rôle pour être jugé par un tribunal correctionnel<sup>43</sup>. Les deux précédents cas de figure concernent les infractions qualifiées de simple police et de délit. Quand le dossier est une affaire criminelle, c'est-à-dire passible d'une peine d'emprisonnement de plus de cinq ans, le procureur affecte le dossier au cabinet d'instruction où il suit une autre procédure.

#### **II.4.2- En matière civile commerciale :**

En matière commerciale, la saisine du tribunal se fait au niveau du secrétariat du président du tribunal par exploit d'huissier qui notifie au défendeur (celui à qui l'assignation est signifiée) la date et l'heure à comparaître devant le juge. L'affaire est inscrite au rôle général des affaires du tribunal. Advenue cette date, les parties sont entendues, versent au dossier et se communiquent, au besoin, les pièces. Le président de l'audience clôture les débats s'il s'estime suffisamment éclairé ou renvoie le dossier à une date ultérieure. Le tribunal peut rendre sa décision sur le champ ou renvoyer le dossier en délibéré pour une date fixée. Il faut noter que les parties ont la possibilité à tout moment devant le tribunal de régler leur contentieux à l'amiable. (MJCRI 2005 : 63)

#### **II.4.3- En matière civile traditionnelle :**

Le tribunal est saisi par simple requête (c'est-à-dire une simple demande écrite) du demandeur qu'il dépose au secrétariat de la présidence du tribunal. Au cas où les parties s'étaient préalablement adressées au tribunal de conciliation, la requête sera annexée au PV de non conciliation du tribunal de conciliation. Le tribunal tente à nouveau la conciliation, en cas d'échec, la procédure suit son cours normal. Le dossier est enrolé aux audiences du tribunal. En la matière traditionnelle, le juge est assisté des assesseurs coutumiers des parties en présence. Depuis la mise en œuvre du code des personnes et de la famille 2004, qui tente « d'uniformiser le droit de la famille au Bénin en combinant dans un texte unique des règles d'origines occidentale et coloniale et des règles coutumières d'origines béninoises », (Badet 2005:2) beaucoup de conflits sortent du domaine traditionnel, au point où certains magistrats comme le président du TPI Natitingou pensent que la matière traditionnelle n'existe plus. Les seules affaires restant régies par le droit traditionnel sont les conflits fonciers concernant les terres non immatriculées par l'Etat. Tous les sujets de droit béninois devraient être régis par le code<sup>44</sup>.

#### **II.4.4- En matière sociale :**

La matière sociale concerne les différends entre employés et employeurs. Le tribunal est saisi pour ces différends par le procès-verbal de non conciliation de l'inspection du travail. Car tout conflit de travail est obligatoirement porté d'abord devant l'inspection du travail qui tente de la régler à l'amiable. Au cas où elle y parvient, elle dresse procès verbal qu'elle transmet au président du tribunal de première instance qui homologue et y appose la formule exécutoire ; dans le cas contraire est saisi par PV de non conciliation comme stipulé ci-dessus. (MJCRI 2005:64). En matière sociale, un assesseur employeur et un assesseur travailleur choisis parmi la liste établie les organisations des employeurs et des travailleurs, siègent aux côtés du juge. Les parties en conflit comparaissent en personne. Elles ont aussi la possibilité de se faire assister

---

<sup>44</sup> Pour plus de précisions sur le débat sur l'immatriculation des terres coutumière par l'Etat au Bénin, voir (Gbaguidi 1997). "La revendication du monopole foncier de l'Etat, l'intangibilité du titre foncier et l'accès à la terre au Bénin." **39**: 43- 68.

ou représenter par un travailleur ou un employeur appartenant à la même branche d'activité, ou par un avocat. Le tribunal procède à nouveau à une tentative de conciliation. En cas d'accord totale ou partielle, procès-verbal est dressé séance tenante avec les termes de l'arrangement. Ce PV, une fois homologué, a force de chose jugée et est exécuté telle quel. Les justiciables non satisfaits des décisions rendues au niveau du TPIN ont la possibilité d'interjeter appel au niveau de la Cour d'appel de Parakou selon des procédures toutes aussi particulières.

Au vue de la complexité de ces procédures, il est aisé de comprendre les difficultés que connaissent les justiciables à recourir à cette institution.

Il faut donc retenir de ce chapitre qu'un grand nombre d'acteurs individuels et/ou institutionnels, officiels et non officiels/informels interviennent dans la délivrance du service judiciaire au Bénin. Ce qui ne rend pas aisée la compréhension des mécanismes de fonctionnement du système judiciaire officiel aux justiciables qui dans leur grande majorité sont des analphabètes. Cela va sans dire que le système judiciaire officiel dans son fonctionnement met en marge une frange des justiciables. C'est ces questions que je vais à présent aborder dans le chapitre qui suit.



Image n°1 : Tchantipo SS<sup>©</sup>, 2010 : Logo de la justice béninoise inscrit sur la façade du TPI de Kandi  
Les deux palmes vertes symbolisent la paix finalité de la justice. La balance symbolisant l'équité, et le glaive au centre du logo, le pouvoir de sanction de la justice.

### **Conclusion:**

Le fonctionnement de la justice dans le ressort du Tribunal de première instance de Natitingou ne peut être mieux appréhendé que si nous l'inscrivons, semble-t-il, dans le cadre d'un système d'actions concrètes où les acteurs disposent à des degrés variés du pouvoir dont chacun fait usage suivant les enjeux afin de pouvoir s'affirmer. Ainsi, la juridiction de Natitingou apparaît comme un système complexe mettant en relation des acteurs et groupes d'acteurs divers dont les rapports concourent à la délivrance du service judiciaire. Au centre de l'organisation se trouve le tribunal de Natitingou qui est une organisation avec des acteurs et groupes d'acteurs (président du tribunal, procureur de la République, juges du siège, greffiers, secrétaires, gardiens et corvéables) disposant des pouvoirs divers (celui de poursuivre les infractions, instruire les dossiers ou de prise de décisions) dans ce jeu d'acteurs. Les unités de gendarmerie, de police, les tribunaux de conciliations et les administrations locales constituent des appendices spécialisés chacun dans un domaine précisé par les textes



et implantés dans un territoire donné et qui produisent une partie du travail de ce système complexe (Tentatives de conciliation, renseignements judiciaires, compléments d'informations judiciaires, exécution des mandats). La production du service judiciaire pourrait donc être décrite comme un travail à la chaîne où chaque acteur ou groupe d'acteurs produit une portion du service.

La transformation en produits finis des produits intermédiaires issus du travail des appendices de la « maison-mère » se fait au niveau du tribunal de Natitingou. Toutefois, les produits issus de la « maison-mère » peuvent à nouveau subir des transformations à un autre niveau au cas où les consommateurs (justiciables) ne sont pas satisfaits de leur qualité. Suivant des mécanismes prévus, ils peuvent faire appel des décisions rendues au niveau du Tribunal de Natitingou.

Dans ce jeu d'acteurs, même le justiciable analphabète qui apparemment est victime, dispose d'un pouvoir qu'il manipule en fonction de ses intérêts. La décision du justiciable de porter un conflit devant la brigade de gendarmerie, un sage du quartier, ou à la mairie de sa localité procède du choix de l'acteur suivant les enjeux ou le but que celui-ci s'est fixé. C'est cette logique qui explique l'attitude de ce justiciable de Boukoubé qui, bien que connaissant l'existence et le rôle du tribunal de conciliation, préfère porter le conflit foncier l'opposant à son voisin à la brigade de gendarmerie.

Ce schéma caricatural de la production du service judiciaire comme une entreprise est assez proche de la réalité du fonctionnement de l'institution. Les rapports entre acteurs et groupes d'acteurs de la juridiction pourraient entrer dans ce schéma. Cette approche de la justice comme un champ organisationnel s'inscrit dans la tradition des études menées par le Centre de Sociologie des Organisations. (Ackermann & Bastard 1989, 1990; Ackermann & Bastard 1993).

Bien que les codes de procédures pénales, civiles, commerciales, (règles théoriques) prévoient et organisent le déroulement des procès, de la saisine, des instructions, des sanctions des affaires, les délais, et même des rapports entre les différents acteurs au tribunal, force est de constater que rien ne peut se faire sans arrangement, sans

adaptation des règles (pratiques) par les acteurs du système. Les acteurs en fonction de leur position dans le système disposent des pouvoirs et des ressources diverses.

« Il n'y a rien de surprenant à constater que le fonctionnement de la justice, comme celui de tout système complexe, ne peut se faire sans l'intervention d'arrangements et d'adaptations portant sur les manières d'organiser, les relations entre les participants aux processus judiciaire, pour que la confrontation des intérêts conflictuels en présence puisse s'effectuer dans des conditions satisfaisantes» (Ackermann & Bastard 1993:60)

Cette assertion d'Ackermann et Bastard, faite sur les tribunaux en France, est également vrai au Bénin. Ce qui vient confirmer le caractère mimétique des institutions judiciaires d'Afrique noire francophone.

**Chapitre III: L'accès à la justice : les « indigents judiciaires »  
une catégorie sociale créée par le système judiciaire**

## **Introduction :**

Les réflexions sur l'accès à la justice abondent depuis une décennie tant dans les pays de vieille tradition démocratique<sup>45</sup> que dans les pays du Sud. L'accès équitable de tous les citoyens à la justice et au droit est inscrit dans la plupart des constitutions des pays africains. (Fouda 1996:3). Selon Guillaume Fouda, c'est un impératif pour qu'existe un véritable Etat de droit. Les organismes et institutions de développement, voient dans l'accès à la justice, une condition préalable et fondamentale au développement. (UNDP 2004), (Penal reform International 2007). C'est à l'Etat, disent les auteurs de créer les conditions appropriées pour un accès de tous les citoyens à une justice de qualité et équitable, gage d'un véritable Etat de droit. Mais qu'en est-il de l'effectivité de l'accès à la justice ? Alioune Badara Fall (Fall 2003) à cette question dresse un réquisitoire sévère sur les causes de l'isolement du juge et de l'inaccessibilité à « une justice en panne » en Afrique. Dans ce chapitre, je veux, à partir du fonctionnement « réel » du système judiciaire dans la juridiction de Natitingou, analyser les obstacles à l'accès effectif à la justice, ses conséquences et les réponses que les divers acteurs y apportent au Bénin.

A ce stade, je tiens à préciser ce que j'entends par système judiciaire. Il s'agit de l'ensemble de l'appareil judiciaire décrit ci-dessus dans le chapitre II. C'est l'ensemble des services publics qui concourent à la délivrance de la justice, qu'il relève entièrement du ministère de la justice (TPI, Prison civile) ou à d'autres ministères (police : Ministère de l'intérieur et de la sécurité publique, gendarmerie : Ministère de la défense nationale). Le système judiciaire comprend tout autant donc la chaîne pénale que la chaîne civile.

---

<sup>45</sup> Voir le réseau canadien d'accès à la justice, Acces to Justice Network ([www.acjnet.org](http://www.acjnet.org)) ; le réseau suédois : [www.accestojustice.se](http://www.accestojustice.se) qui a pour ambition d'améliorer l'accès à la justice à tous les citoyens européens ; en France le réseau Droit et Justice né de la volonté du Ministère français de la justice et du CNRS, s'est aussi donné pour mission d'étudier les conditions d'accès à la justice. Véricel, M., Ed. (2008). *Les juridictions et juges de proximité*. Mission de recherche droit et justice. Sainte-Etienne. Ces exemples pourraient être multipliés.

### III.1- Les facteurs limitant l'accès à la justice :

Bierschenk dans les travaux qu'il a consacré au système judiciaire béninois (Bierschenk 2004; Bierschenk 2008, 2009a), y observe une insuffisance caractéristique de ressources aussi bien matériel qu'humain.

« The functional problems of the modern legal system in Benin are due, firstly, to its under-resourcing in term of both personnel and material. »  
(Bierschenk 2004 :6).

Qu'en est-il dans la juridiction de Natitingou ?

#### III.1.1- Les conditions réelles de travail dans la juridiction de Natitingou : le manque de ressources :

*Au niveau du tribunal :*

Pour avoir une idée des conditions de travail dans la juridiction de Natitingou, il convient de comparer les statistiques de cette juridiction avec celles des juridictions voisines.

**Tableau N° 3 : Ratio population/Juge/Greffier**

TPI	Population en 2005	Ratio habitant/juge	Ratio habitant/Greffier
<b>Natitingou</b>	<b>988 622</b>	<b>141 232</b>	<b>123 578</b>
Ouidah	255 515	42 586	28 391
Abomey	1 250 854	160 732	107 154
Kandi	572 736	114 547	81 819
Lokossa	863 778	123 397	123 397
Cotonou	1 465 148	58 606	91572
Parakou	795 940	79 594	72 358
Porto-Novo	1 250 658	104 222	78 166
<b>Moyenne</b>	<b>7 478 251</b>	<b>93 478</b>	<b>86 956</b>

**Source : MJCRI 2005**

Le ratio habitants/juge dans la juridiction de Natitingou passe pour le plus élevé après Abomey<sup>46</sup>. Alors que la moyenne nationale est d'un magistrat pour 93 478 habitants, il est d'un magistrat pour 141 232 habitants à Natitingou. De même le ratio habitant/greffier qui est d'une moyenne d'un greffier pour 86 956 habitants passe à un greffier pour 123 578 dans la juridiction de Natitingou. Le taux de déficit en magistrat en 2005 au niveau du tribunal de Natitingou est alors de 57, 17% et de 54,54% de greffiers en moins. En d'autres termes, le tribunal a tourné avec moins de la moitié du personnel magistrat nécessaire pour son fonctionnement adéquat. En plus de la quantité, le tribunal souffre également de la qualité de son personnel. Comme l'affirme le Greffier en Chef :

« Il nous faut encore un secrétaire de direction au niveau du secrétariat du Président. Les deux qui travaillent actuellement au secrétariat du Président, n'ont pas suffisamment d'expérience ce qui oblige le Président ou le Greffier en chef à faire les projets de lettre. Nous avons encore besoin d'au moins un deuxième cabinet d'instruction pour accélérer les procédures des affaires en instruction. On a recours à une occasionnelle et un opérateur de saisie pour que le travail ne s'accumule pas trop. » (I.Z. Greffier en Chef au TPIN, le 27/01/07)

L'unique cabinet d'instruction dont dispose le tribunal est tenu par un juge d'instruction assisté d'un seul Greffier d'instruction. Notons que les deux juges au tribunal n'ont pas de secrétaire. Ils ont recours au personnel du secrétariat de la Présidence.

« On a été obligé de confier à mon garde du corps, un militaire, des tâches du secrétariat du parquet. J'ai dû prendre une note de service pour leur répartir les tâches » (Le PR du tribunal de Natitingou, le 27/01/07)

---

<sup>46</sup> La comparaison ne prendra pas en compte les tribunaux de Cotonou, Parakou et Porto-Novo, les trois villes à statut particulier du Bénin et dont les tribunaux n'ont pas le même rang que les autres. Les premiers sont des tribunaux de première instance de première classe alors que les quatre autres sont de deuxième classe.

Si l'affectation de quatre nouveaux greffiers au TPIN permet d'atteindre le ratio d'un magistrat pour un greffier, il faut souligner que ceux-ci n'ont pas obtenu une formation initiale. Ils ont été affectés dans la juridiction aussitôt après leur recrutement « afin qu'ils y apprennent sur le tas auprès des autres. » dit le Greffier en chef du TPIN.

La quasi-totalité des greffiers du tribunal n'ont pas reçu une formation professionnelle initiale. Ils ont été directement envoyés dans les juridictions afin d'y apprendre le métier auprès des doyens en poste.<sup>47</sup> A ces agents peu ou pas formés s'ajoutent au tribunal trois autres catégories professionnelles : les « agents contractuels locaux » recrutés et payés sur les fonds propres du tribunal. Les « agents occasionnels », étudiants en droit, ou déscolarisés recrutés ponctuellement par le tribunal pour appuyer à la délivrance des actes d'état civil, notamment dans le cadre du projet de Recensement administratif à vocation d'état civil (RAVEC). Enfin le tribunal a recours aussi aux agents d'entretiens, de sécurité pour remplir les fiches d'état civil devenues abondantes du fait de la forte sollicitation engendrée par ce projet qui a pour ambition de doter gratuitement toute la population béninoise qui n'en possède pas, des pièces d'acte de naissance. Ces trois dernières catégories d'agents informels non assermentés ne participent pas aux activités judiciaires, mais ils arrivent souvent qu'ils aient accès à des dossiers réservés aux agents assermentés tenus par le secret professionnel. Ce qui est une anomalie.

---

<sup>47</sup> Cette situation a duré jusqu'en 2009, et suite à de longues semaines de grèves du personnel non magistrats des cours et tribunaux du Bénin, l'Etat a fini par accéder à la demande des greffiers et secrétaires de greffe pour une formation initiale à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature. Cette formation se fait par vagues successives. Actuellement, c'est la deuxième promotion qui est en formation à l'ENAM

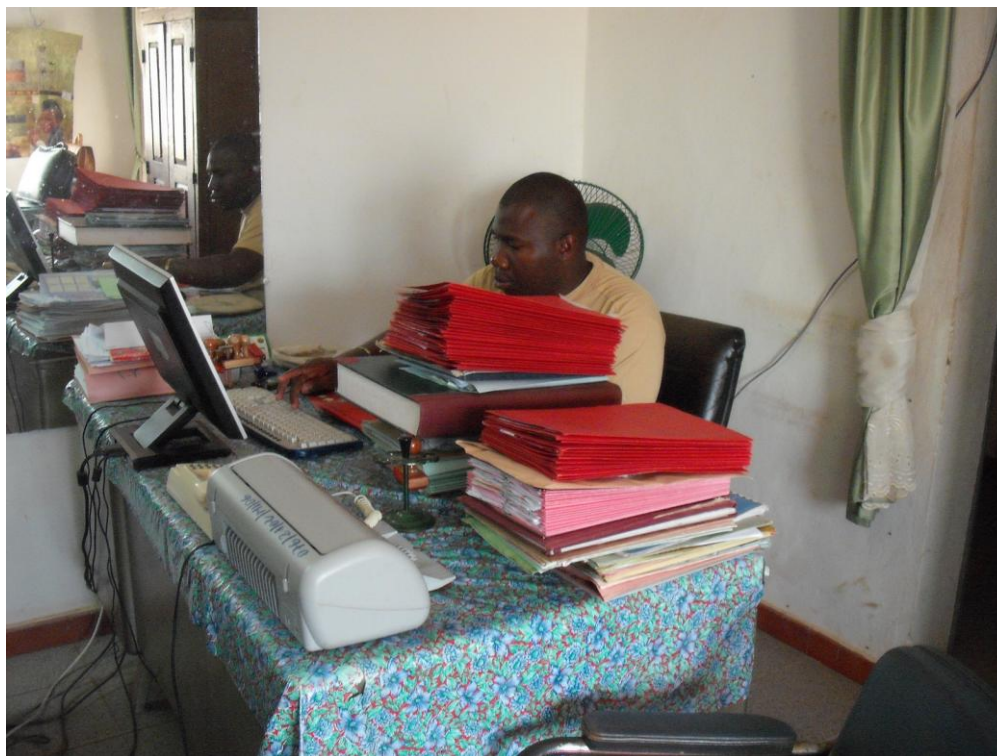


Image n°2 : Tchantipo SS<sup>©</sup>, 2009 illustrant les conditions de travail d'un greffier au TPI de Natitingou

Cette insuffisance de ressources humaines a pour incidence une surcharge de travail et une lenteur dans les réponses aux sollicitations du tribunal. En matière correctionnelle, la durée moyenne pour vider un dossier en *Flagrant délit* en 2005 est de plus de 20 jours, en *Citation directe* cette durée va jusqu'à 18, 61 mois. Quand on considère les matières civiles, la durée moyenne des procès est de près de 10 mois (MJLDH 2006). Pour faire homologuer un procès-verbal de conseil de famille par exemple, pièce indispensable pour qu'une veuve puisse constituer un dossier de pension de veuvage, elle doit mettre en moyenne 4, 37mois. Il faut au moins 18 mois pour que le TPIN statue sur un conflit portant sur les biens en matière traditionnelle, plus de 20 mois pour statuer sur un cas de divorce. Ainsi, le taux de clôture des dossiers au niveau du tribunal de Natitingou pour la même année passe donc pour le plus bas 14,36% pour une moyenne nationale de 26% selon les mêmes sources officielles, tandis que ceux des tribunaux de Ouidah 76% et d'Abomey 24% au niveau des cabinets d'instruction. La durée moyenne des procédures d'instruction est de 28, 36 mois ; et la durée moyenne de la détention préventive (c'est-à-dire avant d'être jugé) est de 26, 36 mois. On pourrait rallonger ces statistiques. Ces contre performances du service judiciaire, découragent les justiciables qui ont de la peine à s'adresser à celui-ci, préférant



recourir à d'autres modes de règlement de leurs affaires. Mais passons, voyons à présent la situation au niveau des autres services du système judiciaire.

*Au niveau des Unités de police judiciaire :*

Cette situation décrite au niveau du tribunal, ne lui est pas caractéristique exclusivement. On la retrouve aussi au niveau des commissariats de police et des brigades de gendarmerie. Toutes les brigades de gendarmerie et les commissariats de police de la juridiction de Natitingou sont revenus au cours de nos entretiens sur le fait que le personnel leur fait cruellement défaut pour mener leurs missions. La surcharge de travail que cela engendre est telle qu'un agent ne peut pas jouir de plus de 24 h de repos par semaine. Lorsqu'on met de côté la brigade spéciale de gendarmerie de Porga qui a un effectif exceptionnel en raison de la mission de sécurité et de défense des frontières qui lui est confiée dans une zone où prévaut un conflit frontalier, l'effectif moyen des brigades de la juridiction de Natitingou est de cinq (05) agents. Nonobstant, ce sous effectif, les brigades sont obligées de détacher à tour de rôle deux agents pour venir servir à la Compagnie de gendarmerie de Natitingou. Hormis la lenteur déjà mentionnée dans les procédures, l'une des conséquences de ce sous effectif en personnel, est que les agents sont obligés de demander aux justiciables victimes qui viennent déposer une plainte, d'aller eux-mêmes procéder à l'arrestation des présumés auteurs des actes délictueux. C'est une pratique qui a des conséquences négatives sur la demande de justice auprès des services de l'Etat. Cette pratique du self help justice remet totalement en cause les principes hégémoniques du droit positif sur les droits coutumiers, principale visée de l'Etat et des positivistes. Dans l'affaire P.M. et consorts C/ le Ministère public, pour meurtre, jugée aux premières assises de la Cour d'appel de Parakou en novembre 2007 ; le sieur PM et son frère étaient allés signaler à la brigade de gendarmerie de Boukoumbé, la perte de leur vélo pour la n<sup>ème</sup> fois et ils soupçonnaient N.K d'en être l'auteur. L'agent de garde, prétextant l'insuffisance de personnel, leur a demandé d'aller procéder à l'arrestation du présumé auteur et de le conduire à la brigade. Ce qu'ils firent en ligotant le présumé voleur et le conduisirent à motocyclette à la brigade. Sur le chemin, le présumé voleur tenta de s'enfuir. En vue de lui ôter toute idée d'escapade, ils le fouettèrent. Arrivée à l'entrée

de la ville de Boukoubé, la foule ayant reconnu le repris de justice N.K. comme un multirécidiviste, immobilisa le groupe bastonna à mort le présumé voleur. P.M. et son frère réussirent à l'extraire de justesse des mains de cette foule et le conduisirent à la gendarmerie. Vu l'état de N.K., le gendarme de garde leur intima l'ordre d'aller le soigner d'abord de ses blessures avant qu'il ne les écoute et ne démarre la procédure judiciaire. Au centre de santé communal de Boukoubé, l'infirmier qui les reçut, ne put que constater le décès de N.K. Du coup, de position de victimes de vol, P.M. et son frère se retrouvèrent en position d'inculpés pour meurtre. Ceci parce que la brigade de gendarmerie manquait de personnel pour aller procéder à l'arrestation d'un présumé criminel, laissant cette mission régaliennne dont ils sont investis à des individus.

Les conditions précaires de travail sont souvent à l'origine de la démotivation des agents de sécurité comme le montrent les propos d'un Commandant de brigade de gendarmerie rencontré dans la juridiction de Natitingou:

« Par exemple [la commune de] Matéri avec ses 80.000 habitants n'a que cinq gendarmes dont deux OPJ. Sans les moyens, le CB malgré toute sa volonté, ne peut rien. Il est obligé de se croiser les bras. »  
(Adjutant-chef N.M., CB Recherche Natitingou, le 07.02.07)

### **III.1.2- Des infrastructures insuffisantes et inadaptées :**

#### *Au niveau du tribunal*

En plus du personnel humain insuffisant, le tribunal doit faire face à l'insuffisance des ressources matérielles pour accomplir ses missions.

Les bureaux du tribunal sont tous exigus et insuffisants pour un travail idoine. Le secrétariat du greffe, un bureau d'environ vingt mètres carrés, est partagé par cinq greffiers qui, à peine, disposent d'un couloir de passage entre les bureaux où sont empilés les dossiers.

Les bureaux du président du tribunal, du procureur de la République et de son substitut, de même qu'une bonne partie de la salle d'audience sont encombrés de piles

de dossiers, faute de locaux pour les stocker convenablement. Les couloirs sont aussi encombrés par les fiches d'inscription à l'état civil du RAVEC. Cet édifice construit au début des années cinquante, selon les renseignements obtenus au niveau du TPIN et confirmés par un notables de la ville, était sans doute adapté à son époque, mais aujourd'hui, il est total en déphasage avec les besoins de la juridiction. Le substitut du procureur, travaille dans une sorte de cagibi où il est obligé de se faufiler entre les piles de dossiers pour rejoindre son bureau.

Le tribunal ne disposait, au début de mes recherches en 2006, que d'un seul véhicule pick-up dans un état passable qu'utilise le président pour les courses. Cette situation rend le parquet handicapé, incapable d'effectuer les transports judiciaires. Six (06) ordinateurs seulement sont disponibles dans le tribunal pour les activités. Tous les magistrats n'ont pas un ordinateur pour leurs activités. Ils sont obligés d'écrire à la main leurs décisions ou rapports quitte à recourir aux secrétaires pour la saisie pendant les heures après le service. Ce qui du coup pose un problème de respect du secret professionnel.

*Au niveau des TC :*

Les tribunaux de conciliation (TC), n'ont pas d'existence physique. Ils n'ont pas de bureau leur servant de siège, ni de salle d'audience. Ils tiennent les rares audiences dans les salles de réunion des Mairies. Leurs secrétaires sont des agents des administrations locales affectés temporairement à leur service. Cette absence de visibilité, doublée d'autres facteurs que nous ferons plus loin en détails, font que les justiciables n'ont presque plus recours aux TC.

*Au niveau des unités de PJ :*

Si certaines unités de police judiciaire ont des infrastructures modernes récemment construit par l'Etat, cela n'est pas réel pour tous les commissariats de police et les brigades de gendarmerie. Bon nombre sont dans des locaux inadaptés, parfois des bâtisses destinées préalablement à l'habitation tiennent lieu de locaux aux services

publics de sécurité. C'est le cas par exemple à Kouandé, à Ouassa Péhunco et à Bassila.

### *Description d'un bureau de brigade de gendarmerie*

J'ai retrouvé l'Adjudant-chef N. M., se prélassant sous le manguier, devant la bâtisse qui tient lieu de bureau de la brigade des recherches de Natitingou. C'est un petit bâtiment haut d'à peine deux mètres, construit en banco et enduit récemment de ciment. Il comporte deux petites pièces, l'une occupée par les collaborateurs du chef de brigade et l'autre servant de bureau à ce dernier. On y voit une vieille machine à dactylographier posée sur une table branlante. Dans le coin, quelques vieilles motos et autres pièces à conviction certainement qui n'ont pas été transmis au tribunal. Le CB m'expliquera au cours de l'entretien qu'au moment où il prenait service dans cette brigade, le cagibi qui lui tient de bureau, était dans un état plus piteux. C'est avec le concours de la préfecture qu'il a pu le réaménager sommairement. (Observations personnelle de la Brigade des Recherches de la compagnie de Gendarmerie de Natitingou le 07/02/07)

Ces conditions de travail contribuent à démotiver les agents souvent nostalgiques d'un passé où les hommes en uniformes avaient encore des conditions de travail décentes et étaient bien considérés par les justiciables.

« On dit que "la présence du Gendarme est le commencement de la sagesse". Autrefois, on pratiquait des visites de secteur de minuit à 6 heures du matin pour manifester la présence des gendarmes dans les hameaux les plus reculés. Il y avait à cette époque de dotations de carburant. Tout cela a cessé maintenant faute de moyens. » (Adjudant-chef N.M., CB Recherche Natitingou, le 07.02.07)

Il est aisé de comprendre que sous le régime militaro-marxiste de 1972 à 1989, les forces de sécurité publique, police, et gendarmerie faisaient l'objet d'une attention

particulière de la part de l'Etat. Leurs conditions de travail étaient meilleures, en tout cas au début du régime.<sup>48</sup>

« La gendarmerie est encore le seul corps de l'Etat où les travailleurs utilisent des machines à dactylographier » me confiait avec amertume un Commandant de brigade (CB) dans l'Atacora. Aucune Brigade de gendarmerie ne dispose de moyens logistiques et matériels suffisants pour accomplir sa mission. Ici, il manque un véhicule de commandement, là le véhicule existe mais il est en un état fort dégradé, ailleurs, c'est le téléphone pour communiquer avec le procureur qui fait défaut. Parfois, même les menottes n'existent pas en quantité suffisante pour exercer la coercition nécessaire sur les délinquants prévenus. Les gendarmes ont recours aux fers forgés de façon artisanale pour astreindre les délinquants, comme pendant la période de la traite des esclaves.

Ces conditions de travail ont pour conséquences des sentiments de frustrations des agents. Car le débat public autour de la police et de la gendarmerie est très souvent axé sur l'existence de pratiques de corruption, d'abus de tous genres et surtout d'atteinte aux droits de l'homme. Mais on occulte souvent les conditions réelles de travail de ces agents obligés de répondre tous les jours aux exigences de l'Etat qui est toujours en quête du monopole exclusif de la violence et des règlements des conflits.

« Donc pour sauver sa tête, le CB est obligé de tout faire. Mais personne ne nous le reconnaît. Le jour où le gendarme commet une erreur, c'est tout le monde qui en parle, mais quand il fait bien personne n'en parle » (N.M. CB de Boukoumbé le 27/02/2007)

En principe, les unités de police judiciaire reçoivent de l'Etat des ressources de leur ministère de tutelle pour assurer la subsistance des personnes mis en détention à leur niveau, mais dans la réalité, hormis la police qui a une dotation trimestrielle de cent cinquante mille francs CFA (228,678 Euros), les brigades de gendarmerie elles, ne

---

<sup>48</sup> Pour plus de précisions, il faut voir les travaux d'Agnès Badou sur la Police et la Gendarmerie au Bénin. Projet de recherches associé à « Etat en chantier »

reçoivent rien. La pitance quotidienne des détenus est alors assurée par leur propre famille ou par l'agent de garde qui doit tirer les ressources de sa propre poche. Les gendarmes attribuent cette situation au fait que la Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) est rattachée au Ministère de la défense, à l'état major général de l'armée. Plusieurs niveaux d'intermédiation séparent les unités opérationnelles de Gendarmerie du ministère de tutelle (Ministère de la défense nationale - Etat major général de l'armée - Direction générale de la gendarmerie nationale - Groupements de gendarmerie - Compagnies de gendarmerie - Brigade de gendarmerie). Il s'en suit des suspicions de corruption.

« L'Etat envoie les ressources, mais les chefs en haut gardent ça pour leur propres besoins. [...] Cette situation transparait dans nos rapports d'activités, mais, ils ferment les yeux. Ils sont préoccupés par leur poste et leurs galons, alors ils ne veulent pas que nous en parlions. » (Un jeune officier, Commandant de compagnie, le 10/02/2007)

Il va sans dire que ces conditions de travail caractérisées par une quasi insuffisance, voir une absence de moyens constituent un vrai obstacle à la distribution du service public de justice de façon satisfaisante. Mais ils ne constituent pas les seuls obstacles à l'accès ou au recours à la justice de l'Etat.

### **III.1.3- L'inaccessibilité géographique :**

La juridiction de Natitingou avec celle de Parakou passent pour les plus étendues du Bénin. Le justiciable y parcourt une distance moyenne de 80km pour atteindre le tribunal contre 17 km pour celui qui vit dans les juridictions de Cotonou ou Ouidah et 30km pour Lokossa et Porto-Novo selon les statistiques du Ministère de la justice. (MJCRI 2005 :71)

« La région est caractérisée par des distances très longues, de sorte que notre tribunal est vraiment éloigné des justiciables. Tout ça constitue des problèmes. La conséquence c'est des renvois pour non présence de l'une des parties. Le juge peut décider de radier de rôle l'affaire.

L'éloignement est l'une des principales raisons des lenteurs judiciaires ». (Le substitut du PR, le 24 /01/ 2007)

**Tableau N°4 : Distances entre les Unités de Gendarmeries et le TPI Natitingou et coût des transports**

Communes	Effectifs de population RGPH 3 (2002)	Distance par rapport au TPI N	Coût moyen en taxi brousse
Cobly	46.660	75 Km	5000F (7,5€)
Matéri	83.721	87 Km	6000F (9€)
Kouandé	80.261	55 Km	4000F (6€)
<b>Natitingou</b>	<b>75.620</b>	...	...
Kérou	62.632	180Km	10 000F (15€)
Boukombé	60.568	65 Km	4000F (6 €)
Péhunco	55082	90 Km	6000F (9€)
Tanguiéta	54.719	50 Km	3000F (4,5€)
Toucountouna	30.154	25 Km	2000F (3€)
Djougou	181.895	80 Km	3000F (4,5€)
Bassila	71.511	176 Km	6000F (9 €)
Copargo	50820	60 Km	5000F (7,5€)
Ouaké	45.836	105 Km	6000F (9 €)

Source : Enquête terrain 2008

Certaines localités sont situées à plus de cinquante kilomètres du chef-lieu de la commune où est implantée la brigade de gendarmerie. Les difficultés liées au déplacement des justiciables vers le tribunal se trouvent complexifiées par les questions procédurales. Les renvois des audiences finissent par fatiguer les justiciables qui abandonnent leur dossiers.

« Les distances énormes entre les localités et le chef lieu du département siège de l'unique tribunal. Quand quelqu'un a perdu son cabri à Bassila, il faut qu'il dépense de l'argent pour se présenter devant le Procureur pour se faire entendre, les renvois, finissent par le

décourager et il préfère abandonner la procédure. » (J.T ancien Substitut du Procureur au TPIN le 21/02/07)

Lorsqu'on sait qu'on tient compte du fait que plus de moitié de la population de cette région vit avec moins d'un dollar par jour, il est aisé de comprendre la difficulté pour la majorité des justiciables de saisir le tribunal pour résoudre leurs conflits. Mais ce n'est pas là les seuls obstacles à la délivrance d'un service de justice satisfaisant. La qualité et l'existence des textes règlementaires posent aussi problème.

### **III.1.4- Inexistence des textes adaptés**

Un autre obstacle à la délivrance de la justice est l'inadaptation des textes de loi. Voici ce qu'en dit un praticien de la justice :

« Au moment où nous avons voulu passer des droits traditionnels au droit moderne, nous n'avons pas fait cet effort d'adapter le droit moderne hérité de la colonisation, à nos réalités socioculturelles. On a presque transposé le code de procédures pénales français au Bénin. Le code de procédure pénale béninois qui a été mis en vigueur par le décret du 07 Août 1967, est plus proche du code de procédure pénale français de l'époque que de ce qui se passe chez nous. » (P.D. Conseiller à la Cour d'Appel de Parakou, ancien président du TPIN, le 20/02/07)

Certes que nous sommes bien loin de l'époque où le garde des sceaux, ministre de la justice béninois, disait que l'appareil judiciaire béninois est anachronique et que sa législation pour l'essentiel, « plonge ses racines dans la nuit des temps coloniaux » (MJLDH 1996 :16). Depuis les états généraux de la justice tenus en 1996, beaucoup de textes de loi, de décrets ont été votés pour permettre aux juges de dire le droit. Quelques uns de ces textes seulement seront évoqués ici.

*La loi 2001-37 du 27 Août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin a abrogé la loi 64-028 du 9 décembre 1964 portant organisation judiciaire en République du Dahomey qui avait été remise en vigueur en 1990 après la conférence*



nationale qui avait abrogé la loi fondamentale (Constitution d'alors) et par conséquent toutes les lois qui se fondaient sur elle comme la *loi N° 81-004 du 23 Mars 1981 portant organisation judiciaire* en République Populaire du Bénin. Cette nouvelle loi<sup>49</sup> portant organisation judiciaire si elle semble plus proche de la réalité actuelle en ce qu'elle prévoit une nouvelle carte judiciaire tenant compte de l'évolution de la population, elle n'est malheureusement pas encore en vigueur. De facto, c'est toujours la carte judiciaire de 1964 qui est toujours mise en œuvre avec les huit tribunaux d'instance<sup>50</sup>. La *loi n° 2001-37 du 27 Août 2002 portant organisation judiciaire* en République du Bénin prévoit la création de 24 tribunaux de première instance au Bénin, dont quatre dans la juridiction de Natitingou : un à Djougou qui couvrirait les communes de Djougou, Bassila, Copargo, et Ouaké ; un à Kouandé pour les communes de Kouandé, Kérou et Ouassa-Péhunco ; un à Tanguiéta pour les communes de Tanguiéta, Matéri, Kérou et Cobly ; et enfin l'actuel tribunal de Natitingou couvrirait les communes de Natitingou, Toucountouna et Boukoumbé. Cette nouvelle configuration devrait permettre un vrai rapprochement géographique de la justice du justiciable en réduisant la distance que parcourrait un justiciable pour saisir un juge. Mais pour l'instant, pour des raisons économiques, cette carte judiciaire n'est pas encore effective.

Une autre innovation judiciaire au Bénin est l'adoption d'un Code des personnes et de la famille en 2004. En effet, la *loi n° 2002-07 du 24 Août 2004 portant Code des personnes et de la famille* uniformise le droit de la famille au Bénin, le sortant de la situation de pluralisme juridique dans lequel il se trouvait (Badet 2005:2). Si ce code vient combler un vide juridique et uniformiser le droit des personnes, il pose d'autres problèmes dans son application. Il s'agit du statut des personnes ayant précédemment contracté des accords comme le mariage sur la base de la coutume. La question reste encore posée au niveau des tribunaux de savoir s'il faille supprimer les chambres traditionnelles. De l'avis du président du TPIN, la matière traditionnelle ne devrait plus exister. Mais de fait, les deux matières traditionnelles et modernes coexistent

---

<sup>49</sup> Actuellement, un tribunal d'instance est en chantier à Djougou avec l'appui de l'Union Européenne. Je reviendrai dans le chapitre IV sur les actions en cours en ce moment dans le secteur de la justice avec les partenaires techniques et financiers dans la juridiction de Natitingou.

<sup>50</sup> En 2010, le garde des sceaux, Ministre de la justice a officiellement inauguré un neuvième tribunal, celui d'Abomey-Calavi.

encore pour une période transitoire. Comme le montre les propos ci-dessous, les magistrats sont confrontés à un véritable dilemme :

« En juridiction, aujourd'hui, si on veut trancher une affaire d'adultère, ça pose beaucoup de problèmes, parce que au regard du droit, celui qui n'a pas célébré le mariage devant le Maire, n'est pas marié. C'est le problème auquel nous sommes aujourd'hui confrontés. Nous (les magistrats) sommes vraiment embarrassés, nous cherchons comment être plus proches du droit tout en restant près de nos réalités. [...]Le juge, il ne crée pas des lois, il se fonde sur les textes existant » (P.D. Conseiller à la Cour d'Appel de Parakou, ancien président du TPIN, le 20/02/07)

Le Code des personnes et de la famille, dans son application, ôte totalement aux tribunaux de conciliation, la quasi-totalité de leurs matières : la conciliation en matière d'état des personnes (divorce, réclamation de dot, etc). On voit bien que certaines réformes supposées faire avancer le système judiciaire viennent poser de nouveaux problèmes dans la mise en œuvre du droit, sur lesquels je reviendrai dans le chapitre consacré aux réformes et leurs impacts.

Un effort a été aussi fait en matière de législation sur les droits des enfants, depuis 2008, l'ensemble des textes de lois régissant cette matière a été regroupé sous la forme d'un code permettant ainsi au juge d'avoir en un seul document un arsenal juridique pour réprimer les atteintes aux droits de l'enfant. De même des lois sectorielles sont votées pour sanctionner des infractions qui n'étaient pas prévues par la loi, c'est le cas de la loi sur les mutilations génitales féminines, le trafic d'enfant pour ne citer que ces exemples.

En matière commerciale, le Bénin est soumis au code OHADA auquel il a souscrit. Mais son application semble contribuer à exclure ou limiter l'accès au droit à une frange des justiciables béninois comme le montre les propos de ce magistrat.

« Autre exemple d'inapplication des textes, dans le traité de l'OHADA aujourd'hui, lorsque le huissier vous signifie, une injonction de payer,

vous avez deux semaines pour faire opposition et cela doit se faire par acte d'huissier. Maintenant combien de béninois connaissent ce que c'est qu'un huissier ? Combien peuvent accéder sur le plan de la distance et financière à un huissier ? Certes cet enfermement dans le temps, c'est pour des raisons d'efficacité et de sécurité, mais ce texte ne peut concerner qu'une catégorie de Béninois. Ce justiciable, pour l'opposition, a pris son bic (stylo à bille) et a écrit au juge. Mais bien qu'il ait raison sur le fonds du problème, il l'a perdu pour des raisons de formes. La volonté d'harmoniser le droit en matière civil et commercial est une bonne initiative, mais le code OHADA est trop en avance sur le plan de la compréhension et le niveau économique de nos sociétés.»  
(P.D. Conseiller à la Cour d'Appel de Parakou, ancien président du TPIN, le 20/02/07)

Par contre, des lois restent encore à être votées telles que le code pénal, le code de procédure pénal du Bénin. Une version de ces textes est sur la table des députés depuis plus d'une décennie. Un autre facteur limitant l'accès à la justice au Bénin est le coût.

### **III.1.5- L'inaccessibilité financière :**

*L'article 6 de la loi n° 2001-37 du 27 Août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin stipule que la justice est gratuite, le recours à la juridiction moderne à un coût auquel les justiciables de l'Atacora n'arrivent pas toujours à faire face. Si en matière criminelle, le véhicule de la brigade de gendarmerie de la localité, lorsqu'elle en possède et qu'il est en état de fonctionner, sert souvent à amener les prévenus devant le tribunal ; en matière civile où la loi ne fait pas obligation d'amener les parties devant le tribunal, les cas de radiation des affaires du rôle sont très élevés parce que celles-ci ne se présentent et au bout d'un certain nombre de fois, le juge se trouve dans l'obligation de radier certains dossiers. C'est pour cette raison que le taux de dossiers vidés en matière civile au niveau du Tribunal de première instance de Natitingou est le plus faible de toutes les juridictions du Bénin selon les statistiques officielles de 2006. (MJLDH 2006 : 56)*

Certaines procédures judiciaires nécessitent une assignation par acte d'huissier. Or un huissier comme le souligne le guide des usagers du ministère de la justice béninoise, « est un auxiliaire de justice installé à son propre compte. Par conséquent, sa prestation est payée par le requérant. » (MJLDH 2006 :7) Dans une juridiction où plus de la moitié de la population vit en dessous du seuil de la pauvreté, il est quasiment impossible au justiciable ordinaire de faire recours aux prestations d'un huissier. « La justice est gratuite, mais sa mise en œuvre a un coût qui n'est pas toujours accessible au justiciable dans l'Atacora », me disait le procureur de Natitingou. De même, il est presque inimaginable à un justiciable de cette région de recourir aux prestations d'un avocat pour faire valoir ses droits devant le tribunal. Or, le système judiciaire béninois ne fait pas de la constitution d'avocat une obligation sauf en matière criminelle. Du coup la commission d'office d'avocat par l'Etat n'existe que pour les assises.

Face à la pénurie de ressources pour fonctionner, les unités de police et de gendarmerie ont rendu payantes les sollicitations de leurs services. Hormis le commissariat de police de Natitingou où rien n'est exigé à l'utilisateur pour déposer une plainte, dans les autres unités de police judiciaire, il faut verser une somme d'argent allant de 500F CFA (0,76€) pour une simple plainte à 20.000F CFA (30, 54 €) pour une demande de constat d'accident. Ces montants non uniformisés sont perçus auprès des justiciables sous prétexte de permettre au service de faire face aux charges de fonctionnement que l'Etat n'octroie plus aux unités. Une fois au tribunal, les formalités de saisine ne sont pas exemptes de paiement. En somme, il faut pour le justiciable dépenser de l'argent pour se déplacer vers les instances officielles de justice, payer encore pour se faire entendre. Toutes ces dépenses ne sont pas souvent accessibles à une frange de justiciable. C'est ce qui fait dire à un magistrat :

« La justice a un coût qui dépasse les capacités des justiciables qui ne peuvent même pas s'offrir les moyens de déplacement vers les juridictions. Ils ne peuvent même pas aller poser leur problème. Les départements de l'Atacora et de la Donga n'ont qu'une seule juridiction (le TPI de Natitingou), ce qui fait que des justiciables se retrouvent à plusieurs centaines de kilomètres de la juridiction. La loi prévoit des audiences foraines pour rapprocher la justice du justiciable, mais cela

ne se fait quasiment pas parce que l'Etat ne met pas les moyens à la disposition des professionnels de la justice pour ce faire. » (H.A. Conseiller à la Cour d'appel de Parakou le 10/12/06)

Hormis le manque de ressources financières, d'autres facteurs empêchent l'accès et le recours à la justice officielle.

### **III. 1.6- L'inaccessibilité sociale et intellectuelle**

*L'Article 126 de la loi portant organisation judiciaire au Bénin* dispose que : « la justice est rendue au nom du peuple béninois. Les juges ne sont soumis dans l'exercice de leur fonction qu'à l'autorité de la loi. » Il est donc logique que l'on s'attende à ce que les règles qui servent de fondement à cette justice soient une émanation de ce « peuple », connues, partagées par tous et acceptées de tous. Ce qui n'est en réalité pas exact. Le niveau de connaissance de la justice officielle et de ses procédures est très faible. Cette justice officielle ne semble pas avoir été secrétée par la société qu'elle entend réguler. Ses lois, ses codes et ses procédures sont quasiment hérités du système français comme c'est le cas pour la plupart des pays francophones d'Afrique. (John-Nambo 2002) A celle-ci, le justiciable se sent « étranger » et préfère d'autres modes alternatifs de résolution de ses conflits. Des modes qui lui paraissent plus proche de l'idée qu'il se fait de la justice. Certes Guillaume Fouda (Fouda 1996 :9) prévient que :

« L'opposition entre droit coutumier et droit moderne ne doit pas toujours être présentée comme une raison culturelle à l'éloignement des populations africaines de la chose juridique : Parce que nulle part en Afrique, aucune pratique coutumière ne peut être efficacement opposées à la légalité étatique ; tout comme les modes informels de règlement des conflits sont davantage considérés comme une lacune du droit étatique d'atteindre toutes les couches de la population. »

Ce dont je ne suis pas tout à fait d'accord avec ce dernier, car le droit étatique que ce soit sous la période coloniale ou post coloniale n'a jamais voulu faire une place au droit coutumier surtout en matière pénale ; (Badet 2005:2) et en matière traditionnelle,

la coutume n'était appliquée que « lorsque ses dispositions n'étaient pas contraire à la civilisation française », comme le stipulait clairement le Coutumier Dahoméen. (République Française 1934). Cette conception de Fouda se rapporte à la conception des juristes qui veut que seul le droit légal, c'est-à-dire celui de l'Etat doit prévaloir dans un pays. Hors les travaux des anthropologues du droit ont largement démontré la coexistence d'autres formes de droit à côté du droit positif. (Griffiths 1998; Moore 2001)

Un magistrat originaire de la juridiction de Natitingou, me disait au cours des recherches de terrain que :

« La justice officielle issue de la colonisation, en plus de ce qu'elle est trop répressive et condamnait à des peines d'emprisonnement, ce qui est vécu comme une ignominie et poussait les justiciables à se suicider plutôt que d'aller en prison ; elle s'est arrogée le droit d'intervenir dans des affaires qui étaient réglées à l'amiable. » (PNS, Conseiller à la Cour Suprême, le 11/02/09)

Cette extranéité de la justice officielle s'est vérifiée dans les diverses régions de la juridiction de Natitingou où le recours à la justice officielle est le dernier après que les autres modes de règlement des conflits ont échoué. Même en matière pénale où la justice de l'Etat n'admet pas de concurrence (Badet 2005:2) les justiciables ont tendances à recourir à la conciliation. Le Commandant de brigade de Bassila me confiait au cours des enquêtes de terrain que :

« Il y a déjà eu des cas qui ont fait que des familles ne se marient plus entre elles, tout simplement parce que l'affaire est allée à la justice. C'est pourquoi, quand le chef de famille nous dit que c'est un problème qu'il peut régler à son niveau, on préfère le laisser parce qu'on ne veut pas diviser des familles. » (Adjudant- chef S.A. Commandant de brigade de gendarmerie de Bassila, le 02/03/07)

Lorsqu'ils sont contraints d'y aller, les justiciables dans l'Atacora, Donga, se font le plus souvent accompagner d'un parent ou d'un ami. Ailleurs à Kouandé, conduire une affaire devant les autorités judiciaires correspond à une rupture des relations

familiales. Aller au tribunal correspond à aller en guerre confiait un justiciable de Kandi à Bako-Arifari. (Bako-Arifari 2006a) La justice officielle est une institution qui fait peur. Cette situation n'est donc pas caractéristique exclusive du justiciable de l'Atacora, un magistrat originaire de Ouidah, m'a décrit au cours d'un entretien comment les populations de cette ville changeaient de trottoir lorsqu'elles se rapprochent du tribunal. (Cf. entretien avec H.A. du 10/12/06 conseiller à la Cour d'appel de Parakou)

Au regard de tous ces facteurs limitatifs de l'accès à la justice, il est aisé d'affirmer que le système judiciaire dans son fonctionnement contribue à produire des exclus, des « indigents judiciaires ». La notion d' « indigent judiciaire » pourrait être définie comme un justiciable qui n'a pas accès pour des raisons diverses au système judiciaire moderne étatique pour la résolution de ses conflits. Ce qui paraît paradoxal dans la mesure où la quête perpétuelle du droit positif est que la justice officielle soit la seule instance de résolution de tous les différends.

Face à cette situation de décrépitude du système judiciaire, la question qui vient à l'esprit est comment alors il parvient à continuer à fonctionner ? A la vérité, la débrouillardise semble être au cœur du fonctionnement réel du système judiciaire béninois.

### **III.2- Les réponses aux conditions de travail : la débrouillardise**

Nonobstant ce tableau peu reluisant décrit ci-dessus, le tribunal, les commissariats et les brigades de gendarmerie ne désemplissent pas d'usagers venus solliciter leurs prestations ou d'auteur de divers crimes arrêtés et envoyés en prison pour y expier leur faute. Ce qui dénote tout de même de l'existence et du fonctionnement quotidien d'un service public de la justice.

En fait, pour palier à l'insuffisance des moyens de travail et du personnel, les responsables du service judiciaire dans cette juridiction inventent des « normes et procédures pratiques » pour faire fonctionner les services sans tout de même trop s'écarter des normes officielles prescrites par les textes en vigueur. Ces *normes*

*pratiques* déjà observées chez d'autres catégories socioprofessionnelles au Niger par Olivier de Sardan (Olivier de Sardan 2001) et que Bierschenk appelle *informalisation* (Bierschenk 2004), sont des règles pratiques qu'inventent les agents pour combler les insuffisances, des normes prescrites afin d'assurer la continuité dans la délivrance du service public.

### **III.2.1- Simplifications de certaines procédures :**

Le strict respect des procédures prescrites par les codes est source de lenteur dans la délivrance du service judiciaire dans une région où les moyens de communication sont défaillants et dans un contexte de pénurie des moyens de travail. Pour palier au problème de déplacement qui se pose aux unités, le procureur de la République a mis à leur disposition des imprimés des différents mandats (de comparution, d'amener, d'arrêt, etc.) afin que ceux-ci les remplissent toutes les fois qu'ils se déplacent. Mais obligation leur est faite de rendre compte par téléphone au PR de la moindre infraction portée à leur connaissance afin de recevoir des instructions sur la conduite à tenir dans chaque cas. De même, conscient des exactions que cette liberté pourrait engendrer de la part des OPJ, le procureur leur donne des garde-fous. C'est ce qui ressort des propos de ce dernier lors d'une rencontre qu'il a eu avec l'ensemble des OPJ en service dans sa juridiction.

« Après l'obligation de compte rendu, je voudrais vous demander de faire l'effort, je sais que vous faites déjà l'effort, je vous demande donc de faire violence sur vous-mêmes pour respecter les délais de garde à vue. Au moins pour la prolongation, compte tenu des distances, je vais vous laisser des imprimés de prorogation que vous allez souvent remplir et quand vous allez venir pour les transfèrements, je vais les signer. Quand on n'a pas dépassé les huit jours, la Cour Constitutionnelle ne peut rien nous reprocher. Il va falloir faire l'effort de ne pas utiliser les gardes à vue comme moyen de faire pression sur des gens que nous savons pertinemment innocents. Pour un recouvrement de dette par exemple, vous savez que la garde à vue là est illégale. Les unités dans lesquelles j'ai noté ces irrégularités ne sont pas plus de deux. Je ne vais pas les mentionner ici. Quand on garde à vue



des gens à qui, sur le plan pénal on ne reproche rien, ce n'est pas bien. Toujours par rapport à ses rapports de travail, chaque fois qu'on vous envoie des convocations, des saisines de convocation ou des citations directes par OPJ, pour les témoins, les victimes, lorsque vous vous rendez compte qu'il y a des charges qui pèsent sur des personnes, si vous faites la citation en même temps à votre niveau, ça diminue les procédures à tout le monde. Ça suppose que vous connaissez les dates des audiences, le programme. Avec le nouveau calendrier 2007, les audiences correctionnelles ont lieu tous les mardis, les citations directes les vendredis. » (*J.G. Le PR aux OPJ à la rencontre du 25 /01/ 2007 au Tribunal de Natitingou*)

Ces propos du PR montrent bien, un souci de régler les problèmes de moyens de fonctionnement par des raccourcis, mais sans toutefois trop s'écarter des règles officielles. Il est bien conscient des abus auxquels les gendarmes se livrent du fait de cette marge de manœuvre qu'il leur donne dans les procédures. C'est pourquoi, il insiste sur la nécessité de reddition de compte :

« Pour les rapports de travail qui doivent nous lier, le maître mot c'est l'obligation de compte rendu. C'est absolument central, fondamental. L'OPJ saisi, il doit rendre compte au PR de tout. Il ne doit pas sélectionner. Car toutes les fois que vous me rendez compte, je dois également rendre compte au procureur général, qui doit rendre compte au Garde des sceaux et le garde des sceaux au Président de la République. Moi quand bien même je rends compte au Procureur Général, il m'arrive de rendre compte immédiatement au Garde des sceaux. » (*Le PR aux OPJ à la rencontre du 25 /01/ 2007 au Tribunal de Natitingou*)

Les OPJ pensent que les réformes initiées par l'actuel procureur de la République près le Tribunal de première instance de Natitingou permettent d'alléger la tâche et de rendre un service judiciaire acceptable. Ces dispositions prises par le PR sont très satisfaisantes pour ses collaborateurs que sont les OPJ comme l'affirme l'un d'eux :

« Mais on se réjouit parce que nous avons un PR très bien qui nous comprend. C'est quelqu'un qui respecte l'autre, ses collaborateurs. C'est quelqu'un qui dit : « appelez- moi pour tous vos problèmes » ; et quelle que soit l'heure, quand on le saisit par téléphone d'une affaire, il est toujours disponible. Il ne vous demande pas de lui amener les gens là-bas, parce qu'il connaît nos difficultés. Il nous dit : « Faites-moi un RJ (Renseignement Judiciaire<sup>51</sup>) et envoyez ». Ce qui facilite le travail. Il demande votre avis sur toutes les affaires que vous lui soumettez » (A.S. CB de Bassila, le 02 /03/ 2007)

La stratégie de cette disposition est une plus grande confiance accordée aux OPJ dans la conduite des procédures judiciaires en matière pénale. Ceci évite les va-et-vient entre le tribunal et l'unité de gendarmerie ou de police. Ces normes n'étant pas prescrites, mais relevant exclusivement de la personnalité des acteurs en jeu, du bon vouloir du procureur, elles pourraient changer avec remplacement de ce dernier. Une autre norme pratique mise en œuvre au TPI de Natitingou est la correctionnalisation des dossiers criminels.

### **III.2.2 - La correctionnalisation de certains dossiers criminels:**

Le personnel du tribunal de Natitingou ont recours à la pratique de la correctionnalisation de certains dossiers afin d'en accélérer les procédures et parfois « dans le souci de punir sévèrement ». En fait, la loi donne au Procureur de la République, le pouvoir de « qualifier » les faits soumis à sa connaissance. Ces faits connaissent des procédures de traitement différentes selon qu'ils sont qualifiés *d'infractions de simple police*, de *délits* ou *crime*. Quand une atteinte à la loi pénale est qualifiée de crime, elle passe au cabinet d'instruction où le juge d'instruction ouvre une *information judiciaire* consistant à réunir toutes les preuves matérielles et témoignages en vue de la manifestation de la vérité. Cette procédure peut impliquer plusieurs acteurs (le ou les présumés auteurs, le ou les victimes, le ou les témoins, les OPJ, des experts de tout genre, etc.). Il pourrait prendre plusieurs mois, voir des

---

<sup>51</sup> Il s'agit d'une note écrite que les OPJ envoient au Procureur de la République sur une situation afin de l'en informer et requérir la conduite à tenir.

années. La durée moyenne d'un dossier au niveau d'instruction de Natitingou est 25,01 mois (plus de 2 ans) selon les statistiques officielles (MJLDH 2006). Pendant ce long processus d'instruction, la victime et ses parents finissent par se lasser de cette lenteur et parfois concluent que le juge a été corrompu par la partie adverse. Pour éviter ces longues procédures qui finissent par faire douter le justiciable de la capacité du juge à donner une réponse prompte et exemplaire à sa plainte, certains faits de nature criminelle sont requalifiés de délit par le parquet et enrôlés au procès suivant immédiatement pour être jugés.

« Lorsque les Officiers de police judiciaire saisissent le procureur de la République par procès verbal ou par suite d'une plainte ou un constat, le PV est soit classé sans suite, soit enrôlé au niveau de la chambre correctionnelle, soit affecté au juge d'instruction pour l'instruction et l'élucidation des faits. Après le juge d'instruction, le dossier est soit correctionnalisé, soit envoyé au parquet général pour saisine de la chambre d'accusation en instruction du second degré. Par exemple, il y a des dossiers criminels qu'on peut correctionnaliser selon la gravité des faits ou des dommages. L'incendie par exemple peut devenir "destruction de la cabane du gardien" ». (S.Y.R. Un ancien chef secrétaire du Parquet du tribunal de Natitingou le 12/01/06)

Par exemple, les cas de viols sont considérés dans le code pénales comme des crimes et en tant que tels, devrait passer au cabinet d'instruction, puis à la chambre d'accusation et jugés lors des assises de la Cour d'appel. Ce qui rallonge le traitement du dossier. Selon le procureur de la République, la correctionnalisation de certaines affaires criminelle permet de « réduire les procédures et donc les tracasseries aux justiciables » et redonner un peu de crédibilité à la justice. Car, s'il fallait suivre la procédure prévue pour les crimes, les victimes se lasseraient de la lenteur liée aux procédures. D'autres dossiers peuvent être classés sans suite au niveau du Parquet.

### **III.2.3- Le classement sans suite :**

Bien souvent plusieurs affaires parviennent au parquet déjà réglées, c'est-à-dire vidées de leur contenu. Dans ces cas, le parquetier, procède à leur classement sans suite. C'est-à dire qu'aucune suite n'est donnée à ces affaires. C'est le cas des affaires pénales d'une moindre importance où les parties se sont entendues pour le règlement. Cette pratique qui relève de la politique pénale du procureur, permet de désengorger la prison civile déjà surpeuplée. Mais en retour, elle est sujette à suspicion du juge. Les justiciables voient souvent là un déni de justice, soupçonne le juge d'avoir pris de l'argent auprès de la partie mise en cause pour ne pas donner de suite à l'affaire. Pour suppléer cette déficience matérielle et en personnel décrit plus haut, le système judiciaire compte aussi sur l'apport du pouvoir exécutif.

### **III.2.4- La contribution de l'administration locale : Mairies entre assistance et accaparement**

La loi donne la qualité d'Officier de police judiciaire (OPJ) aux Maires des communes ; et à ce titre, ils peuvent procéder à des arrestations et présenter les fautifs devant le procureur. En outre, garant de la sécurité dans leur commune, les Mairies apportent une aide dans la mesure de leurs moyens aux brigades de gendarmerie et commissariat de police présents sur leur territoire. Cet appui est soit une dotation en carburant pour les patrouilles de sécurité, l'affectation du personnel d'appui (chauffeur ou secrétaire).

« La dernière fois, le CB était obligé de venir demander quelques feuilles de papiers ici pour faire un PV » (Le Maire de Boukoubé, le 27/01/ 2007)

« Nous nous apprêtons à recruter un chauffeur à mettre à la disposition de la brigade » (Le Secrétaire Général de la Mairie de Kouandé, le 08 /02/ 2007)

« Notre secrétaire par exemple, a été mis à la disposition du commissariat par la Mairie » (Un Inspecteur de Police en service au Commissariat de Natitingou le 25/01/07)

Cette contribution de l'Etat local au fonctionnement de la justice, si elle est appréciable, elle pose en même temps le problème de la séparation des pouvoirs entre judiciaire et exécutif. Cette collaboration est parfois à l'origine des interférences du pouvoir exécutif local sur le judiciaire dans l'Atacora/Donga. Bien que le discours officiel soit celui du respect du principe de la séparation des pouvoirs, les autorités politico- administratives interfèrent dans les prérogatives de la justice, soit pour solliciter la clémence du tribunal dans des affaires, soit pour régler des conflits, comme le soulignent les propos ci-après :

«... quand c'est des conflits importants, les gens vont d'abord chez le roi. Quand ça ne marche pas, ça vient soit à la Mairie, soit à la brigade. » (Le secrétaire général de la Mairie de Kouandé le 08/02/07)

« Moi, mon objectif premier ici, c'est de réduire au maximum les transfèrements ; parce que le paysan, ce qu'il redoute le plus, c'est la prison » (Le Maire de Boukoumbé le 27 /02/ 2007)

Les autorités politiques locales se trouvent souvent dans une situation ambiguë : partagées entre leur rôle d'élus locaux devant défendre leurs citoyens des abus et l'obligation du respect du principe de la séparation des pouvoirs. En 2006, à Boukoumbé, des présumés auteurs de vols de bovins avaient été appréhendés par la brigade de gendarmerie, la procédure était en cours pour les présenter au procureur, mais les populations excédées par ces cas répétés de vols, ont envahi la brigade de gendarmerie avec des armes blanches et exigèrent que les présumés voleurs leur soient remis pour qu'elles en décousent définitivement avec ces derniers. Les gendarmes s'opposèrent et face à leur effectif insuffisant, ils durent faire appel à la Mairie pour les aider à contenir cette foule devenue de plus en plus menaçante et prête à prendre d'assaut la cellule de détention de la gendarmerie. Les autorités locales après négociations avec les insurgés trouvèrent une solution intermédiaire qui consistait à

demander aux gendarmes de remettre à la foule surexcitée, les motocyclettes utilisées par les voleurs pour commettre leur forfait afin que ces engins soient brûlés. Ce qui fut fait pour apaiser cette foule en furie. C'est ce que traduisent les propos du Maire de Boukoubé :

« La décentralisation n'est pas bien comprise. Quand quelqu'un tombe sous le coup de la loi et que le CB le punit, il recourt à la Mairie pour demander d'intervenir auprès de la gendarmerie. Quand ils viennent comme ça, nous apprécions la gravité du cas. Quand quelqu'un vient poser un problème et dit qu'il ne veut pas aller devant la justice, on tente de régler le cas. C'est quand ça dépasse nos compétences qu'on est obligé de les laisser aller devant la justice » (F.N. Maire de Boukoubé, le 27 /02/ 2007)

Les autorités politico- administratives n'ont pas le pouvoir de coercition dont dispose les gendarmes et policiers pour faire respecter les décisions de « justice parallèle » qu'elles rendent. Leur rôle se limite souvent à la conciliation des parties. Les sanctions qu'elles prononcent sont souvent des peines de compensation à la partie lésée. En cas de non conciliation, afin d'éviter de trop s'enliser dans le conflit au risque de perdre la crédibilité auprès des citoyens-électeurs, les autorités administratives se débarrassent des affaires sur le tribunal de conciliation ou sur la brigade de gendarmerie selon la nature du conflit. Mais certains cas nous ont été signalés où le Chef d'arrondissement d'une localité de l'Atacora, procède lui-même aux arrestations, au « jugement » et à l'emprisonnement des fautifs dans une cellule improvisée dans son bureau. C'est certainement là, une survivance des pratiques qui avaient cours sous la période de révolutionnaire au Bénin. Ce Chef d'arrondissement a anciennement occupé des fonctions administratives pendant cette période caractérisée par les abus de ce genre.

« Bon effectivement il n'y a pas de ces cas, quand ils vont à la brigade et ils voient que c'est sérieux, bon ils viennent voir le Maire. Ils disent : « Monsieur le Maire, la tournure que prend cette affaire là, je voudrais que vous interveniez personnellement ». Bon ça c'est hors du cadre formel ça. Puisse que quand l'affaire est portée comme ça devant la

brigade, légalement le Maire n'a plus le droit de faire quoi que ce soit »  
(Secrétaire Général de la Mairie de Kouandé, le 08/02/07)

Ces propos du Secrétaire Général de la Mairie d'une localité du ressort du tribunal de Natitingou traduisent une autre attitude du pouvoir administratif local envers la justice qui est celle de défenseur des torts lorsque les populations ont maille à partir avec la justice. Dans la quête de popularité vis-à-vis de l'électorat, les autorités administratives s'interposent souvent entre population et services judiciaires pour solliciter la clémence de la justice afin d'arrêter des poursuites. Le souci de préserver l'ordre social et la paix est souvent évoqué. C'est le cas par exemple lors des soulèvements populaires des populations d'un arrondissement de Boukoubé. Plus tard, certains meneurs du soulèvement furent arrêtés et emprisonnés. Le Maire sollicita le concours du Préfet qui se fit représenter par son secrétaire général. Ce dernier promit que « le Préfet ferait libérer les personnes incarcérées afin que la paix revienne dans la localité. » Ce qui n'a pas été fait à ce jour en raison du respect du principe de séparation des pouvoirs nous a expliqué le secrétaire général de la Préfecture.

Par contre dans une autre affaire de soulèvement populaire à Bassila, qui s'est soldée par des arrestations, la Préfecture joua le rôle de courtier entre la population et le tribunal en vue d'obtenir une baisse de la caution de libération fixée par le juge.

« Lorsque par exemple nous avons eu des cas à Aoro, ou Bikinan, dans la commune de Bassila, où il y a des gens qui s'étaient rentrés dedans, il y a eu des arrestations et des gens on été emprisonnés ; et les parents avaient demandé la libération provisoire, la liberté provisoire pour ces gens là. Le Procureur a dit, il faut, il faut payer, une caution, mais le montant, était si élevé que les gens automatiquement se sont rabattus sur le Préfet. Pour dire : « Ha, Monsieur le Préfet, nous voulons telle chose, mais voilà ce que au niveau de la justice on nous dit ». Bon, Le procureur, lorsqu'on l'a vu, il nous a dit : « il faut leur demander d'écrire et de demander donc de revoir à la baisse le montant de la caution. Il faut d'abord ça » Nous avons, nous les avons même mis en contact et ils ont essayé de faire, de s'entendre ensemble sur quelque

chose. Donc, [...] il n'y a pas une barrière, entre le pouvoir administratif que nous représentons, et le judiciaire que eux ils représentent. » (Le Secrétaire Général de la Préfecture de Natitingou, le 1er/03/07)

Il convient de souligner que ces compromis, que j'appellerai *gentleman agreement* entre forces de l'ordre et autorités locales n'est pas une caractéristique exclusive du système judiciaire béninois. Des observations similaires ont été faites par Christian Mouhanna en France en 2001 avec les Gendarmes. (Mouhanna 2001 :34):

« Pour répondre à toutes ces sollicitations, la gendarmerie départementale se heurte souvent au déficit structurel de moyens qui la caractérise, que ce soit en effectifs, en véhicules, en carburant, en papier ou en ordinateurs. Même les unités téléphoniques sont contingentées. Face à cela, plutôt que de s'abriter derrière ces manques pour justifier un moindre investissement dans leur travail, et parce que placés sous le regard de leurs concitoyens ils ne le peuvent pas, les gendarmes s'efforcent traditionnellement de compenser la faiblesse des ressources internes en recherchant dans leur environnement les substituts permettant de surmonter ces difficultés. Les brigades territoriales vont ainsi développer tout un réseau de partenaires qui combleront les insuffisances de l'institution. Premiers partenaires, « naturels », les élus locaux sont les plus sollicités. Outre des informations, les brigades leur réclament papier, stylos, photocopies, sans compter les améliorations que les collectivités locales peuvent apporter aux logements ou aux bureaux des gendarmes »

On ne saurait non plus affirmer que ce que Mouhanna a qualifié de « mendicité institutionnalisée » soit caractéristique d'un lointain passé de la gendarmerie française dans la mesure où les observations de ce dernier sont aussi actuelles (2001).



### **III.2.5- L'apport d'autres services de l'Etat :**

Les autorités locales ne sont pas les seules à contribuer à la résolution du problème de manque de moyens des services judiciaires. Certains opérateurs économiques locaux, « des gens de bonne volonté », « les amis de la police » et les « amis de la brigade » apportent aussi un appui en nature aux brigades de Gendarmerie ou aux commissariats de police pour leur permettre de fonctionner, comme le montrent les propos de ce jeune officier commandant de compagnie.

« Pour faire fonctionner ma compagnie (de Gendarmerie) je contacte des opérateurs économiques, je leur explique que s'ils font leurs affaires en toute tranquillité, c'est grâce aux patrouilles de sécurité que font mes agents ; mais que nous manquons de ressources pour continuer. "Donnez nous le minimum et mes agents vont accentuer les patrouilles nocturnes dans votre secteur". Plus tard, quand nous faisons des patrouilles, on s'arrange pour faire assez de bruit afin de se faire remarquer dans la zone. Puis on fait appel à l'opérateur économique pour lui signifier que nous sécurisons son secteur, il nous donne sans contrainte des ressources pour faire fonctionner nos véhicules et motiver nos agents. » (Lieutenant K. J-C, le 30/05/07)

En retour à ces « petits services » rendus par des privés aux services de police judiciaire, ceux-ci se montrent aussi indulgents envers ces opérateurs économiques quand ces derniers se retrouvent en porte-à-faux avec la loi. L'officier de police judiciaire pourrait par exemple « fermer les yeux » sur une infraction pas trop grave de l'opérateur économique « ami de la police » ou celle d'un parent ou d'un « protégé » à ce dernier. Lorsque le procureur est déjà informé de la situation, l'OPJ meilleur connaisseur des procédures judiciaires dans une juridiction où il n'existe aucun cabinet d'avocat, peut lui suggérer par exemple la conduite à tenir dans son dossier. Il peut se proposer de voir le procureur moyennant « un petit cadeau » pour que l'affaire soit classée sans suite.

Les brigades de gendarmerie ont aussi recours à l'assistance d'autres services de l'Etat ayant une dotation matérielle plus régulière. Cette assistance va du don de quelques

feuilles de papier pour établir les PV à l'utilisation des moyens de travail de l'autre service tel que le véhicule pour une mission ponctuelle, la secrétaire pour une tâche ponctuelle de saisie d'un rapport d'un PV, etc. Comme nous l'a affirmé le Commandant du Corps urbain du Commissariat de Natitingou : « le tout dépend des hommes qui sont à la tête des unités. » ces formes de collaboration relèvent essentiellement du *gentleman agreement* et n'a rien de formel. Dans ces cas aussi, le retour de l'ascenseur se passe comme décrit avec les opérateurs économiques. Cette situation n'est point une caractéristique exclusive de l'appareil judiciaire béninois exclusif. En 2009, j'ai fait une expérience pareille avec un ami dans les rues de Bruxelles (Belgique), alors que nous venions de brûler un feu rouge, notre véhicule a été pris en chasse par un véhicule de patrouille de la Police belge. Après nous avoir arrêté et fait les contrôles d'usage, les agents décidèrent de nous faire « un biscuit » pour cette fois-ci, mais la prochaine fois, le conducteur devra payer une amende de 300 Euros. Ces réponses locales apportées aux difficultés de fonctionnement caractéristiques de l'ensemble de l'appareil judiciaire béninois laissent une porte ouverte aux pratiques illégales.

### **III.3-Impact des réponses locales au déficit de l'Etat dans le secteur de la justice sur le fonctionnement de l'institution**

L'une des principales conséquences du manque de moyens matériels et du personnel dans le secteur de la justice est le développement de pratiques illégales telles que la corruption, les usurpations des compétences du tribunal par les services auxiliaires de police, de gendarmerie, les Mairies, en d'autres termes le développement des formes de justice parallèle.

#### **III.3.1- les cas et suspicions de corruptions**

L'insuffisance de ressources pour fonctionner sert de prétexte pour justifier les pratiques illicites au tribunal et dans les unités de gendarmerie et de la police. Car rien ne prouve que si les conditions matérielles et humaines étaient réunies, ces pratiques cesseraient. Les mécanismes de la corruption dans le secteur de la justice au Bénin ont été étudiés; (Cf. de travaux (Bierschenk 2004; Tidjani Alou 2005; Bako-Arifari

2006a). Je ne reviendrai donc pas en détails sur ces aspects. Mais ce sont des pratiques qui existent et qui sont reconnues aussi bien par les usagers que par les acteurs des services judiciaires. Selon le Directeur département de la police nationale (DDPN) de l'Atacora /Donga, ces pratiques sont surtout dues aux tentatives de règlements des conflits « à l'amiable » dans les unités.

« Si tous les agents pouvaient comprendre qu'il faut toujours éviter les règlements à l'amiable au niveau des commissariats, il n'y aurait pas de problème. Car il n'y a jamais de règlement à l'amiable sans dessous de table ; et c'est ce qui cause les problèmes. Il faut toujours rendre compte au PR, entendre les parties même sans les déferer. Quitte au PR de décider de les garder ou de les libérer pour les convoquer plus tard. »  
(J.N.M. DDPN Atacora/Donga, le 26 /02/ 2005)

Ce discours assez normatif n'empêche pas que leurs auteurs aient des pratiques différentes. Pendant cet entretien, une femme qui avait une affaire au niveau du commissariat central de Natitingou s'était présentée pour solliciter l'intervention de mon interviewé. Après avoir sermonné cette dame tenancière d'un débit de boisson pour son inconduite, il a fini en lui conseillant de trouver des gens pour aller supplier le commissaire central avant le jour où ce dernier l'avait convoqué.

Certains agents de police et de gendarmerie reconnaissent volontiers que des pratiques illicites leur permettent d'accomplir les missions régaliennes :

« De mille manières, les mécanismes par lesquels nous arrivons à faire les missions de l'Etat, ce ne sont pas des mécanismes sains, c'est des voies précaires, et pas saines. [...] On nous demande de faire du faux pour faire le service légal.» (A.M. CB de Kouandé, le 08/02/07)

Un ancien juge d'instruction du tribunal de Natitingou, actuellement en poste au TPI de Parakou affirme que les populations sont beaucoup plus enclines à solliciter des faveurs auprès des juges à Natitingou qu'à Parakou. Ceci s'expliquerait selon lui par le fait que Natitingou est une ville beaucoup plus petite, où tout le monde se connaît. Il y

est donc plus facile de se rapprocher d'un magistrat pour lui demander d'assouplir sa position en faveur d'un parent dans une affaire. Cette opinion a été confirmée par un justiciable à Natitingou qui trouve que l'équipe de magistrats en place actuellement au tribunal de Natitingou est « moins accessible » que ceux qui les ont précédés. Dans ce marchandage, plusieurs acteurs identifiés entrent en jeu : les justiciables qui ne connaissent pas les rouages de l'appareil judiciaire, les fonctionnaires des services judiciaires (OPJ et Agents du tribunal) qui proposent aux justiciables la transaction et les magistrats détenteurs du pouvoir de décision.

Un cas illustratif : Y.C. a commis un homicide involontaire des suites d'un accident sur la voie publique le 17/03/06. Il en informe C.B.D. son chef hiérarchique au niveau de l'ONG où il travaille comme animateur. Celui-ci le convainc d'aller faire une déposition à la police en attendant que les parents de la victime ne soient retrouvés. Ce qui fut fait après que le corps ait été déposé à la morgue de l'hôpital départemental de Natitingou. Alors que Y.C. pensait qu'on le laisserait rentrer pour se reposer et faire les rites coutumiers de purification prescrits en ces circonstances, l'agent de police de garde au commissariat, le mit en garde à vue à son grand étonnement.

« Quand le problème est arrivé, les policiers nous ont dit que le jeune est passible de près d'un an d'emprisonnement et qu'il faut « courir », courir pour chercher de l'argent pour faire taire l'affaire parce qu'on ne sait pas jusqu'où ça peut nous amener. Pendant que le jeune était en garde à vue au commissariat, nous avons retrouvé les parents de la victime qui sont allés demander pardon au tribunal afin qu'il soit relâché et l'argent a servi à lubrifier tout le système» (C.B.D. le chef de l'auteur de l'homicide, le 11/02/07)

L'officier de police qui a conseillé et aidé les justiciables dans cette affaire est un natif de Natitingou en poste dans la localité. Il affirme être revenu chez lui « pour aider ses frères ». Ce discours récurrent au niveau des agents de justice dans la juridiction pose la question du rapport des agents de la justice avec la population lorsqu'ils travaillent dans leur milieu d'origine.

« Ce n'est pas facile à un OPJ de travailler dans sa région d'origine. Quand par exemple un proche parent a commis un abus de confiance ou un vol et que les faits sont établis, c'est difficile de l'arrêter »  
(Inspecteur de Police D., le 26/01/07)

Pour transférer les individus en conflit avec la loi devant le procureur, les OPJ disposaient autrefois des frais appelés *frais de transfèrement* qui leur étaient payés au niveau du trésor public aussitôt la mission accomplie après avis du tribunal. Depuis *l'affaire des frais de justice criminelle* qui a mis en cause des magistrats et agents du trésor public pour abus de biens sociaux, ces frais ne sont plus payés ni à la gendarmerie ni à la police. Pour présenter des délinquants au parquet, les gendarmes et policiers ont parfois recours au butin prélevé sur les mis en cause. Alors que ces fonds devraient être gardés au niveau du greffe du tribunal comme pièces à conviction.

Un autre phénomène assez répandu dans la juridiction de Natitingou et qui est une des conséquences des conditions de travail des services judiciaires, c'est les règlements des conflits « aux portes du tribunal ».

### **III.3.2- Interférences dans les compétences du tribunal ou justice parallèle**

Au terme de l'article 19 du Code de procédure pénal (CPP) du Bénin, les Officiers de police judiciaire, sont chargés des renseignements judiciaires en matière pénale et de rendre compte sans délai au Procureur de la République des infractions portées à leur connaissance. Mais dans toutes les unités de police et de gendarmerie que j'ai parcourues pendant ces recherches dans la juridiction de Natitingou, les policiers et gendarmes règlent à leur niveau beaucoup de conflits de tous genres ; même en matière civile comme l'état des personnes et des biens qui relève de la compétence des Tribunaux de conciliation. Le pouvoir d'arbitrer les conflits n'est pas exclusivement réservé aux officiers, mais à tous les agents quelle que soient leur qualité ou niveau dans la profession. Au cours des recherches, on a pu voir dans certaines unités de gendarmerie des agents nouvellement recrutés écouter des justiciables en conflit avec leurs témoins. Certaines affaires semblent particulièrement intéresser les gendarmes. De l'avis d'un Président de tribunal de conciliation de l'Atacora :

« Ils (Les Gendarmes) préfèrent surtout régler les affaires de femmes entre Peuls ; parce que quand vous avez un conflit avec un Peul, il est prêt à vendre son troupeau pour que la justice lui donne raison » (F.C. Président du TC de Kouandé le 08/02/07)

Les justiciables citent beaucoup d'OPJ affectés dans les départements de l'Atacora/Donga et qui en sont repartis avec un troupeau de bovins, fruits de la corruption par les populations peules.

La garde à vue dans les unités de gendarmerie et de police constitue la méthode employée pour donner force aux décisions issues de ces jugements. Un Inspecteur de police à Natitingou m'affirma avec beaucoup de conviction au cours d'un entretien que le violon, la cellule de détention de la police, était un remède puissant qui leur permettait de soutirer des aveux pendant les enquêtes policières.

### **III.3.3- Les atteintes aux Droits de l'Homme**

Au cours d'un entretien avec un Commandant de brigade de gendarmerie dans l'Atacora, j'ai assisté impuissant et stupéfait, à la bastonnade d'une personne en détention pour tentative de viol sur une mineure. L'ordre de frapper l'auteur du viol a été donné par l'Adjoint au CB, un OPJ qui est donc supposé connaître la procédure pénale et les Droits de l'Homme. Ces pratiques décrites par Gouhouédé (1988) vers la fin des années du régime militaire, sont encore légions dans les unités de gendarmerie de l'Atacora. Ce qui dénote du manque de régulation et de respect des droits individuels dans les services judiciaires.

En l'absence d'une police scientifique pour rechercher les preuves des infractions, dans un contexte où l'Officier de police judiciaire ne dispose que des interrogations contradictoires et des informateurs (quand il y en a) pour mener ses enquêtes, parfois c'est des méthodes insoupçonnées qui contribuent aux investigations. Dans une récente affaire de meurtre encore en instruction au niveau du TPI, le principal mis en cause dans une lettre ouverte adressée au président de la république, affirme avoir fait

l'objet de « traitements inhumains » au niveau de la gendarmerie. Il aurait été ensuite conduit chez un marabout dans un village où il fut contraint par les gendarmes à boire une potion magique susceptible de lui faire avouer les faits qui lui sont incriminés. (Administrator 2009). Un autre Commandant de brigade de recherche dans la juridiction de Natitingou m'a aussi avoué le recours aux féticheurs et charlatans dans les cas d'accusation de sorcellerie pour extorquer des aveux aux prévenus. Ces méthodes pour le moins étonnantes dans le domaine de la justice qui se veut objective et rationnelle, n'est toutefois pas l'apanage de la justice béninoise. Cyprien Fissy et Peter Geschiere ont fait des observations et analyses pareilles dans les cas de procès de sorcellerie au Cameroun. (Geschiere & F. 1990). Il reste posé la question de l'administration de la preuve de culpabilité devant le tribunal. Ceci pose aussi la problématique de l'égalité de tous devant la justice prônée par la Constitution béninoise.

#### **III.3.4- Les inégalités de chance devant la justice**

Les observations faites au tribunal de Natitingou et dans certaines unités de police judiciaire montrent qu'en l'absence d'avocat installé dans la juridiction de Natitingou, le rôle de conseil est joué par les agents du greffe, des forces de l'ordre et même par certains magistrats sur le lieu de service ou à domicile. Les observations ne nous ont pas permis de savoir si ces services informels de conseils et d'assistance judiciaires sont rendus moyennant rétribution ou non. Cette situation instaure une discrimination parmi les justiciables. Ceux qui ont quelque relation au sein des services judiciaires et qui peuvent bénéficier de prestations de meilleure qualité, et les autres incapables de bien faire valoir leur droit par incapacité de se payer un avocat ou d'avoir un conseil au sein des services judiciaires et qui subissent le système malgré le principe affirmé de l'égalité de tous devant la loi. Car sans l'assistance d'un avocat conseil il n'est pas évident pour les justiciables béninois dont le niveau de juridicité est si bas de bien faire valoir leurs droits :

« ... lorsque vous êtes assisté d'un avocat, c'est plus facile pour vous. Parce que l'avocat, c'est un spécialiste qui connaît les

procédures appropriées, les actes appropriés à poser. Parce que le procès judiciaire c'est quoi ? Vous pouvez avoir raison, mais parce que vous avez mal enclenché la procédure, vous perdez. Et quelque fois vous perdez et vous ne pouvez plus rien reprendre parce que le délai de prescription est déjà passé, donc vous perdez. Donc effectivement lorsque vous êtes assisté par un avocat, la qualité s'y retrouve. J'allais dire que la qualité se retrouve aussi dans la décision rendue par le juge. Parce que nous avons constaté que les magistrats qui sont à l'intérieur, quelques fois, il leur manque d'éclairage lorsqu'ils sont en face d'un dossier. Eux, ils peuvent avoir leur compréhension du dossier, mais lorsqu'il y a un avocat qui intervient, qui défend des positions, qui apporte des jurisprudences, qui apporte des éléments de doctrine, des conclusions, des éléments du dossier, ça leur permet d'avoir un autre regard sur le dossier ; et ça leur permet quelques fois de respecter certaines procédures. C'est-à-dire que quelques fois vous allez constater qu'ils s'égareraient dans la procédure, et il n'y a personne pour lui dire : « Attention, c'est comme cela ça se fait ». Vous voyez, ça effectivement c'est un problème » (Maître C.T. avocat au barreau de Cotonou, natif de l'Atacora, le mardi 14 octobre 2008)

Il est donc clair que l'absence d'avocat installé dans les juridictions de l'intérieur du pays en général et à Natitingou en particulier contribue à créer des discriminations au sein des justiciables. Ces derniers constituent la catégorie de ceux qu'on pourrait appeler les *indigents de la justice*. Les agents des services judiciaires sont bien conscients de cette discrimination comme le montrent les propos du Procureur de la République auprès du Tribunal de Natitingou :

« Vous pouvez avoir raison et perdre un procès sur la forme. Par exemple un petit défaut sur l'assignation ; et l'autre partie ayant un avocat peut évoquer le défaut pour annulation. Quand l'avocat



soulève des exceptions, la procédure tombe. Les avocats reviennent plus chers ici (à Natitingou, NDRL). Cela a un impact sur l'issue du procès. L'avocat va inclure dans ses honoraires, ses frais de déplacement et d'hôtel. On dit que « le justiciable a été victime de sa propre turpitude. » « Nul n'est censé ignorer la loi ». Cependant, il existe des voies de recours en appel. Mais combien connaissent la procédure pour interjeter appel ? C'est une question de procédure qui peut donner l'impression que la justice est corrompue. Par exemple pour une poursuite dans une affaire d'adultère. Si le plaignant n'est pas le mari victime, il y a annulation de la poursuite. » (J.G, Procureur de la République près du Tribunal de Natitingou, le 27/01/07)

Or, les codes de procédure béninois ne font de la constitution d'avocat une obligation que pour les affaires criminelles qui passent aux assises. Dans tous les autres cas, le justiciable peut rester sans l'assistance d'un avocat conseil. En conséquence, la commission d'office d'avocat par l'Etat n'existe que pour les matières criminelles.

« Jusqu'en 1998, la commission d'office d'avocat n'était pas rémunérée au Bénin, ce qui a engendré une saute d'humeur des avocats à un moment donné. Alors que l'avocat est parfois obligé de mettre la main à la poche pour donner à manger au client qu'il défend. Cette situation a été changée en 2004 mais ce qu'on nous donne suffit juste pour le transport, l'hôtel et une bière. Si cette situation pouvait être étendue à toutes les matières de la justice, on aurait un niveau de juridicité plus élevé. » (Me V.A. Avocat au barreau de Cotonou, le 10/11/2007 aux assises de la Cour d'Appel de Parakou)

La surcharge des juges au niveau du tribunal est également une cause d'inégalité des justiciables. Au cours d'un procès en flagrant délit qui a duré plus de cinq heures au TPI de Natitingou, j'ai observé qu'au fur et à mesure que la fatigue gagnait les juges, ceux-ci ne se gênaient plus pour questionner suffisamment les prévenus afin de leur

trouver quelques circonstances atténuantes comme ils le faisaient au début du procès. Dès qu'une affaire était citée, le Ministère public se contentait à peine de se lever et de jeter la sanction qu'il requérait contre le coupable et il était suivi par le juge dans sa requête. Ce qui fait que pour une tentative de vol de poulet, N.T donc l'affaire était en milieu de procès vers quatorze heures, alors que les juges étaient visiblement épuisés, est condamné à trois mois d'emprisonnement avec sursis et à 20. 000F d'amende ; tandis qu'un autre justiciable S.Y. pour une affaire similaire, passée au début du procès a écopé de trois mois d'emprisonnement avec sursis et sans amende. Mais en fait la finalité de tous les conflits n'est pas d'aller vers une procédure judiciaire.

#### **III.4- Discussion sur la judiciarisation d'un conflit**

Selon Erhard Blankenburg (1994b) le recours au droit présuppose en amont un processus social et un processus conceptuel. Car affirme t-il « avant de se rendre au tribunal, avant même de consulter un avocat, ou de demander un conseil, il faut prendre conscience que le problème auquel on est confronté peut s'exprimer en terme juridique. » (Blankenburg 1994b:692) l'étape suivante après « *la situation sur le plan juridique* » dans le processus de mobilisation du droit est la « motivation ». En effet selon Blankenburg, on peut savoir qu'un problème relève du droit sans toutefois avoir envie de le régler par une procédure judiciaire. Cette assertion est davantage pertinente du point de vue des justiciables de la juridiction de Natitingou en particulier, et du Bénin en général, où le niveau de juridicité est faible pour prendre conscience du caractère judiciaire d'un différend d'une part, et d'autre part le désir de préserver les rapports sociaux cordiaux avec le tissu social prédominant. Dans l'arrondissement de P..... (Commune de Djougou) par exemple, un enseignant du primaire s'est fait coupable de pédophilie sur une de ses écolières, ensuite, il a incité la fille à interrompre la grossesse. Ce qui constitue des fautes professionnelles et pénales graves, sévèrement punies par la loi. Le père de cette mineure informé de la situation, s'est opposé à ce que l'affaire soit portée à la gendarmerie de Djougou malgré les conseils que lui prodiguèrent un natif du village instruit et qui vit en ville. Il se contenta d'exiger du directeur de l'école l'affectation de l'enseignant indélicat du village.

C'est pour cette raison que la brigade de gendarmerie est très souvent le dernier recours dans l'itinéraire de résolution des conflits dans la quasi-totalité de la juridiction de Natitingou. Quand bien même l'une des parties saisie la justice officielle, les notabilités se rapprochent des commandants de brigade pour demander l'arrêt de la procédure. (Cf. Entretien avec le CB de Bassila, le SG de la mairie de Kouandé et aussi le Maire de Boukoumbé cités dans ce chapitre).

Ce n'est qu'une fois ces préalables achevés que l'on contacte un avocat ou un conseil, selon Blankenburg, pour enclencher un processus qui aboutira à la mise en œuvre d'une décision judiciaire. La « motivation », elle-même est déterminée par un autre paramètre : l'éloignement social » Blankenburg dit que : « 'l'éloignement social' » constitue une variable non négligeable dans l'incitation à « situer » juridiquement un conflit : plus il est important, et plus le problème a des chances de prendre une tournure juridique » (Blankenburg 1994b :693). Or semble-t-il que la distance sociale est plus faible dans ces sociétés où tout le monde est parent à l'autre à un degré plus ou moins grand. La justice y est perçue comme opprimante et source de dislocation des liens sociaux préexistants entre les individus. C'est probablement pour ces raisons que la préférence aux règlements des affaires aux portes du tribunal, c'est-à-dire le recours aux modes alternatifs à la justice officielle, est plus élevée.

Face, aux difficultés de l'Etat à fournir de façon adéquate un service public de justice, malgré son désir affirmé d'être l'unique dispensateur de la justice, les acteurs sociaux ont recours à divers modes alternatifs de règlement de leurs conflits.

#### *La famille :*

Le recours à ces modes alternatifs s'explique aussi par le fait qu'une fois qu'une affaire entre dans la procédure officielle, notamment en matière criminelle, son contrôle échappe complètement à son auteur. Ainsi par exemple, dans les cas de violence conjugale, quand le tribunal est saisi, même si la victime se ravise et retire sa plainte, le ministère public poursuit procédure continue pour sanctionner le fautif au nom de la société en vue de donner l'exemple. Or cette poursuite peut aboutir à une peine d'emprisonnement de l'autre conjoint auteur de la violence conjugale. Alors pour éviter ces ennuis, les justiciables ont recours prioritairement au règlement à

l'amiable de leur conflit d'abord au sein de la famille. Dans ce cas, l'une des parties sollicite le concours d'un membre de la famille ayant une certaine autorité susceptible de faire entendre raison à l'autre partie au conflit. Ce dernier le plus souvent ne juge pas mais essaie de concilier les deux parties. La préservation des liens familiaux et sociaux est ici mise au-dessus de toutes les autres considérations.

*Les autorités religieuses :*

Lorsque cette tentative échoue, les parties aux conflits en fonction du type de rapports existant entre eux peuvent avoir recours aux autorités religieuses : pasteurs, imams ou prêtres selon qu'ils appartiennent à la même religion. Là aussi, la conciliation est mise au dessus de tous les modes de règlement de conflit. Au cours de mes enquêtes sur les perceptions de la justice et de droits de l'enfant dans la juridiction (Tchantipo et al. 2008), un notable habitant de Perma m'affirmé qu'un croyant ne devrait normalement pas convoquer son prochain à la police ou à la gendarmerie. Ce fait était considéré comme un péché.

*Les autorités politico- administratives :*

Lorsque les parties au conflit ne sont pas de la même famille, ni de la même religion, c'est très souvent auprès des autorités locales qu'ils vont chercher solution à leur conflit. Il s'agit généralement des chefs de villages, de quartiers de ville, des chefs d'arrondissement ou enfin auprès du maire de la commune. Parfois certains conflits suivent cet itinéraire décrit ci-dessus, comme une hiérarchie dans les recours. Erdmute Alber dans une étude de cas de conflit sur la sorcellerie dans le Borgou a décrit l'itinéraire du règlement qui va de la conciliation à l'intérieur de la famille au Sous-préfet (Alber 2001). Au niveau de ces autorités politico-administratives locales, le règlement à l'amiable n'est plus toujours préféré. La conciliation n'est plus le seul mode de résolution du conflit. Certains cherchent à trancher le conflit en faveur d'une des parties, voire infliger des sanctions et ou des compensations à celui qui est reconnu fautif. Bien souvent ces règlements échouent ou donnent lieu à des exactions, à la corruption. Cette pratique qui ne se fonde sur aucune base légale tire ses origines

de la période coloniale et s'est perpétuée au cours de la période révolutionnaire au Bénin. En effet, sous le régime colonial (Voir Chapitre II), les chefs de village et de canton étaient impliqués dans le système judiciaire comme assesseurs. Plus tard sous le régime militaro-marxiste, les réformes des structures administratives avaient créé des Comités de défense de la révolution (CDR) qui avaient, entre autres missions, le règlement des conflits aux niveaux des quartiers de villes. J'ai personnellement assisté à des « procès » populaires du genre au milieu des années 1980, souvent présidé par les chefs de quartier. Ce sont souvent des cas de flagrant délit ou les faits sont clairement établis, les preuves réunies. L'auteur de l'acte délictueux recevait publiquement une sanction qui va de la flagellation à la détention pour quelques jours à la police après avoir subi la clameur populaire. Ces pratiques parallèles à la justice officielle ont été également observées par M. Sawadogo au Burkina-Fasso sous le régime révolutionnaire de Thomas Sankara (Sawadogo 1997). Ces pratiques liées à des facteurs historiques, n'ont pas disparu des habitudes des autorités politico-administratives. Au cours d'un entretien de groupe (focus group discussion) que j'ai eu avec quatre chefs d'arrondissement de la commune de Bassila en 2007, ces derniers avaient reconnu qu'ils continuaient de régler beaucoup d'affaires à leur niveau parce que la justice officielle contribuait à disloquer les liens sociaux notamment les pactes de terre qui lient certaines ethnies. Ce sont des pratiques qui laissent la porte ouverte à toute forme de violation des droits de l'homme. Dans deux bureaux d'arrondissement dans la juridiction du TPI de Natitingou, j'ai observé des cellules aménagées pour y détenir des prisonniers, alors que la loi ne donne même pas la qualification d'OPJ aux chefs d'arrondissement. Cette pratique est tout à fait illégale. Les agents des services judiciaires officiels voient d'un très mauvais œil ces tendances des autorités politico-administratives. C'est une violation grave du principe de la séparation des pouvoirs cher aux principes démocratiques. Un ancien juge d'instruction au tribunal de Kandi m'a confié au cours d'un entretien un cas où un chef d'arrondissement avait reçu deux Peuls en conflit dans son bureau, les ayant laissés seuls un moment, l'un en profita pour décapiter l'autre. On pourrait analyser cette tendance des institutions non judiciaires à régler les conflits à l'aune des twilight institutions que décrit Lund (Lund 2006b). C'est-à-dire que ce sont des institutions plus ou moins officielles qui s'arrogent les insignes et attribues de l'Etat pour délivrer

des services relevant en principe du pouvoir de l'Etat. Ces autorités locales répondent parfaitement à cette description de Lund. Elles utilisent des formulaires imprimés avec des cachets officiels comportant parfois l'armoirie nationale pour convoquer les parties en conflits dans leurs bureaux. Ils les écoutent « jugent », infligent des amendes, des sanctions, parfois des peines privatives de liberté et procèdent en même temps à l'exécution des peines : recouvrement des amendes, emprisonnement, flagellation, etc. Ce sont là des formes parallèles et concurrentes à la justice officielle.

*Les autorités traditionnelles et néo traditionnelles :*

Souvent observé dans les agglomérations urbaines, certains justiciables préfèrent s'adresser à un arbitre qui n'est ni une autorité politique, ni religieuse, ni un membre de leur famille. Ce sont souvent des chefs d'associations de ressortissants d'une région ou un responsable d'un groupe de tontine, d'une amicale ou d'une association de développement ou encore un « big man ». Souvent ces arbitres dont l'autorité ne repose sur aucune tradition se fondent sur « le bon sens » pour trancher les conflits. Les types de conflits qui sont soumis à leur arbitrage sont surtout les cas de recouvrement de dettes ou des conflits mineurs entre mitoyens. (Nkou Mvondo 2002) a fait des observations pareilles au Cameroun et analyse ces institutions comme des autorités *néo traditionnelles*. Claudine Vidal (Vidal 2001 :182) qui a fait des observations similaires en Côte d'Ivoire désigne ces instances informelles d'arbitrage des conflits par l'appellation *Tribunaux d'association* parce qu'elles sont fondées sur des associations de type français de la loi de 1901. L'auteur montre l'ancienneté de ces pratiques qu'elle situe au début des années 1920. Selon Vidal : « Les affaires traitées (par les tribunaux d'association) sont de gravité variable : abus de confiance, détournement d'héritage, non-reconnaissance d'enfants, accusation de viol, non-respect des engagements liés au mariage coutumier ou litige consécutif à la rupture d'une liaison, vol, sorcellerie, injures... » (Vidal 2001 :183). Ce qui recoupe parfaitement les observations faites dans la juridiction de Natitingou au Bénin. L'existence et le fonctionnement de ces juridictions informelles qui traduit bien la situation de pluralisme juridique ambiante au Bénin. Mais leur persistance ne devrait-elle pas être interprétée comme une concurrence déloyale à la justice officielle ?

D'après Alioune Badara Fall (Fall 2003: 18):

« La persistance des modes traditionnels de règlement des conflits en Afrique s'explique, contrairement à ce que l'on a l'habitude de dire, par la modernité de cette justice informelle ou officieuse et parallèle à la justice organisée à l'occidentale. Cette justice n'est pas obsolète si l'on admet enfin que la tradition peut être moderne ou plus précisément que la modernité s'inspire très souvent de la tradition. Si cette pratique resurgit et persiste, c'est certainement parce qu'elle fait intervenir dans le processus de règlement des conflits, bien plus qu'un juge. Tout un ensemble « d'autorités », et parfois de simples individus peuvent être sollicités (...). »

Alors que Vidal (Vidal 2001 :185) pense que ces « tribunaux d'association » contribuent à la cohésion sociale et permettent d'éviter « les aléas de la procédure juridique d'Etat sur des litiges que ces derniers estiment “privés” »

Un document officiel souligne que :

« la survivance des pratiques coutumières avec notamment, le recours des populations aux Rois ou à certaines secte, dans la recherche d'une solution de proximité, rapide et peu coûteux aux problèmes auxquels elles sont confrontées » (MJLDH 2008 :32).

Pour ma part, je crois qu'il convient aussi d'ajouter que la persistance de cette forme de « justice officieuse » s'explique par son efficacité et sa capacité à répondre aux attentes des justiciables et au fait que ses modes de règlement des conflits correspondent à l'idée que se font les justiciables béninois de la justice : elle est facilement mobilisable, géographiquement plus accessible et offre la possibilité de négociations des peines. Ce qui permet à terme de préserver les rapports de sociabilité entre litigants d'autant plus que dans ces formes de procédures « l'on ne fait pas perdre la face à l'autre ». Je partage aussi cette position de Vidal selon laquelle : « les juridictions officieuses urbaines en Côte d'Ivoire ne concurrencent donc pas les tribunaux étatiques, elles ne sont pas non plus les conservatoires d'un droit coutumier

opposé à un droit moderne, elles assurent essentiellement des médiations à l'échelle communautaire (...) En réalité, les deux juridictions s'ignorent, elles ne se concurrencent pas... » Bien au contraire, ces « juridictions officieuses » en réglant à leur niveau un bon nombre de conflits mineurs évitent aux tribunaux un « étouffement » du fait d'une trop grande sollicitation.

Lorsque toutes ces formes de règlement échouent, alors les parties ont recours à la police ou la gendarmerie.

*Police et gendarmerie comme instances de règlement des conflits à la porte du tribunal :*

Il ne s'agit pas ici des missions officielles de la police et de la gendarmerie en matière pénale. Les observations montrent qu'à côté de matières légales pour lesquelles la police et la gendarmerie ont reçu, mission, elles connaissent et règlent une pléiade d'affaires qui ne relèvent pas légalement de leur compétence. Il s'agit souvent des affaires civiles de recouvrement de dettes, de réclamation de pension alimentaire ou de paternité, d'abandon de domicile conjugal, etc. Ces affaires qui ne relèvent pas normalement des compétences des unités de police et de gendarmerie sont paradoxalement très appréciées par les agents car elles sont sources de rentes. Les imprimés de convocations sont vendus aux parties à un montant allant de 500F à 1000F CFA par partie. Les recouvrements des dettes font objet du paiement d'une ristourne de 10% voir plus selon les unités pour « aider le commissariat ou la brigade à fonctionner ». L'argument principal justificatif de ces pratiques illégales, selon les agents de police et de gendarmerie, est le souci de « préserver l'ordre public ».

« Si nous refusons d'intervenir dans une affaire civile et qu'on renvoie les parties et qu'elles vont se battre ou se blesser nous serons tenus pour responsables des conséquences et de déni de justice » (I.P.D. Officier de police judiciaire en service au commissariat de Natitingou le 26/01/07)

La police et la gendarmerie sont très sollicitées en ces matières par des justiciables méconnaissant totalement le système judiciaire officiel et ses mécanismes de



fonctionnement. Ce succès s'explique aussi par la complexité des procédures en matière pénale. Mais aussi l'immédiateté et la capacité de faire pression sur la partie adverse expliquerait le fort recours à la police et la gendarmerie pour le règlement de ces conflits. De l'avis des usagers, la gendarmerie passerait pour plus efficace que la police pour recouvrer les dettes. Etant donné que ces pratiques sont tout à fait illégales, aucune statistique fiable n'est tenue de cela au niveau des brigades de gendarmerie et commissariats de police.

On pourrait aussi analyser ces pratiques des unités de police judiciaire comme un filtre. Un filtre dont les mailles permettent au tribunal de ne pas être trop sollicité au risque d'étouffer son propre fonctionnement<sup>52</sup>. Vu sous cet angle, le règlement des affaires ne relevant pas de leur compétence par la police et gendarmerie, permet à ces unités de gagner de l'argent pour continuer par fonctionner elle-même et faire fonctionner l'ensemble du système judiciaire dans un contexte de pénurie de toutes les ressources (matérielles, humaines, financières)<sup>53</sup>. Il se crée une sorte de connivence entre tribunal et unité de police judiciaire pour continuer de délivrer le service de l'Etat dans cette situation de manque. Les magistrats au niveau du tribunal sont conscients de ce qu'ils demandent beaucoup d'efforts aux gendarmes et policiers qui n'ont pas suffisamment de ressources, qui ont recours à des moyens illégaux voire arbitraires pour répondre à leurs sollicitations. En retour les magistrats « ferment les yeux » sur certaines pratiques des OPJ. Il semble ici que l'obligation de résultat expliquerait cette complicité tacite entre magistrats et agents de police pour continuer par « faire du chiffre <sup>54</sup> », pour reprendre cette expression de Mouhanna au sujet des gendarmes français. (Mouhanna 2001)

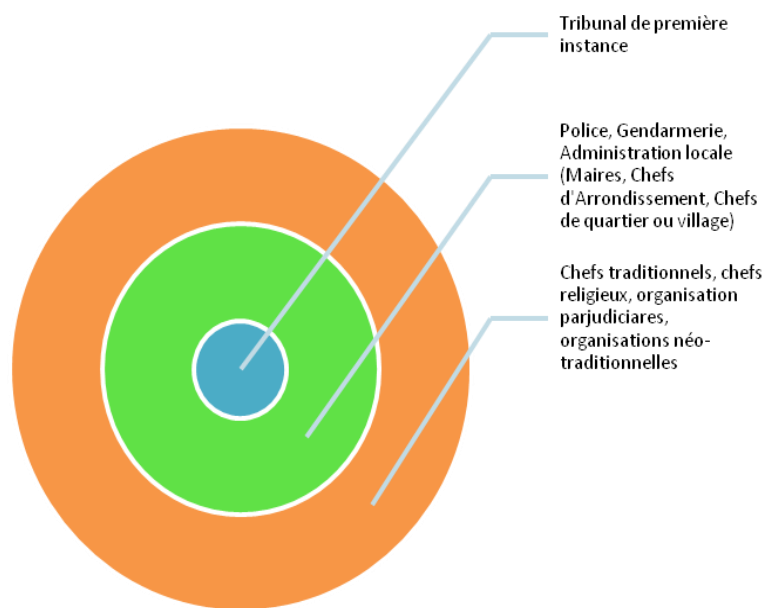
---

<sup>52</sup> Dans le rapport sur l'accès à la justice en France, on retrouve des réflexions similaires : « De la même façon, il a été noté que "l'excessive liberté d'accès à la Justice peut nuire aux intérêts des plaideurs et qu'elle constitue une cause d'encombrement de l'institution'" » Ministère, d. l. J. (1996). Réflexions sur l'amélioration de l'accès à la justice par la mise en place d'un guichet unique de greffe et la simplification de juridictions de première instance. L. d. française. Paris, Ministère de la Justice: 151.

<sup>53</sup> Il faut se souvenir que sur les vingt huit (28) tribunaux de première instance prévus par la loi portant organisation judiciaire en vigueur au Bénin, seulement neuf (9) TPI existent effectivement et sont fonctionnels actuellement. Ce qui pose de sérieux problèmes d'accès à la justice officielle.

<sup>54</sup> C'est-à-dire que pour ses statistiques des cas envoyés au procureur et qui comptent dans sa notation pour avancer en grade.

En 1984, dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme du système judiciaire initiée par le régime militaro- marxiste par *la loi 81-004 du 23 mars 1981 portant organisation du système judiciaire en République Populaire du Bénin*, H.A. un magistrat béninois m'a conté qu'ils furent envoyés avec un autre collègue, sans ressources, ni collaborateur à Nikki où ils devaient créer et animer le tribunal populaire de district de cette localité. L'administration locale d'alors leur trouva un local et une secrétaire et quelques matériels de bureau pour commencer le travail. Pour le reste, ils durent se reposer essentiellement sur les gendarmes pour toutes les matières pénale comme civile, pour l'acheminement des « soit- transmis », des convocations etc. Les gendarmes pour pouvoir faire face à la sollicitation du nouveau tribunal, durent créer des taxes qui n'étaient prévues par la loi pour les différents actes qu'ils posaient. Le président du tribunal a dû prendre un arrêté pour entériner cette pratique afin de permettre le fonctionnement de cette nouvelle juridiction.



**Schéma n°1 : Le recours sélectif à la justice officielle (étatique)**

Source : Tchantipo, issu de l'analyse des données de terrain.

En partant de la périphérie vers le centre, l'on note un certain nombre d'instances qui constituent les premiers recours effectifs de règlement des conflits. Ce sont les chefs de familles, les chefs traditionnels ou religieux ou des institutions « néo traditionnelles » comme les présidents d'associations des ressortissants d'une ethnie

ou d'une région dont la légitimité ne repose sur aucun pouvoir précolonial. Ces institutions géographiquement plus proches des justiciables semblent plus acceptés par ceux-ci. Ce faisant, ils obéissent à l'adage populaire qui veut que « les problèmes de la famille se règlent à l'intérieur de la famille » comme le disait un notable de Bassila (Cf. Entretien avec G.I.K notable de la Cour royale de Bassila, le 02/03/2007). La notion de famille ici a une acception très large. Elles essaient bien souvent la médiation entre les parties en conflits. C'est seulement lorsque la médiation a échoué que l'un ou les deux parties en conflits passe au deuxième degré de recours au règlement : celui des acteurs « étrangers » assimilés l'Etat. Il s'agit ici des élus de l'administration locale, la police ou la gendarmerie où les acteurs ont encore la possibilité de négocier l'issue du conflit. Vient enfin le recours au tribunal d'instance comme dernière étape au centre du cercle lorsque tous les autres modes de règlements ont échoué. Chacun des deux premiers niveaux de recours fonctionne comme un filtre à l'accès au tribunal. Ainsi, lorsqu'une affaire arrive à la police ou à la gendarmerie après l'échec d'un premier règlement, les Agents supérieurs de la police judiciaire (ASPJ), bien que connaissant les procédures et modes de fonctionnement de la justice officielle, tenteront de « régler » l'affaire à leur niveau. Pour persuader les parties, ils ont souvent recours à la menace de porter l'affaire devant le tribunal en cas de non conciliation : « Si vous ne voulez pas vous entendre ici, moi, je vais faire mon PV et vous envoyer au tribunal » a-t-on l'habitude d'entendre. « Allez au tribunal » est perçu de part et d'autre comme un risque.

Dans ce contexte de pluralisme juridique, la décision ici de mobiliser la justice officielle est factuelle. On y a recours :

- a) en fonction des acteurs au conflit (c'est-à-dire en fonction du degré de la parenté avec le protagoniste, ou selon que l'on tient ou non à conserver les relations de parenté ou de bon voisinage avec l'autre) ;
- b) en fonction des cas : l'on préférera recourir à telle ou telle autre instance en fonction du but visé : certaines parties décident d'aller directement à la police ou à la gendarmerie sans avoir tenté le premier niveau de médiation parce qu'elles souhaitent « tirer les oreilles » à l'adversaire. Or à la police ou à la gendarmerie, la sanction peut

être immédiate, soit sous la forme d'une garde à vue dépassant souvent les délais légaux, soit sous la forme de violence physique.

Il faut enfin noter cette sorte de compétition entre acteurs ou groupes d'acteurs offrant des services de règlement des conflits : la police et la gendarmerie seulement compétentes en matière pénale, mais qui « règlent » toutes sortes de cas soumis à leurs appréciations ; ou encore les autorités administratives s'arrogeant toutes les potences judiciaires. C'est ce phénomène que nomme Keebet Benda- Beckmann *Shopping forum*. (Benda- Beckmann 1981). Bierschenk (Bierschenk 2008 :118) propose un schéma en entonnoir pour décrire le faible recours à la justice officielle.

*De la vindicte populaire comme recours à l'insuffisance de l'offre de justice:*

« La justice dite populaire est un des modes d'expression en vogue aujourd'hui dans la recherche sociologique et anthropologique du droit » Marie-Claire Foblets (Foblets 1996 :9). J'aborde ici cette question, non pas parce que c'est un « mode d'expression en vogue » mais parce que c'est plutôt devenu un phénomène récurrent dans la juridiction de cette recherche. Entre 2004 et 2006, huit cas de vindictes populaires ont été recensés dans la juridiction de Natitingou comme le montre le tableau ci-dessous :

**Tableau N° 5 Récapitulatif des cas de vindicte populaires entre 2004 et 2006 dans la juridiction de Natitingou**

Localités	Nombre de cas	Nature/Cause
Kouandé	2	Une crise de succession au trône royal, une affaire de vol de sexe
Djougou	2	Une affaire de vol de sexe, un cas d'homicide
Boukoubé	1	Une affaire de vols de bœufs entre Peuls et autochtones
Bassila	2	Une affaire de succession et une affaire d'homicide
Natitingou	1	Une affaire d'homicide suspect.

**Source : enquêtes de terrain 2007**

Ce phénomène de justice populaire devenu récurrent ces dernières années fait l'objet de beaucoup d'intérêts tant de la part des dirigeants que des chercheurs. Au point où le Ministère de la justice béninois a consacré une étude à la question voir (MJLDH

2008). Dans tous les cas sus cités, les populations ont eu recours à la violence contre les forces de l'ordre ou ceux qu'elles tiennent pour responsables d'actes criminels. Ce sont des actes de soulèvement contre l'Etat ou ses symboles et ses représentants dont les prestations sont jugées insatisfaisantes. Selon Foblets (Foblets 1996 :11)

« (...) l'idée de justice populaire et la source de sa vigueur repose en premier ordre sur une mission de reconstitution des liens sociaux d'une communauté divisée par le conflit et le désaccord, et que le rapport au droit formel, celui qui émane des institutions de l'Etat, n'est pas au cœur des préoccupations d'une telle mission. »

Cette assertion semble être le cas de la société béninoise en pleine mutation dont le droit formel est en construction. La récente insurrection qui s'est passée à Djougou illustre bien cette insuffisance de confiance des populations en la justice officielle.

*Quelques cas de vindictes populaires :*

**Encadré n° 2**

**Cas n°1 de vindicte populaire à Djougou**

Il y a eu un homicide dans la localité de Djougou, les enquêtes sont en cours. Le 15 février 2007, le Commandant de Compagnie de la Gendarmerie était en séance de travail avec les agents de son unité à la Brigade territoriale de Djougou lorsque des populations de retour d'une chasse à la battue, armées de gourdins, machettes etc, ont été ameutées par la rumeur que le ou les auteurs de l'homicide auraient été arrêtés et détenus à la brigade de gendarmerie. Elles prirent alors d'assaut la Brigade de Gendarmerie exigeant que les gendarmes leur livrent les coupables pour les exécuter. Face au refus opposé par les gendarmes, une bataille rangée se déclencha. La gendarmerie dû recourir à la réquisition préfectorale pour un renfort des militaires afin de contenir la foule. L'incident se solda par des dégâts matériels importants et deux morts du côté des populations. Les jours qui suivirent, une délégation gouvernementale et des autorités militaires firent le déplacement dans la ville de Djougou pour restaurer le calme. Ils rendirent visite aux notabilités et aux élus locaux qui tous tinrent des discours de paix.

Le cas n°1 illustre l'impatience des populations face à une justice étatique jugée inefficace. Des observations similaires ont été faites par d'autres auteurs en Afrique :

au Cameroun (Nkou Mvondo 2002), à Nairobi au Kenya (Rodriguez-Torres 1998). En effet dans certaines conceptions populaires, les notions de *présomption d'innocence*, *de poursuite sans mandat*, *et de liberté provisoire* en cours dans la justice moderne sont difficilement compréhensives. De sorte qu'il est incompréhensible pour les populations insuffisamment instruites du droit moderne de voir un délinquant, voire un criminel, courir les rues quelques temps après son arrestation par la justice. On pense tout de suite qu'il a été libéré parce qu'il aurait corrompu les agents chargés de rendre justice ; c'est-à-dire la police et la justice ou les geôliers.

**Cas n°2 de vindicte populaire à Kouandé (voir Annexe n°1)**

Si les auteurs des vindictes populaires évoquent souvent des éléments de la tradition comme le montre le cas ci-dessous, cette pratique ne tire pas son origine de la tradition. Ce serait plutôt de nouvelles formes d'adaptation des populations comme l'affirme Deyssi Rodriguez-Torres :

« Dans ce contexte, les manifestations de nouvelles formes d'exercice de la justice serait plutôt des adaptations judiciaires autonomes dans les communautés locales urbaines qui se livrent à des exécutions, mais sans le faire au nom des ancêtres, ni au nom de la tradition » (Rodriguez-Torres 1998:188).

Les monographies existantes sur cette région du Bénin ne font nullement état de telles pratiques au sein des groupes sociaux en place. (cf. Mercier P.1968). Ces pratiques sont certainement donc des phénomènes nouveaux dont les causes doivent être recherchées ailleurs que dans la tradition.<sup>55</sup> Il s'agirait là de nouvelles formes d'adaptation d'une société en transition entre le droit moderne insuffisamment approprié et le droit traditionnel en déclin.

**Cas n°3 de vindicte populaire à Bassila : Voir Annexe n° 2**

---

<sup>55</sup> Pour plus de précision sur le phénomène de self justice souvent évoqué au sein des sociétés acéphales, voir (Yelpaala 1993)

Ces soulèvements populaires de plus en plus fréquents dans la juridiction de Natitingou sont symptomatiques d'une crise plus profonde : la crise de l'Etat. Comme l'affirme Prospère Nkou Mvondo :

« La crise de la justice de l'Etat est loin d'être un phénomène isolé. Elle doit être appréhendée dans le cadre plus large de la crise du droit de l'Etat. Un droit essentiellement marqué par une influence occidentale, construit sur des principes philosophiques en vigueur en Europe à une époque aujourd'hui révolue. [...] Une bonne partie de la société vit en dehors du droit de l'Etat. » (Nkou Mvondo 2002 : 370)

En effet, ces formes de justices concurrentes doivent être analysées comme un désaveu populaire de l'Etat et de ses institutions jugées inadaptées à répondre à la demande de justice de la société. Les raisons évoquées par les auteurs sont le manque de confiance en la justice moderne perçue comme corrompue et incapable de résoudre efficacement les problèmes de la société. Une fois encore est posé le problème de la pertinence sociale des institutions héritées de la colonisation française. Tandis que les responsables des services judiciaires évoquent l'impatience des justiciables, la méconnaissance des procédures pour expliquer ces actes de soulèvements populaires. Par contre, certains magistrats pensent que ces actes sont dus à la faiblesse de l'autorité de l'Etat moderne, perçu comme « trop loin » des citoyens contrairement à l'autorité du pouvoir traditionnel qui est manifeste et immédiate.

Cette opinion est attestée par les propos d'un Commandant de Brigade de Gendarmerie d'une localité de la juridiction du tribunal de Natitingou :

« La population de Bassila est une population qui ne collabore pas suffisamment avec les forces de l'ordre. Les causes de cette non collaboration sont lointaines. Bassila semble une cité laissée à elle-même, une cité perdue qui n'a pas connue la répression. Il n'y a pas de communication (il y a trois mois seulement qu'un opérateur GSM s'est installé dans la localité). L'électricité, on a commencé à l'avoir en permanence depuis janvier seulement ; on arrive à capter à peine les signaux de radio Parakou, il en est de même de la télévision nationale. Toutes les radios émettant du Togo voisin couvrent mieux Bassila que

les radios nationales. C'est une population beaucoup plus tournée vers le Togo. On ne sent pas l'influence de l'Etat béninois. C'est une population qui entretient plus de relations avec le Togo, le Ghana, le Nigéria où elle a une très forte diaspora.» (A.S. un CB Brigade de Gendarmerie le 1er/03/07)

Il est important de souligner ce sentiment d'extra territorialité dû à la faible présence de l'Etat sur certaine partie du territoire. Ce qui donne l'impression à certains citoyens le sentiment d'appartenir à un autre pays. Les acteurs de la justice ont des avis partagés sur la question comme le montrent les propos de cet ancien magistrat du tribunal de Natitingou actuellement en service à la Cour d'Appel de Parakou :

« Dans l'entendement de ceux qui s'y adonnent, la vindicte populaire est une illustration de l'échec de la justice moderne. Cela pose le problème du rapport des règles de droit pénal moderne et l'idée que la société se fait du droit moderne. Est-ce que c'est le législateur ou la société qui a raison ? (P.D. Magistrat, Ancien Président du TPIN le 19/02/07)

Un document officiel du Ministère de la justice reconnaît les causes ci-après à la vindicte populaire :

« La non adaptation des sanctions judiciaires infligées aux auteurs d'actes de déviance. Pour les populations, les sanctions ne sont pas suffisamment sévères. Elles ne comprennent pas que ces sanctions infligées sont celles prévues par la loi et que le juge ne peut pas aller au-delà ;

l'inefficacité des services de sécurité. Plusieurs actes de déviance perpétrés sont restés non élucidés, les interventions des services de sécurité ne sont pas toujours promptes ;

l'ignorance de la loi et du fonctionnement du système judiciaire ;

le mauvais fonctionnement de la justice (faible couverture juridictionnelle, lenteur, moyens de travail non adaptés,...) ;

diverses immixtions dans les affaires judiciaires (de la part des animateurs du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif ou en



considération de la relation de parenté, sociales ou spirituelle). »  
(MJLDH 2008 :31-32)

Le phénomène de vindicte populaire doit être distingué des autres formes de « justice privées contractualisées » qui sont modes alternatifs de règlement des conflits entre les parties par l'arbitrage ou la conciliation. La vindicte populaire qu'on pourrait encore appeler « la justice des foules » est le fait de groupes spontanés, une « justice privée de la rue, perverse, brutale, violente et expéditive (...) souvent perpétrée sous la forme de tuerie d'hommes ou de coups et blessures commis sur des personnes poursuivies par la clameur publique. Les victimes sont souvent des bandits surpris en flagrant délit. Mais il arrive que soient pris dans ces étau d'innocentes personnes qui se sont retrouvées calcinées, lynchées, battues à mort» (MJLDH 2008 : 28)

Selon Deyssi Rodriguez-Torrez qui a fait des observations similaires au Kenya,

« Cette nouvelle manifestation de la justice populaire pourrait être définie comme une justice traditionnelle, parallèle à la justice du droit moderne, si elle était placée dans le cadre du droit coutumier. Mais, la justice expéditive à Nairobi ne tient pas compte de l'autorité des aînés, et les tribunaux et les juges traditionnels n'existent pas. Dans ce sens, nous croyons que la justice expéditive ne peut pas être considérée comme relevant de la justice traditionnelle. La justice expéditive serait plutôt le produit du manque de justice, une réaction populaire contre les mauvaises conditions de vie, contre la misère, contre l'exclusion.»  
(Rodriguez-Torres 1998:180)

Prosper Nkou Mvomdo va plus loin et analyse cette forme de justice comme un divorce entre la justice de l'Etat et la société globale. (Nkou Mvondo 2002). Il envisage toutefois le maintien et la formalisation de cette forme de justice « sauvage » pour lui donner un visage plus humain. L'on pourrait aussi interpréter le comportement des justiciables de Natitingou comme un déni de l'autorité de l'Etat incapable de répondre avec satisfaction à leur demande de justice et de sécurité. C'est ce qui explique leur mobilisation pour s'en prendre aux édifices publics symbole de l'Etat comme dans le cas n°1 évoqué ci-dessus et à Boukoumbé où les justiciables

exaspérés des vols de bœufs répétés exigèrent des Gendarmes la mise à leur disposition des présumés auteurs pour qu'ils les brûlent vifs.

En somme, il semble que l'acceptation de l'Etat repose sur un compromis avec les populations qu'il entend gouverner. Puisque face à ces soulèvements contre les instruments d'oppression de l'Etat, c'est la négociation entre représentants de l'Etat (Ministres du gouvernement natif de la région, députés et autres directeurs centraux sont mis à contribution) avec les notabilités du milieu qui finit par apporter un climat de paix et d'acceptation de l'autorité de l'Etat dans le milieu. Ces modes de règlements de résolution des crises entre Etat et la société globale nous renvoient aux théories du contrat social. Mais c'est à Marie-Claire Foblets que je vais emprunter la conclusion sur le débat sur la justice populaire. En effet selon cet auteur :

« La justice 'populaire' serait, parmi d'autres effets bénéfiques, un moyen de résorber le sentiment d'insécurité du justiciable dans nos états dits de droit aujourd'hui, face à un pouvoir judiciaire institutionnalisé et professionnel. Elle serait aussi un moyen de désengorger l'institution judiciaire, surchargée à un point qui, souvent, dépasse le pouvoir d'imagination. » (Foblets 1996)

En effet, la justice populaire a émergé au Bénin dans un contexte où la justice officielle avait de graves difficultés pour répondre à la demande des justiciables comme il a été présenté plus haut. Elle est venue combler les attentes des justiciables béninois à un moment où l'Etat était incapable de couvrir leurs besoins de justice, même si tous les acteurs de la justice officielle, notamment les magistrats rencontrés au cours de ces quatre années de recherche récusent l'existence de la justice populaire et sa capacité de « désengorger l'institution judiciaire ».

La question qui vient à l'esprit face à ce tableau décrit est la suivante : que fait donc l'Etat face à cette situation étonnante décrite ? C'est cet apport de l'Etat que j'essaye d'analyser dans la section suivante.

### **III.5- Apport de l'Etat à la délivrance de la justice : des efforts dans la mesure du possible**

Il faut toutefois reconnaître que l'Etat central depuis les années 1990, fait des efforts certains pour améliorer l'accès à la justice des béninois.

#### En matière de personnel :

Depuis février 2006, l'Etat fait constamment des efforts pour améliorer la quantité du personnel travaillant au niveau du tribunal et met aussi un accent sur leur formation continue. Ainsi le nombre de magistrats au TPI Natitingou est passé de trois en décembre 2005 à six en 2006 ; celui des greffiers de cinq à dix. Ce qui ramène le taux de déficit en personnel de 57,14% à 14, 29% pour les magistrats et celui des greffiers de 54, 54% à 9,09% selon les statistiques officiels du ministère de la justice.

« Le TPI de Natitingou a enregistré un taux de déficit inférieur au déficit moyen en personnel attendu de tous les TPI en 2006. Il se dégage de cette situation que le TPI de Natitingou a disposé en 2006 des personnels magistrats et greffiers suffisant pour animer efficacement les services du tribunal. » (MJLDH 2006 :52)

Les performances du tribunal sont du coup améliorées comme le montre les statistiques suivantes :

**Tableau N° 6 : Indicateur des performances du TPI Natitingou**

Indicateurs	Valeur réalisée en 2005	Valeur cible en 2006	Valeur réalisée en 2006
Durée moyenne des procès en matière pénale (Flagrant délit)	0,69 mois	0,5 mois	0,17 mois
Durée moyenne des procès en matière pénale (Citation directe)	18, 61 mois	15,8 mois	27,10 mois
Durée moyenne des procès en matière pénale (Simple police)	ND	ND	20,11 mois
Durée moyenne des procès en matière civile	9, 93mois	13,5 mois	7,90 mois
Taux de dossier clôturé au niveau du cabinet d'instruction	14,68%	37,4%	80,65%
Taux de dossiers vidés en matière correctionnelle	46,79%	71,28%	81%
Taux de dossiers vidés en matière civile	52,99%	49,86%	40,73%
Ratio des détenus en attente de jugement par rapport aux condamnés	1,6	1,28	2,4
Durée moyenne des détentions préventives (délit et crime)	26,36 mois	ND	9,90 mois
<b>Durée moyenne des procédures d'instruction</b>	<b>28,36 mois</b>	<b>40 mois</b>	<b>23,10 mois</b>

**Source** : MJLDH, 2007

On note que l'augmentation du personnel magistrat et non magistrat au niveau du TPI de Natitingou à partir de 2006 a eu un effet démultiplicateur sur le rendement en général du service. Ainsi, les dossiers de flagrant délit qui duraient en moyenne 20 jours sont passés à 5 jours. En matière civile, la durée moyenne des procès a connu

une réduction d'environ 7,6 mois. Plus de 80% des dossiers au niveau du cabinet d'instruction ont été clôturés, soit une augmentation de 43,25 % par rapport à la moyenne nationale. En matière correctionnelle, c'est à hauteur de 81% que les dossiers sont vidés, ce qui est une performance par rapport à l'année précédent qui était de 46,79%. Par contre en matière civile, un léger recul est constaté par rapport aux performances de l'année précédente ; soit 40,73% contre 52,99%. La conséquence logique de ces performances est que le nombre de détenus en attente de jugement par rapport à ceux qui ont déjà été jugés et condamnés devrait aller en diminuant ce qui n'est pas le cas pour la période concernée. Cela pourrait s'expliquer par le fait que la Cour d'appel de Parakou, n'a pas pu tenir ses toutes premières assises du fait de l'assassinat de son premier président et aussi du fait des grèves répétées du personnel non magistrat des tribunaux du Bénin. Beaucoup de personnes en détention préventive sont en attente de passer donc à la Cour d'assise pour des crimes qui leurs sont reprochés, alors que quand on considère seulement les personnes en détention préventive pour des délits, la durée s'est considérablement écourtée allant de 26,36 mois à 9,90 mois.

Ces performances observées sont aussi dues à l'amélioration des conditions matérielles de travail. De l'avis des travailleurs du tribunal, les fournitures de bureau et matériels ont été obtenues en quantité acceptable. Par contre le personnel d'appui reste à améliorer de même que la dotation en carburant pour les déplacements du tribunal. Nonobstant ces progrès, il est à noter une faible régulation du service judiciaire.

### **III.6- La faible régulation du système judiciaire par l'Etat**

Si en matière de personnel et de dotation de matériel de travail pour le fonctionnement du tribunal des efforts sont constamment faits par l'Etat, cela n'est pas encore suffisamment observable en matière de régulation de l'institution judiciaire. En principe, le parquet devait exercer un droit de contrôle et d'inspection sur les unités de police judiciaire<sup>56</sup> afin de s'assurer que celles-ci respectent les droits de l'homme, la

---

<sup>56</sup> Sur cette question précise, voir le très bon développement fait par Hamani Oumarou sur les rapports entre police et parquet au Niger et les obstacles à une bonne collaboration, dans le cadre de sa thèse qui

durée légale des gardes à vue, etc. Mais ce contrôle ne se fait pas de façon fréquente en raison de la surcharge de travail des deux magistrats du parquet et de l'insuffisance du matériel roulant et de la dotation de carburant. Dans l'incapacité matériel d'exercer le droit d'inspection des unités de PJ et des lieux de détention et conscient des conditions difficiles dans lesquelles travaillent les OPJ, le procureur établit des rapports de confiance entre ces collaborateurs et lui. Du fait qu'il n'exerce pas un pouvoir hiérarchique direct sur les OPJ, le procureur procède plutôt par la négociation, l'arrangement, la souplesse pour assurer un minimum de fonctionnalité des rapports.

La plupart des magistrats que j'ai rencontrés au cours de mes recherches, portent plutôt un regard compatissant sur les conditions de travail des OPJ. Le président du tribunal a aussi l'obligation d'exercer des visites d'inspection aux tribunaux de conciliation, mais pour les mêmes raisons évoquées plus haut, ces inspections se font très rarement, laissant ces TC dans « une situation d'orphelin ne sachant pas souvent à quoi s'en tenir dans la conduite de leurs affaires ».

Il en est de même du contrôle que la chancellerie (Ministère de la justice) devrait exercer sur les juridictions à travers l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ), faute de moyens matériels adéquats, elle n'arrive pas à exercer les visites inopinées fréquentes aux tribunaux. En 2005, par exemple 26 tournées seulement ont été réalisées sur l'ensemble des juridictions et prisons civiles. Par contre, l'IGSJ reçoit beaucoup de plaintes portant notamment sur la lenteur des procédures, des dénonciations des comportements de juge.

### **III.7- La faible formalisation des alternatives au procès**

Face à la nette préférence des justiciables aux modes alternatifs de règlement des conflits, on note une faible formalisation de ce secteur par l'Etat. En France, pour prendre cet exemple (parce que le système judiciaire béninois s'inspire fortement de celui de ce pays), pour répondre au non recours à la justice, des dispositions ont été prises *par la loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998, Journal Officiel, n°296, du 22*

décembre 1998 pour créer des instances de négociation habilitées par l'Etat pour une alternative au procès.

« Cette politique avait favorisé l'émergence d'un certain nombre d'acteurs distincts des magistrats, comme les conciliateurs de justice, les médiateurs de justice ou les délégués du procureur de la République, habilité les maisons de justice et du droit<sup>57</sup>. »  
(Mission de Recherche Droit et Justice 2008).

Au Bénin, hormis les tribunaux de conciliation, il n'existait pas d'autres instances de conciliation<sup>58</sup>, ou d'alternatives au procès jusqu'à la récente création du Médiateur de la République.

D'abord appelé Organe présidentiel de la médiation (OPM), le médiateur de la République a été créé par *la loi n° 2009-22 du 11 Août 2009, instituant le Médiateur de la République*. Elle a pour mission la médiation et la conciliation pour les conflits entre les individus et l'Etat. Sa saisine se fait par simple plainte écrite et est gratuite pour tous les citoyens.

Le hiatus avec le Médiateur de la République est qu'il n'intervient pas dans les conflits entre individus, les conflits pendant devant les juridictions. Ce qui fait que son action n'impacte pas le fonctionnement des tribunaux de droit commun (Tribunaux de première instance, Cours d'appel et Cour suprême). En outre l'éloignement de son siège basé à Porto-Novo des juridictions du nord du Bénin fait qu'il est faiblement sollicité par les justiciables de cette région. (République du Bénin 2007)<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Pour plus de précision sur les maisons de justice et du droit et leurs modes de fonctionnement, se référer au très intéressant mémoire de Nadine Roche (**Roche**)

<sup>58</sup> Evidemment hormis les formes de conciliations préalables prévues par la médiation avant que le juge ne prononce le divorce, les avant dire droit dans les cas d'accident. Ces négociations font partie intégrante de la procédure judiciaire et incombent aux juges.

<sup>59</sup> Le Millenium Challenge Account (un projet sous financement du gouvernement américain, vient de mettre en place un Appui au démarrage et à l'expansion du Centre d'Arbitrage, de Médiation et de Conciliation de la Chambre de Commerce du Bénin. Cette initiative est récente et est basée à Cotonou. Il serait trop tôt pour se prononcer sur son impact sur l'amélioration de l'accès à la justice.

A ce stade de mon travail, je propose que nous marquions une halte pour nous poser une question fondamentale. Sommes-nous en face d'un Etat irresponsable, démissionnaire, incapable de procéder à des réformes profondes malgré sa volonté affirmée, laissant le service public se délivrer au gré du bon vouloir de ses agents, les *street-level bureaucrats* ?

A cette question, mon opinion se rapproche de celle de l'un de mes interlocuteurs un magistrat, conseiller à la Cour d'appel de Parakou au moment de cet entretien, ancien procureur de la République, qui a vécu la délivrance du service judiciaire dans des conditions d'insuffisance de toutes les ressources<sup>60</sup>. Pour ce magistrat donc la réponse à cette question est non. Il compare l'attitude de l'Etat à celle d'un père de famille qui a dix enfants, mais qui ne possède de ressources que pour nourrir, seulement trois d'entre eux. Ce père se trouve dans l'obligation de faire un choix. De donner les trois morceaux de gâteau à trois de ses enfants et de laisser les autres. (Entretien avec H. A. le 10/12/06). Cette opinion, semble être partagée par les acteurs chargés de la délivrance de la justice au quotidien. Qu'il m'en souvienne, la réunion entre le Procureur de la République et les Officiers de police judiciaire du Tribunal de première instance de Natitingou en janvier 2007 que j'ai rapportée plus haut. A cette rencontre qu'on pourrait qualifier de rencontre vérité, après avoir tous reconnu les conditions difficiles de travail des gendarmes et du silence apparent de la hiérarchie, un Commandant de brigade demandait au Procureur de la République de permettre qu'ils (OPJ et Magistrats) s'entendent pour bloquer la délivrance du service judiciaire pour quelques jours afin de faire entendre leur cri de détresse par les autorités supérieures. Le PR, leur répondit par la négative. « Sincèrement, nous ne pouvons pas bloquer volontairement les dossiers ; parce que nous avons prêté serment de servir la nation. Si nous le faisons, nous risquons d'être traités de rebelles. » leur répondit le PR. Cette attitude des *street-level bureaucraies*, montre bien qu'il existe une

---

<sup>60</sup> J'insiste sur le profil de cet interlocuteur, pour souligner le fait que son point de vue n'est pas celui d'un magistrat de la chancellerie (ministère de la justice) donc d'un décideur ou d'un homme politique, mais plutôt le point de vue d'un agent en contact avec les usagers.



conscience professionnelle, une conscience du service public qui doit tout de même être délivrée malgré les conditions de travail parfois déliquescents.

La question du médiateur de la République fait appelle à la question des réformes au niveau du service public de la justice au Bénin.



Image n° 3: Tchantipo SS<sup>©</sup>, 2010 : Panneau illustrant un « Chantier de la justice » au Bénin

### **Conclusion:**

Dans ce chapitre, je me suis évertué à montrer comment les conditions de travail « réel » dans la chaîne judiciaire, contribuent à créer des exclus. En effet plusieurs facteurs concourent à l'inaccessibilité géographique du système judiciaire officiel. Il n'existe qu'un seul tribunal, celui de Natitingou pour répondre à la demande de justice des treize communes des départements de l'Atacora et de la Donga. Les Unités de police judiciaire (commissariat de police et brigade de gendarmerie) ne sont implantées qu'au niveau des chefs-lieu des communes. Des localités de certaines communes sont très enclavées (inaccessibles par la route), alors que la police et la gendarmerie sont les premières manifestations de l'autorité de l'Etat. Cette distance physique se double de l'insuffisance du personnel et du matériel de travail.

(Bierschenk 2004; Bierschenk 2008), créant ainsi une distance psychologique entre certains justiciables et l'Etat. (Cf. Discours du CB de Bassila).

Face à cette insuffisance de l'Etat à répondre de façon adéquate à la demande de justice, deux cas de figures s'offrent :

Premièrement, les acteurs chargés de délivrer le service judiciaire, donc les représentant de l'Etat au niveau infra, les street level bureaucracies comme les appelle Lipsky, (Lipsky 1980) inventent de nouvelles solutions pour répondre à ces déficits. A côté des normes prescrites par les textes, fonctionnent alors ce qu'Olivier de Sardan (Olivier de Sardan 2001) a appelé des *normes pratiques* et que Bierschenk (Bierschenk 2004) désigne par *informalisation*. Ainsi en est-il de la simplification de certaines procédures initiée par un Procureur de la république pour éviter les infatigables va et vient entre les unités de PJ, le tribunal et la prison civile. Ailleurs, certains crimes seront « correctionnalisés » c'est-à-dire requalifiés en délits pour hâter leur jugement au lieu d'attendre les longues et interminables procédures criminelles qui font finalement douter de l'efficacité de la justice. Les agents de la chaîne judiciaire à tous les niveaux ont recourt à la « débrouillardise » pour faire fonctionner leur maillon afin que l'ordre continue d'être maintenu au nom d'un Etat défaillant. Il est important de souligner à la décharge de certains agents de police et de gendarmerie, le recours quasi généralisé à leur moyens personnels (motocyclettes, téléphones portables, argent, etc.) pour faire fonctionner la chaîne pénale dans un environnement souvent décrit comme très corrompu ; (c'est-à-dire où les biens publics sont utilisés à des fins personnelles). Il ne s'agit pas ici de récuser l'existence de pratiques illégales. Bien au contraire, les acteurs eux-mêmes le reconnaissent et l'assument : « Nous avons recours à des moyens illégaux pour délivrer le service légal<sup>61</sup> » disait un CB au cours des recherches.

Deuxièmement, face à cette insuffisance de l'Etat central, c'est l'« Etat local » (c'est-à-dire les collectivités locales encore désignées par Mairie) qui prend le relais. Il s'agit des collectivités locales décentralisées qui essaient de suppléer en dotant certaines brigades de gendarmerie, commissariat de police et même le tribunal en personnels

---

<sup>61</sup> Comme le prélèvement d'une partie butin d'un délinquant pour payer le taxi afin de le présenter au procureur, alors que cet argent devrait rester intact.

d'appui (secrétaire, chauffeurs, gardien, etc.) et en matériel (bureautique, carburant pour les patrouilles et les déferrements, etc.). Des opérateurs économiques aussi de temps à autre y contribuent indépendamment des impôts qu'ils payent à l'Etat. Ces pratiques que l'on pourrait même caractériser de collusion ne sont pas sans impact sur la qualité de la délivrance du service judiciaire.

En effet, l'*informalisation* des règles et procédures contribuent parfois à exclure davantage certains justiciables dans ce contexte où il n'existe quasiment pas d'assistance judiciaire dans le système béninois. Seuls ceux qui ont des connaissances ou des relations dans le système judiciaire parviennent à en comprendre les mécanismes « réels de fonctionnement » et faire valoir leur droit ou pour échapper à l'emprisonnement. C'est ces laisser-pour-compte du système judiciaire que j'ai nommés « les indigents du service judiciaires ».

De même, en retour de ces facilités qu'offrent les Mairies (Etat local) au service judiciaire, ce dernier se trouve obligé de faire des concessions en retour aux autorités locales ou d'appliquer la loi avec souplesse.

Un autre impact de l'*informalisation* dans le service judiciaire est la perte du monopole exclusif de l'Etat à rendre justice. En effet, face à l'insuffisance de la réponse de l'institution officielle de distribution de la justice, les justiciables ont recours à d'autres instances non officielles, pour régler leurs conflits même en matière pénale. Il s'agit des notables (chefs traditionnels de village, chefs religieux, etc.), des autorités locales ou des autorités néo traditionnelles (Président d'associations des ressortissants, Responsables d'organisations associatives etc.). Le système judiciaire officiel dans ce contexte devient une possibilité parmi tant d'autres à laquelle les justiciables ont recours de façon sélective en fonction de leur intentionnalité ou des relations sur lesquelles ils peuvent compter dans le système étatique. Nous sommes bien là dans un contexte de forums shopping décrit par Keebet Benda-Beckmann (Benda- Beckmann 1981) alors que la volonté affirmée des juristes est la suprématie de la justice de l'Etat et disparition des autres formes de justice considérées comme illégales.

**Chapitre IV : Le TPI de Natitingou, un service sous assistance des projets : La coproduction d'un service de l'Etat, les modes d'appropriation de l'assistance dans le service judiciaire**

## **Introduction :**

Dans la dernière section du chapitre précédent, j'ai essayé de montrer que l'Etat béninois depuis 1990, après la conférence nationale des forces vives de la nation, a entrepris un certain nombre de réformes en vue d'améliorer la délivrance du service de justice. Dans ce chapitre, je vais présenter puis analyser les diverses interventions extérieures au secteur de la justice et leur influence sur la délivrance de la justice au Bénin.

Au lendemain de la Conférence nationale des forces vives de la nation de février 1990, le Bénin a opté pour un Etat de droit. Cette volonté s'est ensuite traduite dans *la constitution du 11 décembre 1990* qui dans son préambule stipule sa:

« détermination de créer un Etat de droit et de démocratie pluraliste dans lequel les droits fondamentaux de l'homme, les libertés publiques, la dignité de la personne humaine et la justice sont garantis, protégés et promus comme la condition nécessaire au développement véritable de chaque Béninois tant dans sa dimension temporelle, culturelle que spirituelle. »

Cependant, force est de constater que cette volonté politique affichée peine à se traduire dans la réalité quotidienne caractérisée par des pratiques de justice privée, des violations des Droits de l'Homme.

C'est pourquoi, à l'issue de la conférence nationale du Bénin de février 1990, il a été recommandé des états généraux sectoriels dans chaque segment de l'Etat (Administration publique, Education, Santé, Justice, etc.) afin de faire le diagnostic des maux dont souffraient ces secteurs et y apporter des propositions de solutions. Les états généraux de la justice tenus en 1996 posèrent alors un diagnostic cinglant du système judiciaire béninois.

Par la lettre de mission n°02/SGG/REL du 14 janvier 1999, le gouvernement béninois s'engageait à entreprendre des réformes qui reposent sur les principes suivants:

- la réorganisation de la justice qui vise à rapprocher la justice du justiciable dans le nouveau contexte de décentralisation administrative ;
- le raffermissement de l'indépendance de la magistrature, sa dépolitisation et la revalorisation de la fonction judiciaire qui seront garantis par le nouveau statut de la magistrature ;
- la moralisation de la justice et le respect de la déontologie par les différentes professions judiciaires, la dynamisation de l'Inspection générale des Services judiciaires, l'adoption du nouveau statut du Conseil supérieur de la magistrature, l'institutionnalisation de la caisse des règlements pécuniaires des avocats et de la convention d'honoraires ;
- le renforcement quantitatif et qualitatif des moyens humains par le recrutement et la formation de magistrats, greffiers et autres fonctionnaires de la justice ;
- l'amélioration du cadre et des conditions de travail du personnel de la justice par la réhabilitation et la construction des infrastructures judiciaires et leur équipement en matériel et mobilier modernes ;
- le renforcement de la législation et de la codification en adéquation avec les exigences d'un Etat de droit, d'un nouveau contexte sous-régional lié à l'existence de l'OHADA et des réalités des droits ;
- la promotion et la défense des Droits de l'Homme et du droit humanitaire par l'éducation, la sensibilisation et la formation en matière des Droits de l'Homme et l'humanisation des centres de détention. (MJLDH 2006:17)

Pour apporter une réponse à ces maux dont souffrait le système judiciaire, l'Etat a opté pour l'élaboration d'un « Programme intégré de renforcement des systèmes juridiques et judiciaires (PIRSJJ) » sur dix ans, adopté le 4 juillet 2001. Le PIRSJJ est une

approche globale de la réforme de la justice avec comme objectif d'aboutir à « une Justice indépendante, performante et promotrice d'un environnement de sécurité juridique. » Programme global, il se décline dans sa mise en œuvre en des projets spécifiques plus précis.

Dans la quête de l'édification d'une justice équitable et accessible à tous, l'Etat béninois est accompagné par un certain nombre de Partenaires techniques et financiers (PTF) bilatéraux (Royaumes du Danemark, de la Belgique, la France, USAID, etc.) et multilatéraux (l'Union Européenne, la Banque Mondiale, le PNUD, L'UNICEF). Ces PTF interviennent dans des domaines différents qu'ils se sont répartis. Dans ce chapitre, je voudrais montrer que le service judiciaire, champ privilégié de l'Etat où s'exprime sa souveraineté, est largement influencé par des acteurs divers supra étatiques, locaux et aussi par le bon vouloir d'acteurs individuels *street level bureaucracies*. Je voudrais montrer aussi que la délivrance de la justice est en fait le fruit de la coproduction de divers acteurs aussi bien étatiques et privés, que des acteurs supra étatiques (des coopérations, bilatérale ou multi latéral) et/ou la société civile. Pour ce faire, trois interventions de PTF dans la juridiction de Natitingou retiendront mon attention et serviront d'objet d'analyse. Il s'agit du *Projet d'appui aux cours et tribunaux (PACT)* financé par l'Union Européenne plus connu sous le nom de « *Projet Union Européenne* »; du *Projet d'appui au secteur de la justice (PASJ)* financé par le royaume de Belgique et celui de l'USAID intitulé : *Projet de lutte contre les violences faites aux femmes (Empower<sup>62</sup>)*.

Dans un premier temps, je décrirai les contextes de mis en œuvre de ces projets, les objectifs et activités mis en œuvre. Ensuite, j'analyserai les dynamiques autour de ces interventions leurs modes d'appropriation par les différents acteurs du système judiciaire.

---

<sup>62</sup> Voir en tableau n° 2 le Synthèse des interventions des différents partenaires techniques et financiers PTF dans le secteur de la justice au Bénin.



Image n°4 : Tchantipo SS<sup>©</sup>, 2009 : Affiche d'un séminaire du Ministère de la Justice

#### **IV.1- Une volonté de rapprocher la justice des usagers : Projet d'Appui au Secteur de la Justice (PASJ) :**

Né de la volonté conjuguée de l'Etat béninois et de son partenaire le royaume de Belgique, le Projet d'appui au secteur de la justice (PASJ) suite à une étude diagnostique des obstacles de l'accès à la justice au Bénin et particulièrement dans les juridictions de Natitingou et de Lokossa et une partie de la juridiction de Ouidah<sup>63</sup> s'est résolu à améliorer les conditions d'accès à la justice de proximité. (Voir Annexe n°5) Les départements du Mono et Couffo, ceux de l'Atacora et de la Donga bénéficient, depuis janvier 2006, d'un « Projet d'appui au secteur de la justice » (PASJ) cofinancé par le Royaume de Belgique et le gouvernement de la République du Bénin<sup>64</sup> à travers un protocole d'accord signé entre les deux parties.

---

<sup>63</sup> En fait le projet concerne les départements de l'Atacora, de la Donga, du Mono et du Couffo. Or la juridiction de Ouidah s'étend à deux commune du Mono, alors que la ville de Ouidah est dans le ressort du département de l'Atlantique.

<sup>64</sup> Ces quatre départements constituent en fait les zones de prédilection de la coopération du royaume de Belgique au Bénin.



Dans le cadre du premier résultat du projet: « Le fonctionnement de la justice, le rôle des différents acteurs de la justice et les droits de l'Enfant sont connus par les intermédiaires de la justice », l'Unité de gestion du projet (UGP) une équipe légère composée d'un magistrat béninois, le responsable national ; d'un avocat d'origine canadienne. Cet expert a été recruté par le partenaire belge pour faire office de coresponsable, et d'un petit personnel d'appui (secrétaire, Chauffeurs, et deux experts locaux recrutés en cours de mis en œuvre) basée à Cotonou et qui intervient dans ses deux zones de mise en œuvre a eu recours à des Organisation non gouvernementales (ONG) locales pour sensibiliser les populations sur l'organisation du système judiciaire, le rôle des différents acteurs, les droits des enfants<sup>65</sup>. Etant donné que le tribunal ne dispose pas de manuels et d'outils de communication avec les justiciables, le projet a dû recourir à des expertises extérieures pour élaborer des manuels de sensibilisation ; procéder à la formation de la société civile (des ONG locales, des animateurs de radios locales), des élus locaux (chefs de village, des chefs d'arrondissement, des maires). Ces derniers étant supposés servir de relais au niveau des populations à la base. Pour les sensibilisations populaires, les ONG locales eurent recours à une approche novatrice. Elles invitaient un magistrat du parquet à une émission radio interactive au cours de laquelle les auditeurs pouvaient téléphoner directement pour poser toutes sortes de question aux magistrats. Quelques rares fois, lorsque leur calendrier le permettait, les ONG ont organisé des séances de discussion directement avec les populations et les magistrats et les OPJ. Ces séances d'animations sociales eurent pour effet de sortir pour une fois les magistrats de leur tour d'ivoire<sup>66</sup> (le palais de justice) de les rapprocher des justiciables pour des échanges et aussi d'améliorer un temps soit peu le niveau de connaissances juridiques des justiciables. Car bien que la Constitution béninoise précise dans son article 40<sup>67</sup> :

---

<sup>65</sup> Pour plus de précisions sur les activités exactes menées par le projet, voir PASJ/CTB (2009 :11).

<sup>66</sup> C'est là une approche novatrice dans les rapports du juge africain qu'Alioune Badara Fall Fall, A. B. (2003) décrit comme un homme seul avec les justiciables.

<sup>67</sup> Guillaume Fouda (Fouda 1996), interprète cette disposition constitutionnelle béninoise comme une avancée sur les constitutions d'autres pays africains en ce

«L'Etat a le devoir d'assurer la diffusion et l'enseignement de la Constitution, de la Déclaration universelle des droit de l'Homme de 1948, de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981, ainsi que tous les instruments internationaux dûment ratifiés et relatifs aux droits de l'homme. L'Etat doit intégrer les droits de la personne humaine dans les programmes d'alphabétisation et d'enseignement aux différents cycles scolaires et des forces de sécurité publique et assimilées. L'Etat doit également assurer dans les langues nationales, par tous les moyens de la communication de masse, en particulier par la radio diffusion et la télévision, la diffusion et l'enseignement de ces mêmes droits ».

Les moyens par lesquels l'Etat doit promouvoir la diffusion du droit et l'accès à celui-ci, cela n'est pas effectif. On voit bien comment les partenaires privés internationaux (Royaume de Belgique représenté par la Coopération technique belge) et locaux (les Organisations non gouvernementales, les radios locales commerciales non étatiques), contribuent ici à mettre en œuvre une mission constitutionnellement dévolue à l'Etat qu'il ne parvient pas convenablement à assumer.

Un autre effet induit de l'intervention d'acteurs extérieurs dans un secteur très fermé de l'Etat qu'est la justice est l'amélioration des rapports de la justice avec d'autres secteurs de l'Etat comme l'affirme un maire de la juridiction du TPI Natitingou :

« Nous avons été bien formés par le PASJ aux limites de nos compétences. Ce qui a permis aux uns et aux autres de situer leurs responsabilités. Cette formation que le PASJ nous a permis de connaître les limites de nos rôles et de ne plus intervenir dans le secteur de la justice. Car depuis que nous avons été élus personne ne nous a expliqué quels sont les étendus de nos pouvoirs. » (M.K.J., maire de Natitingou, 30/10/09)

---

qu'elle va au-delà de la prescription et précise les moyens à mettre en œuvre pour la diffusion des droits de l'homme.

Cette assertion se comprend bien, car dans la juridiction de Natitingou et au Bénin en général, des interférences s'observent entre pouvoir judiciaire et pouvoir exécutif. Cf. (Chapitre III).

***Le deuxième résultat du projet : Les tribunaux de conciliation sont opérationnels et performants***

Il convient tout d'abord de rappeler un peu les problèmes auxquels sont confrontés ces instances de justice de proximité que sont les Tribunaux de conciliation afin de mieux saisir le rôle et l'importance de l'intervention du PASJ dans ce secteur.

- *Un problème de visibilité des tribunaux de conciliation* : Aucun TC n'est doté d'un siège propre. Souvent logés dans un bureau désaffecté des mairies, les tribunaux de conciliation tiennent pour la plupart leurs audiences dans les salles de réunion des communes quand elles sont disponibles, dans les salles de classes ou parfois sous des arbres. Ce qui tend à faire d'eux des institutions banalisées ;

- *Un problème de mode de désignation des assesseurs et des secrétaires des tribunaux de conciliation* se pose également. En effet, ces animateurs des TC sont désignés parmi d'anciens fonctionnaires pour leur connaissance supposée des coutumes locales. En outre, l'article 22 de la loi portant organisation judiciaire renferme une ambiguïté en ce qui concerne la condition relative à la lecture et à l'écriture du français par les postulants au poste de président du tribunal de conciliation.

- En ce qui concerne *la rémunération des membres des tribunaux de conciliation* les taux pratiqués ne reflètent plus le niveau de vie actuelle ni les contraintes liées à la charge d'assesseurs de TC. En effet, Le régime de la rémunération des membres des tribunaux de conciliation est consacré par le décret N°99-296 du 11 juin 1999. Ce régime, qui prévoit au profit du président, des deux assesseurs et du secrétaire respectivement deux mille francs (2 000F) CFA ; soit (3€ environ), mille cinq cents francs (1500F) soit (2,2€) et mille francs (1 000F) soit (1,5€) par audience.

- Compétence des tribunaux de conciliation : *L'article 26 de la loi d'organisation judiciaire* a donné aux tribunaux de conciliation une compétence a contrario<sup>68</sup>:

« Les tribunaux de conciliations sont compétents en toutes matières, sauf les exceptions prévues par la loi, notamment en matière civile, moderne, pénale, de conflits individuels du travail et d'état des personnes. Ils continuent d'exercer leur compétence en matière d'état des personnes en attendant le vote des textes idoines. Toutefois la saisine du tribunal de conciliation est facultative »

Le foncier constitue une préoccupation majeure des populations et source récurrente de contentieux, or les dispositions de *l'article 124 de la loi N° 2007-03 du 16 octobre 2007 portant régime foncier rural* fait de la tentative de conciliation un préalable de la procédure du jugement. En outre *la loi n° 2002-07 du 24 août 2004 portant code des personnes et de la famille au Bénin*, ôte aux TC une grande partie de leurs compétences.

A ces problèmes ci-dessus évoqués, il faut ajouter celui de l'homologation des procès-verbaux de conciliation par les tribunaux de première instance ; les ressources de fonctionnement des tribunaux de conciliation et leur encadrement par la formation continue de ses animateurs et les inspections par l'IGSJ et les tribunaux d'instance.

Au vu de tous ces problèmes évoqués, il est bien évident qu'un projet ne pouvait à lui tout seul donner des réponses surtout pour les questions qui touchent à la modification de la législation. C'est pour cette raison que le PASJ a essayé de faire participer l'ensemble des acteurs du système judiciaire à des réflexions collectives sur la question de la justice de proximité à travers des ateliers afin que les résolutions à prendre en faveur des TC se fassent de façon consensuelle en 2007 et ensuite en 2009.

---

<sup>68</sup> Ce dernier alinéa rendant la saisine des TC facultative, rend contradictoire leur compétence pour les conflits fonciers.

Dès sa mise en œuvre en 2006, le PASJ a doté les TC de matériel de bureau afin de leur permettre de fonctionner de façon idoine. Par ailleurs, le projet a fait diverses pressions sur l'Etat (plaidoyer, négociation avec la chancellerie, menace d'arrêt du financement de la partie belge) afin d'obtenir au cours de l'année 2008, le règlement des arriérés des indemnités des assesseurs des TC dûs depuis plusieurs années. Alors qu'il était initialement prévu la location de siège au profit des treize (13) TC de la juridiction du TPI de Natitingou, le projet est en train de construire 9 sièges. Au cours de l'année 2007, les présidents, les assesseurs, leurs suppléants et les secrétaires des tribunaux de conciliation de la juridiction ont tous obtenu une formation de la part du projet sur les thèmes ci-après :

- le fonctionnement de la justice au Bénin ;
- le rôle des différents acteurs ;
- le rôle et attributions des membres et secrétaire de TC ;
- Les documents de gestion des TC et leur tenue

En outre les contrats avec les ONG locales et les radios locales ont porté aussi sur la sensibilisation au recours aux TC. Mais force est de constater que nonobstant tous ces efforts, les tribunaux de conciliation ne sont pas pour autant sollicités comme le montre le tableau ci-dessous

**Tableau N° 7 Récapitulation des données sur les affaires et les audiences au niveau des TC**

	Nb d'affaires reçues	Nb d'affaires traitées	Nb d'audiences planifiées	Nb d'audiences tenues	Nb de PV de conciliation	Nb de PV de non conciliation	Nb de PV transmis au TPI		Nb de PV homologués
							Conciliation	non conciliation	
<b>Mono</b>									
<b>2006</b>	90	62	141	104	21	35	2	0	0
<b>2007</b>	107	77	146	136	23	43	4	0	1
<b>2008</b>	137	87	168	163	46	25	9	0	0
<b>2009</b>	116	47	188	180	16	16	2	0	0
<b>Couffo</b>									
<b>2006</b>	269	90	259	401	38	42	28	15	0
<b>2007</b>	294	130	357	499	30	65	42	24	0
<b>2008</b>	323	143	458	526	61	73	42	38	0
<b>2009</b>	216	120	431	364	29	45	20	8	0
<b>Atacora</b>									
<b>2006</b>	61	96	87	41	6	0	0	0	0
<b>2007</b>	61	97	59	27	5	8	1	0	0
<b>2008</b>	60	162	70	66	13	14	10	11	0
<b>2009</b>	51	148	48	60	5	6	15	0	0

**Source : PASJ, 2009**

En réalité, ces chiffres d'audiences tenues ne reflètent pas la vérité des faits observés sur le terrain. Plusieurs audiences déclarées tenues et dont les PV sont tenues sont en fait des audiences à blancs, c'est-à-dire sans qu'il ait effectivement de dossiers gérés. Etant donné que les assesseurs des TC sont payés en fonction des audiences tenues, ces derniers se présentent au lieu de l'audience même en l'absence d'affaire prévue. Ils dressent ensuite procès verbal de la séance de la journée avec zéro affaire afin de justifier leur paiement comme le montre la fiche d'audience ci-dessous que j'ai photographiée en novembre 2009 à Natitingou.

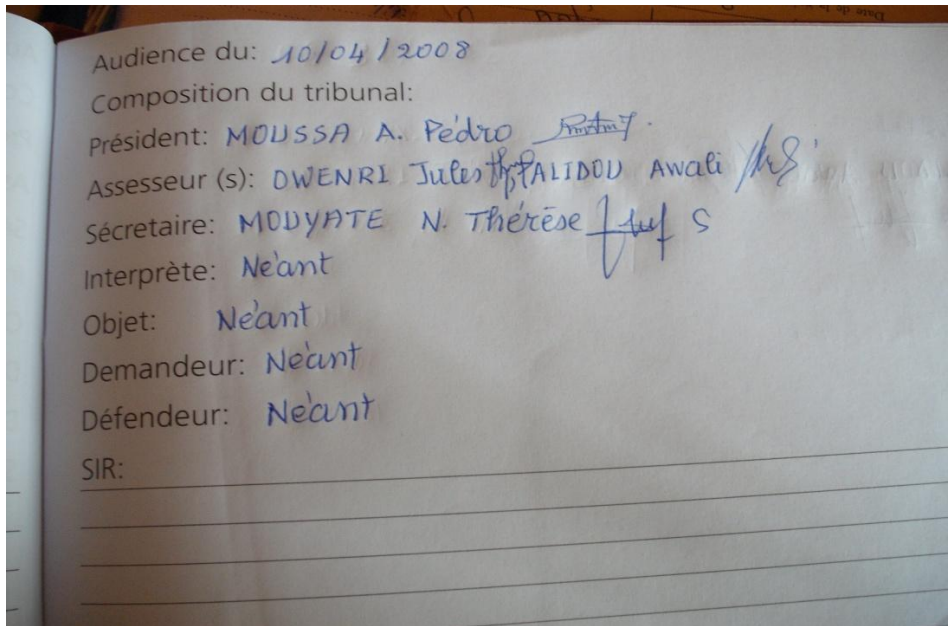


Image n° 5 : Tchantipo SS<sup>©</sup>, 2009 Image d'un registre d'un tribunal de conciliation.

***Le troisième résultat du PASJ est : Les TPI sont en mesure de tenir des audiences foraines et d'inspecter les TC***

Il est prévu dans les attributions des Tribunaux de première instance la programmation et la tenue d'audiences hors des palais de justice. En quelque sorte un rapprochement physique du tribunal des justiciables. C'est ce qu'on appelle dans le langage judiciaire des *audiences foraines*. Mais pour les raisons évoquées dans le chapitre III : insuffisance de personnels, de moyens matériels et de déplacement, etc. ces audiences hors du tribunal n'ont jamais eu lieu, encore moins les inspections des TC par les TPI légalement prévues par les textes. Les magistrats évoquent aussi la difficulté d'assurer la sécurité et l'ordre dans les campagnes pendant les audiences foraines notamment en matière pénale et le coût trop élevé de ces actions. En effet une audience foraine en matière pénale suppose qu'il faut extraire les délinquants de la prison civile où ils sont en détention provisoire, les conduire dans leur milieu d'origine assurer la sécurité des lieux, les juger et prononcer des peines quitte à les retourner en prison pour y purger le reste de leur peine. Or le personnel fait également énormément défaut aux forces de sécurité. Il faudra ensuite payer des indemnités à tout le personnel ainsi mobilisé. Alors que les frais de déferrement ne sont plus payés par le trésor public depuis le scandale des frais de justice criminel. (Voir Chp. III). En vue de favoriser le rapprochement de la justice des justiciables par l'organisation des audiences foraines

et l'inspection des TC, le PASJ a pris un certain nombre de mesures hardies comme la fourniture et maintenance d'un véhicule par TPI de sa zone d'intervention : Natitingou, Lokossa et Ouidah en 2008. L'année suivante il a apporté un soutien financier hors budget à la juridiction de Natitingou pour l'entretien et le fonctionnement du véhicule. La conséquence de cette action a été la transmission par ce tribunal de PV de 21 audiences foraines tenues au cours de l'année 2009. Ce qui n'avait jamais été fait par la même équipe du tribunal en place depuis février 2006. Je reviendrai dans la section suivante sur les facteurs de motivation et d'appropriation de ces réformes au niveau du TPI.

En outre le projet fait des plaidoyers en direction du Ministère de la justice afin que soit étudiée, développée et assurée l'application des outils, mécanismes et processus de suivi, contrôle et encadrement par l'Inspection général des services judiciaire, les cours d'Appel et les TPI en matière d'audiences foraines et travail des TC.

***Le quatrième résultat prévoit que : « Les mécanismes de poursuite judiciaire des infractions commises contre les enfants sont renforcés. »***

Les activités prévues dans le cadre de ce résultat (Formation et stages des magistrats des TPI sur les droits de l'enfant, des stages pour les magistrats en Belgique, le renforcement des parquets pour les poursuites des infractions commises contre les enfants par l'attachement d'un expert *Ombudsman* au parquet, et enfin, l'organisation de concertations semestrielles sur la lutte contre les infractions à l'égard des enfants entre populations et magistrats du parquet) n'ont pas pu être mis en œuvre pour diverses raisons qu'il n'est pas important ici de rapporter. Mais il convient de souligner que les sensibilisations organisées avec le concours de la société civile ont, de l'avis des parquetiers, sensiblement amélioré les saisines du tribunal par rapport aux atteintes faites aux droits des enfants. Cette assertion a été également partagée par les justiciables interviewés au cours de cette recherche. On ne saurait inférer ce résultat au seul fait du PAJS car dans la juridiction existent aussi d'autres organisations de la société civile qui œuvrent dans la promotion des droits des enfants en traquant les auteurs et les dénonçant aux autorités judiciaires.



#### **IV.2- Le projet d'appui aux cours et tribunaux du Bénin :**

Le Projet d'appui aux cours et tribunaux du Bénin encore appelé projet d'appui au PIRSJJ ou projet Union Européenne (UE) est un appui de l'UE à la réforme judiciaire au Bénin. L'objectif global du projet est la consolidation de l'Etat de droit au Bénin. L'objectif spécifique est de contribuer à la mise en place d'un système judiciaire accessible, moderne et efficace dans le contexte de la décentralisation au Bénin.

« Ce projet est destiné à apporter un soutien à la déconcentration et à la modernisation du secteur de justice au Bénin en focalisant les efforts sur deux volets : la modernisation des juridictions existantes, puis l'extension du réseau juridictionnel.» (S.T. Assistante Technique Internationale de la Délégation de l'Union Européenne chargée de la mise en œuvre du projet, le 22/11/2007)

Comme toutes les autres interventions extérieures au secteur de la justice, les actions prévues dans la convention de financement constituent une mise en application de la stratégie et des recommandations du PIRSJJ.

Le projet contient deux grands volets:

- Le premier volet consiste en la réhabilitation et la modernisation des huit Tribunaux de première instance existants au Bénin. Il vise également une organisation rationnelle et efficace des activités des juridictions, en particulier des greffes, grâce à la dotation des juridictions en équipement informatique, la mise en place d'un réseau intranet et une messagerie électronique et la formation des utilisateurs sur ces outils. Il est aussi prévu de fournir des appuis thématiques à l'informatisation et de développer des applications métiers pour la chaîne civile et la chaîne pénale ;<sup>69</sup>

- Le volet suivant d'extension du réseau de juridictions prévoit la construction et l'équipement de deux nouveaux Tribunaux de première instance dans

---

<sup>69</sup> Pour plus de précisions voir la lettre circulaire n°.oA~.4./MJLDH/CJffi/SGMJ SA du Garde des Sceaux en date du 27 Août 2009 portant réorganisation fonctionnelles des tribunaux de première instance en Annexe n°4

les départements du Couffo et de la Donga, ainsi que la construction et l'équipement des Cours d'appel de Cotonou et de Parakou. Toutefois, en raison du nombre réduit de magistrats en exercice, la construction de ces nouvelles juridictions demeure tributaire de la formation et du recrutement de magistrats, ainsi que d'autres personnels de justice.

-

Depuis plus d'un an les travaux de réhabilitation et d'extension du TPI de Natitingou sont en cours. Ils devraient être achevés depuis le dernier trimestre 2009, mais divers retards font que ces travaux sont toujours en cours. Aux dernières nouvelles les travaux sont à présents achevés et le personnel du tribunal qui s'était momentanément déplacé a rejoint les locaux réhabilités du TPI. De même la construction du TPI de Djougou qui pourra désengorger Natitingou est en cours. Au terme du projet, la justice béninoise présentera la configuration ci-dessous. (Voir infra Nouvelle carte judiciaire du Bénin). En matière de réorganisation, le projet d'appui aux cours et tribunaux a proposé aux juridictions une nouvelle réorganisation fonctionnelle des services du tribunal. (Pour plus de précisions, voir schéma en annexe n° 3)

« La nouvelle organisation n'est pas une révolution par rapport à ce qui existait. Les procédures sont là, simplement, on a essayé simplement d'organiser les services pour qu'ils soient plus efficaces. Pour l'instant, on a trois entités : le parquet, le greffe et le siège. Dans lesquels on pourrait faire soit une place à part pour instruction. (...) Pour l'instant nous avons un bureau (inaudible) Nous avons dit que pour qu'elle soit plus efficace, il faut qu'ils soient tous ensemble, il vaut mieux qu'ils soient dans un espace géographique proche. Donc les organisations que nous avons préconisées, donc c'est de déplacer le bureau des greffes. L'objectif c'est de traiter les dossiers avec plus de sécurité, un travail de qualité. Et ça s'est aussi dégager du projet, ce n'était pas forcément un objectif du projet au départ. Donc nous l'avions proposé au Ministère qui l'a adopté. Donc on doit moderniser les techniques de travail et être plus efficace, donc il faut arriver à créer une synergie entre ces trois entités là (Parquet, Greffe et Siège). Pour ce faire il a fallu travailler

avec l'AGETUR<sup>70</sup>, les juridictions elles mêmes. Donc une chaîne pénale par exemple, ça part du secrétariat judiciaire, jusqu'à l'exécution des peines et la délivrance des casiers judiciaires. Ça passe par l'étape du secrétariat judiciaire après on passe à l'audience des dossiers l'enregistrement, après on passe par l'audience pénale, qui peut passer par l'instruction, puis le jugement et enfin l'exécution des peines. Donc cette chaîne là ; c'est cette logique là qui est respectée dans le traitement d'un dossier, et c'est cette logique là qui est respectée dans le logiciel. Et c'est cette logique là qu'on a essayé de respecter dans la nouvelle organisation en demandant que chaque étape devienne un service à part entière. Donc il faut que géographiquement dans les juridictions ces services soient plus proches les uns des autres. Donc dans les plans qu'on a établi dans les réhabilitations, on a essayé de mettre le secrétariat judiciaire à côté du bureau du procureur et des substituts, ça l'est déjà plus ou moins ; de mettre l'audiencement à côté et de rapprocher les chambres correctionnelles, donc de ne plus laisser les greffiers correctionnels tous dans un bureau, mais mettre un bureau d'exécution des peines et un bureau d'un magistrat chargé de la chambre des citations directes. Donc l'objectif c'est de mettre le maximum de cohérence entre toutes les composantes et pas de les traiter de façon éparses. » (S.T. Assistante Technique Internationale de la Délégation de l'Union Européenne chargée de la mise en œuvre du projet, le 22/11/2007)

Ainsi qu'on le verra dans la section suivante, ces réformes sont diversement appropriées par les acteurs au sein du tribunal.

#### **IV.3- Autres interventions d'acteurs extérieurs à la justice dans l'amélioration de l'accès au droit :**

Une autre intervention qui mérite de retenir l'attention dans le fonctionnement de la justice dans la juridiction de Natitingou est celle du projet Women's justice and

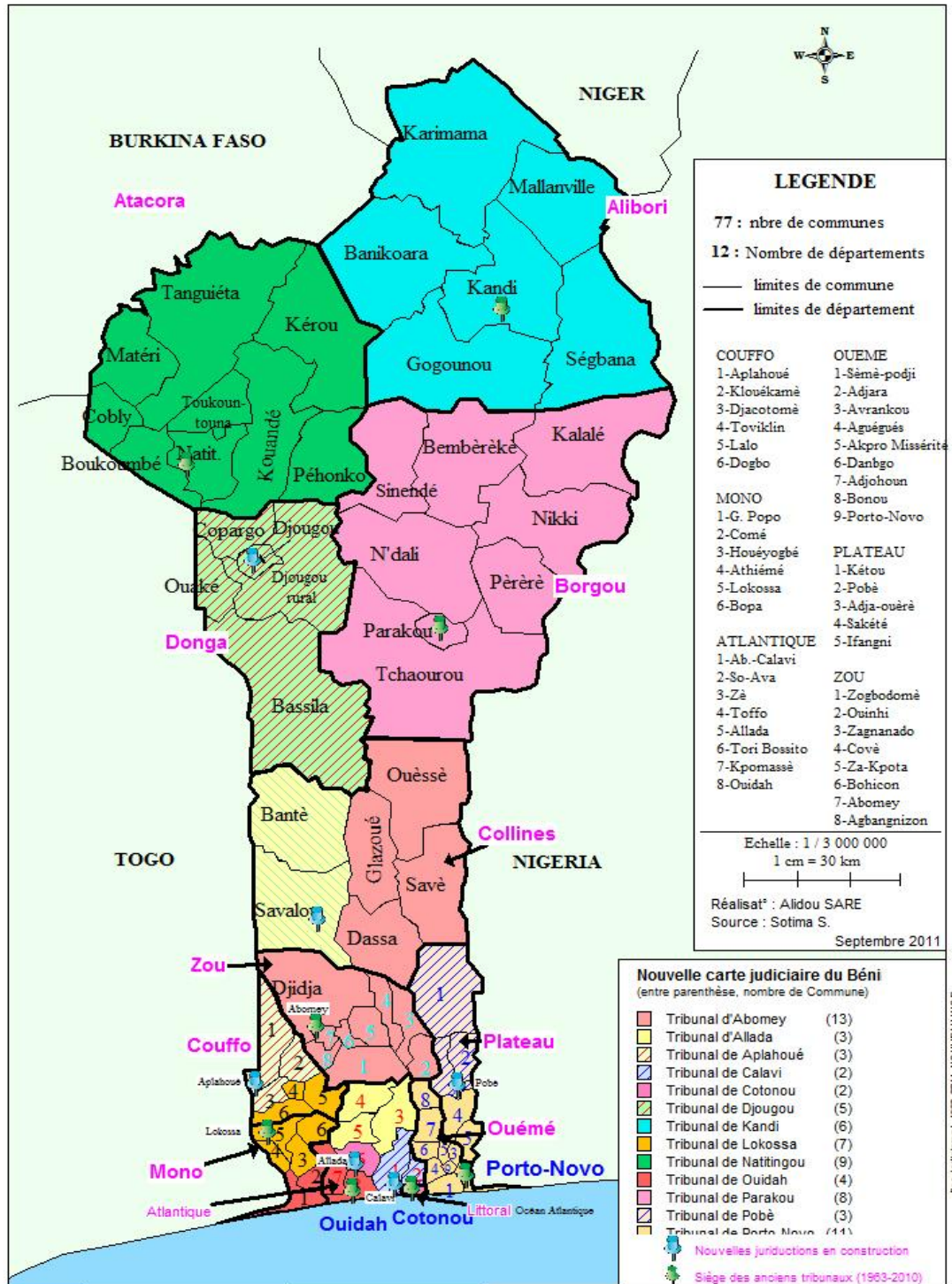
---

<sup>70</sup> C'est une Agence étatique qui gère les travaux de construction publique au Bénin.

empowerment initiative (WJEI) avec les ONG locales. Financé par l'USAID, ce projet vise à :

- Renforcer les capacités du système juridique afin de mieux protéger les femmes et afin de poursuivre et punir les violeurs ;
- former les acteurs de la police, des procureurs et des juges à la lutte contre les violences sexuelles commises contre les femmes ;
- élaborer et/ou approfondir les lois qui protègent les femmes ;
- conseiller et réintégrer les victimes des abus sexuels, en tenant compte de leurs besoins en soins de santé ;
- sensibiliser le public à la nécessité d'un accès facile à la justice des femmes à travers un engagement de haut niveau, des conférences, des campagnes et de l'éducation

**BENIN : Nouvelle Carte Judiciaire**



**Cartes judiciaire du Bénin à la fin des programmes UE et MCA**

Source : Tchantipo SS<sup>®</sup> Réalisée par moi-même à partir des données de terrain avec l'appui technique de Alidou SERO de la SERHAU-SA, 2011.

Les exemples de ces trois projets d'appui au secteur de la justice<sup>71</sup> permettent de voir comment divers acteurs non étatiques contribuent à la distribution de la justice par les services étatiques aux quels cette mission est dévolue. La question qui émerge de ces interventions d'acteurs extérieurs dans un secteur qui relève du pouvoir régalién de l'Etat qu'est la justice est celle de savoir si ce dernier demeure toujours le seul détenteur du monopole de la répression légitime que lui confère la définition wébérienne? Déjà la délivrance de la justice par les services étatiques officiels, c'est-à-dire les juridictions et les cours est largement concurrencée par des acteurs locaux non officiels (voir chapitre III). Pour suppléer à la défaillance de l'Etat, ce sont des acteurs extérieurs à celui-ci qui sont mis à contribution. Certes leurs interventions sont consacrées par des accords qui définissent clairement les modalités d'interventions des acteurs extérieurs et se font au nom de l'Etat<sup>72</sup>. L'intervention des projets dans les services publics initialement dévolus à l'Etat a déjà été analysée par Bierschenk et Olivier de Sardan (Bierschenk & Olivier de Sardan 1998) comme des « poches d'efficacité ».

Toutes ces interventions portent essentiellement sur l'amélioration des infrastructures et de l'effectif du personnel pour une meilleure offre du service judiciaire comme le montre ce rapport officiel :

« Les acquis du programme sont à rechercher principalement dans les deux premières composantes, et portent essentiellement sur : la mise en place du SIPAGES qui a amélioré la gestion du ministère, l'équipement et l'informatisation des services centraux du Ministère, la réhabilitation, l'équipement et l'informatisation des TPI (5), la création des Cours d'appel d'Abomey et de Parakou, l'informatisation de la chaîne pénale rendue opérationnelle dans les TPI réhabilités et démultipliable dans les TPI à construire, la réorganisation rationnelle des juridictions et la formation des greffiers et magistrats à l'outil informatique et aux

---

<sup>71</sup> Les interventions extérieures dans le secteur de la justice sous forme de projet sont plus nombreuses que les trois évoquées ci-dessus. Je me suis borné ici à énumérer les plus visibles dans la juridiction de Natitingou objet de cette recherche. Il y a par exemple le projet américain du Millenium Challenge Account (MCA) du gouvernement américain qui a un volet « accès à la justice » qui en termes d'investissement financier est un gros partenaire dans le domaine. Pour plus de précisions sur ce projet voir : [www.mcabenin.org](http://www.mcabenin.org)

<sup>72</sup> Tous ces projets s'inscrivent dans le cadre du Programme Intégré de Renforcement des Systèmes Juridique et Judiciaire (PIRSJJ).

applications métiers, la formation à l'OHADA, la formation des membres des tribunaux de conciliation, la validation d'un module de formation initiale des greffiers qui sera intégré à l'ENAM, l'équipement des Présidents des juridictions et des parquets en matériel roulant, le recrutement de magistrats et de greffiers, la revalorisation du salaire des magistrats et l'adoption du nouveau statut de la magistrature, la loi portant statut des officiers de justice et des greffiers, le paiement de l'arriéré des indemnités des membres des tribunaux de conciliation, la réhabilitation du Centre National de Sauvegarde de l'Enfance d'Agblangandan, l'élaboration d'un plan de renforcement de la Magistrature, etc. » (Duchesne et al. 2008 : 6)

Il n'a que le Projet d'appui au secteur de la justice (PASJ) qui ait fait l'effort de créer le dialogue entre les usagers et les agents des services judiciaires à travers des campagnes de sensibilisations des citoyens à recourir à la justice officielle et des formations des élus locaux sur la justice et ses modes d'accès.

Ces différents projets semblent faiblement coordonnés par l'Etat (Ministère de la justice) engendrant par moment des nuisances entre les projets et par conséquence un faible impact sur la crédibilité de l'institution judiciaire. (Duchesne et al. 2008 : 7-8)

Par ailleurs, la délivrance du service public judiciaire se déroule dans un environnement institutionnel international particulier qui contribue à façonner la justice béninoise dont il importe de tenir compte pour une analyse holistique.

#### **IV.4- L'environnement global institutionnel du système judiciaire béninois :**

*La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948* à laquelle participe l'Etat béninois, dispose en son article 8 que « Toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution ou par la loi ». De même *le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) ratifié par l'Etat béninois* dispose en son article 2 alinéa (b) que, les Etats parties à cet accord s'engagent à « garantir que l'autorité compétente, judiciaire (...) statuera sur les droits de la personne qui forme le recours et développe les recours juridictionnels ». *La*

*Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples (CADHP) du 28 juin 1981* qui est partie intégrante de la constitution béninoise stipule en son article 7 aliéna (a) que : « le droit de saisir les juridictions nationales compétentes de tout acte violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus est garanti par les conventions, les lois, règlement et coutumes en vigueur ». Tous ces instruments juridiques internationaux auxquels le Bénin est partie prenante lui imposent donc le recours aux structures judiciaires étatiques pour le règlement des conflits. Cette disposition est également présente dans *la Constitution béninoise du 11 décembre 1990* qui en son article 17 dispose que : « toute personne accusée d'un acte délictueux est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été établie au cours d'un procès public durant lequel, toutes les garanties nécessaires, à sa défense lui auront été assurées ».

Par ailleurs, l'article 125 de cette même Constitution confère seuls aux cours et tribunaux l'exclusivité du pouvoir de juger. En outre, l'Etat béninois est partie intégrante de certains ensembles régionaux tels que la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) depuis sa création en 1975 ; Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) ; l'Union Africaine (UA) ; etc. qui édictent des lois et normes qui s'imposent aux lois nationales. Ces institutions se dotent de cours et tribunaux régionaux qui arbitrent des conflits. Ce qui soulève la question de conflits des compétences des juridictions régionales par rapport aux juridictions nationales. De mêmes, ses juridictions supra étatiques façonnent le fonctionnement de la justice à l'intérieur des Etats. Ainsi par exemple, l'Etat nigérien a été condamné par la Cour de justice de la CEDEAO dans l'affaire Dame Hadijatou Mani Koraou contre la République du Niger parce que les autorités administratives et judiciaires de ce pays n'ont pas su protéger la requérante contre les pratiques d'esclavage dont elle a été victime.<sup>73</sup>

En outre, l'Etat béninois a signé des accords bilatéraux de coopérations judiciaires avec certains Etat comme la France<sup>74</sup>, le Niger, et bien d'autres pays de la sous région

---

<sup>73</sup> Voir Annexe N°5

<sup>74</sup> En 1975 la République du Dahomey (ancienne appellation du Bénin et la France signait un accord d'entraide judiciaire et d'extradition ; de même avec la République du Niger, il existe un accord du même genre.



qui font que les acteurs de la justice béninoise se trouvent dans l'obligation de prêter main forte à leurs homologues de la sous région dans des conditions bien précises. Par ailleurs, en tant que pays membre de certaines organisations sous régionale, comme l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) l'Etat béninois est obligé de se conformer aux directives de ces ensembles sous régionaux. Ce qui fait que les agents du système judiciaire sont tenus de connaître les dispositions réglementaires des institutions para étatiques ou de se mettre à niveau par des recyclages. C'est à cette mission que s'adonne l'Ecole régionale supérieure de magistrature basée à Porto-Novo la capitale politique du Bénin. Cette école sous régionale forme les magistrats et les autres personnels des tribunaux aux nouvelles dispositions du code de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA)<sup>75</sup>. Dans la pratique, le droit communautaire prime sur les droits nationaux :

« En ce qui concerne l'applicabilité immédiate du droit communautaire dans l'ordre juridique des Etats membres, il faut constater que le législateur OHADA a opté pour la conception moniste que défend Hans Kelsen et qui est fondée sur l'unité de l'ordonnement juridique. Il considère que la norme internationale s'applique immédiatement, en tant que telle, c'est-à-dire, sans réception, ni transformation dans l'ordre interne des Etats parties au Traité. [...]Le droit communautaire OHADA est intégré de plein droit dans l'ordre interne des Etats, sans

---

<sup>75</sup> « L'OHADA se définit comme l'organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires. Elle est créée par le Traité de Port-Louis (l'Île Maurice) du 19 octobre 1993. Ce traité a été signé par 16 Etats africains dont 14 relèvent de la zone franc. L'espace OHADA couvre donc 16 pays et abrite une population de 105 millions d'habitants et qui parlent 40 autres langues.

Les objectifs de l'OHADA sont clairement définis :

- trouver des solutions juridiques les meilleures et les mettre à la disposition de tous les pays quelles que soient leurs ressources humaines ;
- instaurer la sécurité juridique ;
- restaurer la sécurité judiciaire ;
- encourager la délocalisation vers l'Afrique de certaines grandes entreprises ;
- rétablir la confiance des chefs d'entreprises et des investisseurs ;
- développer l'arbitrage en Afrique ;
- faciliter l'intégration économique sur le continent ;
- renforcer l'unité africaine. » Nemedeu, R. (2005). OHADA : de l'harmonisation à l'unification du droit des affaires en Afrique. *Intervention au CRDP*. Faculté de droit de Nancy, Université de Nancy.

Sont membres de l'OHADA, les pays ci-après : Bénin, Burkina-faso, Cameroun, Centrafrique, Les Îles Comores, Congo, Côte-d'Ivoire, Gabon, Guinée, Guinée Bissau, Guinée équatoriale, Mali, Niger, Sénégal, Tchad et le Togo.

nécessiter aucune formule spéciale d'introduction ; les normes communautaires

OHADA prennent leur place dans l'ordre juridique interne en tant que droit communautaire ; les juges nationaux ont l'obligation d'appliquer le droit communautaire OHADA. » (Nemedeu 2005 :6)

Pour garantir une interprétation commune du droit OHADA, les Etats membres se sont dotés d'une Cour commune de justice et d'arbitrage (CCJA) dont le siège est à Abidjan en Côte d'Ivoire. La CCJA joue à la fois le rôle de juge droit et de juge de fond. Ce qui fait dire à Nemedeu cité ci-dessus que : « Cette disposition consacre l'abandon de la souveraineté judiciaire des Cours suprêmes ou de Cassation nationales des Etats parties ». (p.8) Mais la Cour commune a aussi une fonction consultative pour les juridictions nationales de première instance.

J'ai insisté sur le cas précis du droit OHADA pour montrer que les organisations paraétatiques, non seulement modèlent les juridictions nationales, mais aussi aliènent une partie de la souveraineté des Etats membres<sup>76</sup>. Il peut arriver dans certains cas, qu'elles condamnent les Etats comme dans le cas de l'affaire Dame Hadijatou Mani Koraou contre la République du Niger évoquée plus haut. On ne saurait donc plus les écarter dans les analyses de l'Etat aujourd'hui en Afrique et dans le monde.

En outre, une pléiade d'organisations de la société civile depuis quelques années ont envahi le champ judiciaire et contribuent à améliorer l'accès à la justice, la promotion des droits de l'homme dans les juridictions du Bénin. A Natitingou, j'en ai dénombré une dizaine d'Organisations non gouvernementales qui interviennent auprès des détenus de la prison civile de la même ville. Il s'agit entre autres de :

---

<sup>76</sup> Ces juridictions transnationales sont de plus en plus reconnues par les chercheurs comme l'affirme Miranda Forsyth : « ... is also increasingly recognised that there are trans-national legal systems » (Forsyth 2007). "A typology of relationships between State and non-State justice systems." *Journal of Legal pluralism* **56**: 67-112.

et Santos Boaventura de Sousa de renchéirir : « "suprastate, global legal orders coexisting in the world system with both state and infrastate legal orders" (Santos 2002). *Toward a New Legal Common Sense*. London, Butterworths.

*Prisonniers sans frontière (PSF) :*

Cette ONG internationale représentée au niveau locale s'occupe d'apporter une assistance judiciaire aux détenus qui ne peuvent pas se procurer un avocat. Faut-il rappeler qu'il n'existe aucun cabinet d'avocat établi dans la juridiction et que la commission d'office n'est point exigée dans les procédures en correctionnel par le législateur béninois ? Dans ce contexte, l'ONG essaye de suppléer à cette lacune en aidant les justiciables en détention à « mieux faire valoir leur droit auprès du tribunal pour ne pas être oublié au fond de la prison ». Elle apporte également des soins de santé complémentaires à ceux prodigués par l'unique agent de santé officiel de la prison de Natitingou. Aux mineurs en détention, elle donne avec l'appui de l'UNICEF une formation en artisanat (couture, fabrication de bijoux, etc.) et des cours de français afin de faciliter leur réinsertion sociale une fois qu'ils auraient purgé leur peine.

*AFVPA et la CARITAS :*

L'Association des femmes volontaires de progrès de l'Atacora (AFVPA) et la CARITAS diocésaine respectivement appuyé par l'USAID et le Catholic relief service (CRS- CATHWEL) une ONG américaine accompagnent les justiciables dans la mise en œuvre de leur droit auprès des instances judiciaires officielles : gendarmerie/police et tribunal. Alors qu'AFVPA se focalise essentiellement sur les cas de violences basées sur le genre, le projet « Justice et Paix » de la CARITAS diocésaine, lui, s'adresse à toutes les autres formes d'atteintes aux droits humains. Toutes deux, elles ont aussi une action préventive en sensibilisant les justiciables sur les droits et les procédures judiciaires basiques.

A ces Organisations non gouvernementales évoquées s'ajoutent bien d'autres qui, au gré des partenaires financiers, interviennent ponctuellement dans la sensibilisation comme l'ont fait une d'ONG locales avec le Projet d'appui au secteur de la justice (PASJ) pendant deux années.

Toutes ces actions d'acteurs extérieurs à la justice, contribuent à relever le niveau de juridicité des justiciables de l'Atacora et donc augmenter le recours aux services

officiels. Ces acteurs fonctionnent également comme des groupes de pression indirecte qui influencent la qualité des services de justice offerts par le système judiciaire bien qu'on parle d'indépendance du pouvoir judiciaire. Ainsi par exemple, le Millénum challenge account (MCA) « Accès à la justice » financé par le gouvernement américain fait du lobbying menaçant de couper le financement des travaux de construction de tribunaux et du centre de documentation juridique si le code de procédure pénal dans le circuit administratif entre le parlement et le gouvernement n'est pas voté. On a l'impression d'une intervention de multiples acteurs internationaux chacun avec ses logiques ses critères et ses secteurs de prédilection (la coopération belge mettra l'accent sur les Tribunaux de conciliation dans sa zone d'intervention ; l'Union européenne sur les tribunaux d'instance ; l'USAID sur les Cours d'appel et l'accès à la justice) obligeant ainsi l'Etat à s'adapter à leurs règles et normes pour ne pas dire à leurs injonctions.

Face à ces interventions extérieures, les agents de l'Etat réagissent diversement. En d'autres termes, ils s'approprient diversement ses réformes.

Mais comment ces réformes sont – elles perçues par les acteurs étatiques et mis en œuvre ?

#### **IV.5- Les formes d'appropriation des réformes dans le tribunal de Natitingou :**

Dans une étude consacrée par Benoît Bastard et Ackerman (Ackermann & Bastard, 1989 ; 1990); sur les réformes dans les tribunaux de grande instance en France, ces auteurs montrent que le succès de ces changements repose essentiellement sur la franche coopération des chefs de juridiction (président et procureur). Lorsque la réforme n'est portée que par un des deux acteurs précités, l'autre se trouve obligé de nouer des alliances stratégiques avec le greffier en chef pour conduire les réformes. Au niveau du TPI Natitingou, des observations similaires ont été faites : le procureur est très volontariste et ouvert aux changements contrairement au président du tribunal qui fait montre d'une prudence excessive (C'est mon point de vue qui est aussi partagé par certains collaborateurs au sein du tribunal). Même les observations faites au niveau de la juridiction de Lokossa où intervient également ce projet, on note une

coopérative très active de la part du parquet, et une réaction plus lente de la présidence du tribunal. On pourrait aussi imputer ces attitudes contrastées à l'âge plus ou moins avancé des présidents de tribunal alors que les procureurs de ces deux juridictions, sont plutôt jeunes et en début de carrière. Ainsi face au silence de la loi sur certaines questions inhérentes au bon fonctionnement du tribunal, le procureur du TPI de Natitingou, prend l'initiative d'écrire directement au Garde des sceaux, ministre de la justice (certainement en respectant la voie hiérarchique) pour lui faire part des difficultés qu'il rencontre dans l'accomplissement de sa mission et des initiatives qu'il prend pour pallier à ces difficultés. Cette attitude plutôt réservée des chefs de juridiction vis-à-vis de l'innovation semble assez caractéristiques des magistrats en général au Bénin.

Dans le cadre du projet d'appui au PIRSJJ, financé par l'Union Européenne, un certain nombre de réformes ont été prévues pour améliorer le fonctionnement des juridictions (voir tableau synthèse n°3). Dans une circulaire en date du 29 Août 2007 du garde des sceaux, demandant aux chefs de juridiction de prendre toutes les dispositions pour mettre en œuvre la nouvelle organisation des tribunaux d'instance<sup>77</sup>. Des résistances voire des réticences s'observent au niveau du personnel magistrat en ce qui concerne l'appropriation des réformes. Ainsi par exemple, certains magistrats bien qu'ayant été équipés en outils informatique pour saisir directement leurs décisions, continuent de les écrire à la main et de confier la saisie à l'ordinateur aux secrétaires et aux greffiers. C'est à dessein que leurs proches collaborateurs les greffiers les surnomment « les magiciens » au lieu de « magistrat » pour se moquer de cette tendance des magistrats à ne pas accepter des normes imposées de l'extérieur à leur corporation. Du point de vue des réformateurs – Assistants techniques- extérieurs, les poches de résistance aux réformes proviennent surtout du personnel magistrat. Ce qui a poussé cet assistant technique à la réflexion suivante :

«Les systèmes judiciaires ne progressent jamais facilement, parce qu'ils sont supposés conserver certaines normes » (B.J. Avocat

---

<sup>77</sup> Cette circulaire au moment de mes enquêtes de terrain n'était pas encore mise en œuvre au niveau du tribunal de Natitingou

Canadien Assistant Technique de la CTB, Co- responsable du Projet d'appui au Secteur de la Justice-PASJ le 03/03/09 à Natitingou)

Des observations faites dans la mise en œuvre des recommandations du Projet d'appui au Secteur de la Justice (PASJ) sont assez édifiantes sur ces résistances. En effet, une évaluation à mi parcours du projet qui a fait le constat de la faible mise en œuvre des activités fit les recommandations suivantes (Voir encadré n°6 en Annexe n° 6).

Les « pesanteurs institutionnelles majeures » que faisaient observer l'évaluation à mi-parcours provenaient de difficultés d'ancrage du projet au Ministère de la justice. En effet, au niveau de la chancellerie se retrouvent des magistrats d'un certain nombre d'années dans la corporation et qui occupent des positions de conseillers techniques ou de directeurs centraux. Ces derniers semblent réfractaires aux innovations venant de l'extérieur au système judiciaire. Ce qui fait dire à un de leurs collaborateurs :

« C'est un ministère malade à tout point de vue, et ceci à cause des magistrats. C'est un ministère où la quasi-totalité des directions sont occupées par des magistrats, alors qu'ils sont formés pour exercer dans les juridictions. Ils ne sont préparés à conduire certains dossiers techniques. C'est pour cette raison qu'un Garde des sceaux a dit qu'il s'agit d'un ministère de la magistrature. » (Me S.F. Greffier dans une juridiction du Bénin)

Ainsi par exemple, les magistrats tant en juridiction qu'au niveau de la chancellerie, vont rejeter purement et simplement la proposition d'introduire au sein des parquets une personne non magistrat *Ombudsman*, qui sera chargé d'assister le Procureur de la République à poursuivre les atteintes relatives aux droits des enfants. De même, face à la proposition de faire fonctionner les tribunaux de conciliation (TC), activités dont tous les acteurs étaient convaincus de la pertinence, deux ateliers de réflexions s'avèreront nécessaires pour obtenir le consentement et la collaboration de tout le personnel du ministère de la justice à cette réforme qui en fait n'était pas une vraie réforme dans la mesure où les TC font partie de l'architecture judiciaire du Bénin.

Il convient également de tirer avec Kohlhagen les leçons suivantes des réformes en cours dans la justice au Burundi :

« Si globalement, la situation matérielle des tribunaux tend à s'améliorer, c'est surtout grâce aux financements étrangers. La priorité de la justice par les différents programmes intervenant au Burundi est particulièrement importante pour la reconstruction du système judiciaire. Néanmoins, ces interventions extérieures posent aussi des problèmes lorsqu'ils créent des rapports de dépendance ou suggèrent de tels rapports. Pour consolider durablement le secteur de la justice, les bailleurs devront s'assurer que les responsables nationaux s'approprient pleinement le processus en cours et apparaissent comme ses acteurs principaux. » (Kohlhagen 2009 : 62)

Cela pose le problème de la pertinence sociale de la justice et du droit positif au Bénin. Pour l'apprécier, les points de vue de certains acteurs (usagers et prestataires) de la justice ont été recueillis, puis comparés.

#### **IV.6- La justice et la société globale : perceptions réciproques justiciables-prestataires du service judiciaire et de l'Etat**

La perception qu'ont les justiciables du service public de la justice détermine leurs rapports à celui-ci. Les observations et les entretiens faits au Bénin en général et dans la juridiction de Natitingou en particulier, montrent diverses sortes de perceptions contrastées au tour de la justice étatique qui vont de la distanciation à une appropriation sélective. Parfois perçue comme extérieure et étrangère à la société, la justice fait objet de méfiance, d'évitement, voire de rejet. Parfois perçue comme un instrument légal parmi d'autres possibilités de règlement des conflits, elle est alors utilisée par les justiciables pour défendre leurs droits ; parfois encore perçue comme un instrument de répression et d'oppression des forts contre les faibles, la justice est alors vilipendée et sa légitimité récusée. Dans ce chapitre qui se veut analytique, je vais essayer de rendre compte des perceptions populaires au tour de la justice étatique et des services publics en général, des rapports que cela engendre avec l'Etat et ses

agents, d'une part et d'autre part, je présenterai tout d'abord, l'auto perception des agents du service judiciaire, les *street level bureaucrats* comme les appelle Lypsky (Lipsky 1980) mis en rapport avec les perceptions populaires émises par les justiciables et des comportements que cela infère sur la délivrance du service public de justice au Bénin.

#### **IV.6.1 Justice : pierre angulaire de l'Etat**

A la question de savoir quelle est la place de la justice dans la société béninoise, les agents du service judiciaire - magistrats, greffiers- en l'occurrence ont une réponse très normativiste :

« Selon moi, la justice est la pierre angulaire de l'Etat. C'est sa méconnaissance et sa négligence au Bénin qui fait que l'autorité de l'Etat est bafouée. » (M. A., Magistrat à la retraite, 15/032011)

Pour ces derniers, l'institution judiciaire est le gage de l'enracinement de la démocratie, de l'autorité de l'Etat. Quand cette autorité est bafouée, c'est la justice qui la rétablie en sanctionnant les auteurs.

Par ailleurs, c'est encore la justice qui « régule le fonctionnement des autres institutions de l'Etat ». Elle « coordonne les actions de la police » qui est pour reprendre une expression de Weber, l'instrument de répression du pouvoir de l'Etat. (Weber 2006 *1ère édition 1922*). Elle est aussi par ses représentants comme l'instrument de manifestation du pouvoir de l'Etat » :

« On dit que « la présence du gendarme est le commencement de la sagesse » Autrefois, on pratiquait des visites de secteur de minuit à 6 heures du matin pour manifester la présence des gendarmes dans les hameaux les plus reculés pour manifester la présence de l'Etat partout. » (M.N. un Gendarme, Commandant de Brigade, le 07/02/07 à Natitingou)

En principe aucune autre institution ne devrait plus connaître des conflits hormis l'institution judiciaire officielle qui délègue une partie de ses prérogatives aux unités



de police et de gendarmerie et aux Maires qui ont qualité d'Officier de police judiciaire (OPJ). Cette conception n'est pas propre uniquement aux acteurs de la justice béninoise. En effet, comme le soulignent Levy et Rousseaux :

« Le lien étroit entre justice pénale et genèse de l'Etat a été proposé dans les recherches récentes et développé pour l'espace français. Reprenant l'acquis des réflexions sur la sociologie de l'Etat, cette analyse lie l'apparition du « pénal » au développement de structures « étatiques » » (Levy&Rousseaux 1992 :208)

Alors que du point de vue du justiciable lambda (anonyme), la justice officielle n'est qu'un ordre judiciaire parmi tant d'autres. Elle est perçue comme un instrument d'oppression de l'Etat suscitant la méfiance et la peur :

« ... mon constat est ceci, lorsqu'on défère les gens, ils soudoient les gens et reviennent plus vite que prévu. Ma stratégie, c'est d'éduquer. Depuis l'arrivée de ce nouveau CB, on passe dans les arrondissements pour sensibiliser nos populations ; parce que certains commettent des infractions sans le savoir. Parfois on les traite de complice alors que c'est naïvement qu'ils ont agit et tombent ainsi sous le coup de la loi. »  
(N. F. Maire de Boukoumbé le 27/02/07)

Pour les agents du service judiciaire, cette méfiance vis à vis de la justice officielle s'explique par une faible adhésion de la justice officielle et les justiciables :

« Il y a une méfiance vis-à-vis de l'institution judiciaire tout simplement parce qu'il n'y a pas une adhésion entre le justiciable et la justice. La justice est à tort perçue comme l'instrument qui écrase. Il appartient donc à la justice de montrer qu'elle est l'instrument qui sécurise tout le monde y compris le plus faible. » (Maître V.A. le 10/11/2007 aux assises de la cour d'appel de Parakou)

En effet, le premier contact que les justiciables ont avec la justice officielle c'est le parquet, donc la justice pénale. Ce qui leur laisse cette impression que la justice

étatique est opprimante voire inique, condamnant à des peines d'emprisonnement. Cette assertion pose le problème du dilemme du juge béninois.

#### **IV.6.2- Le juge béninois dans ses rapports avec la société :**

Selon les magistrats, le juge au Bénin est un être incompris de sa société, perçu sous deux angles :

**Premier angle :** le juge dans la société est une personnalité respectable, car l'institution qu'il incarne est respectable, par conséquent, lui homme est respecté et respectable ; parce qu'il incarne une institution très importante pour la société. Il n'est pas un homme banalisé. Il est craint.

**Deuxième angle :** il est souvent incompris, parce que le travail qu'il fait est souvent incompris. Le travail qu'il fait, les principes qui régissent ce travail, ne sont pas bien compris au sein de la société dans laquelle il vit et dans laquelle il est appelé à dire le droit comme l'illustre cet exemple que donne un magistrat de la cours d'Appel de Parakou :

« Voilà un jeune magistrat qui est nommé dans une contrée. Il vit dans un quartier populaire. Sa profession, sa déontologie lui fait obligation d'un certain nombre de comportements. Il ne boit pas en plein jour dans les buvettes et embrasser les jeunes filles, etc, il finit par attirer la sympathie de tout son quartier. Voici qu'un jeune de son quartier va voler des ustensiles de cuisines d'une voisine. Appréhendé, il est déféré. Le père du jeune homme se rapproche de la victime et répare, dans la mesure des réclamations de la victime le préjudice subit. Le jour de l'audience, dans l'entendement du père et de la victime, dans la mesure où les réparations sont faites, ils s'attendent à ce que le jeune recouvre sa liberté. Mais contre toute attente, ce juge adulé de la société, condamne le jeune à six mois d'emprisonnement ferme. Dans ce cas là même, le juge a été clément dans sa sentence. Mais la société (les parents, les amis du quartier venus soutenu le jeune dans cette situation, et même la victime) demande relaxation.» (P.D. Président de

la chambre d'accusation de la Cour d'appel de Parakou, Ancien président du TPIN ce 20/02/07)

En effet, pour le justiciable béninois, une fois que réparation est faite, la procédure devrait s'estomper. Il ne comprend pas que le ministère public poursuive le prévenu, qu'il soit condamné à une peine d'emprisonnement. Alors que je juge le fait « au nom de la société », pour l'exemplarité afin de donner leçon au reste de la communauté sociale pour dissuader toute éventualité de récidive. Or cette « société » dont parle le juge, pour laquelle et au nom de laquelle il agit, ne voit plus la pertinence de son action une fois réparation faite. Ce qui soulève une fois encore la pertinence sociale des institutions héritées de la période coloniale française.

#### **IV.6.3- De la pertinence sociale de la justice officielle :**

Cette justice est perçue comme « étrangère » parce qu'émanant de la colonisation française ; parce qu'elle ne correspond pas à l'idée que le justiciable se fait de la justice. Ce dernier en entrant malgré lui dans un tribunal, s'attend à ce que le droit soit dit en fonction de sa coutume, de ses valeurs. Mais non, le droit qui y est dit est un droit reçu de l'extérieur, influencé par les conventions internationales auxquelles le Bénin a souscrit. Ce qui fait que le droit moderne est presque méconnu par les justiciables nonobstant le principe qui dit que : « Nul n'est censé ignorer la loi » ! Combien de justiciables n'entrent – ils pas dans un tribunal convaincu qu'ils ont raison, mais en sortent déçus, et plus convaincus que le juge a été corrompu par la partie adverse ? Mais la réalité est que les principes du droit positif ne coïncident pas souvent avec ceux du droit traditionnel.

L'adaptation donc du droit au vécu des justiciables Béninois s'avère alors indispensable.

#### **IV.6.4- Réconcilier la justice et la société :**

Face à ce dilemme du juge béninois, certains justiciables proposent un dialogue entre les deux formes d'organisation judiciaire.

« L'idéal serait qu'on fasse appel aux vieux et qu'on les mette en confiance ; parce que le paysan, ce qu'il redoute le plus, c'est la prison. Si ce n'est pas que la révolution a fait évoluer un peu les choses, avant personnes ne s'approchait de la gendarmerie. Aujourd'hui, les parents n'ont pas une bonne impression de la justice. (N. F. Maire de Boukoumbé le 27/02/07)

Cette idée n'est pas absente des acteurs de la justice eux-mêmes. Le nouveau Code pénal en attente d'être voté par l'Assemblée nationale du Bénin depuis 2001, prévoit des mesures alternatives aux peines d'emprisonnement. De même l'idée d'adapter les textes aux réalités quotidiennes des justiciables est également partagée par les juges béninois comme le montrent les propos ci-après :

« Il faut que nous quittions le dualisme juridique pour avoir un droit unique, mais qui tienne compte de nos diversités culturelles. Quitte à chaque année, l'actualiser pour le débarrasser de tout ce qui paraît désuet ou inapplicable. » (PD, Procureur Général à la Cour d'appel de Parakou le 20/02/07)

En attendant que ces idées soient effectives dans le droit béninois, certains juges, de façon informelle, se montrent *flexibles* dans l'application du droit. (Pour employer l'expression de Jean Carbonnier. (Carbonnier 2001) En effet, des adaptations de la loi dans la pratique s'observent afin de prendre en compte de façon informelle des coutumes dans le droit pénal. Par exemple de la fixation du quantum d'une peine, suivant l'expérience professionnelle du magistrat ou sa connaissance de la culture d'origine du justiciable, il peut assouplir ou non la peine :

« A la réalité, les jeunes magistrats sont plus sévères que les anciens. Car avec l'ancienneté, vous finissez par vous posez la question de l'utilité des peines que vous prononcées et la perception que la société a du travail que vous faites. Toutes ces analyses là, vous amènent à assouplir les peines, à vous montrer un peu plus clément. () Cela se ressent surtout en droit pénal. » (PD, Procureur Général à la Cour d'appel de Parakou le 20/02/07)

Il en est de même dans la qualification ou la requalification de certaines infractions évoquées dans le chapitre III.

**Conclusion:**

En somme, la justice qui relève du pouvoir régalien de l'Etat est aujourd'hui envahie par une flopée d'acteurs tant internationaux (partenaires techniques et financiers, organismes de défenses et de promotion des droits de l'homme, etc.) que nationaux (organisations non gouvernementales, associations parajudiciaires, etc.) qui interviennent à divers niveau du secteur judiciaire. L'Etat, à travers les directions techniques de la chancellerie, joue alors un rôle d'arbitre parmi ces intervenants afin d'éviter un double emploi. Mais force est de constater la faible régulation et coordination de tous ces projets par l'Etat. Il est vrai que ces interventions se font sous le couvert de l'Etat en vue de suppléer aux insuffisances de celui-ci. Mais du coup, ces acteurs-donneurs extérieurs y introduisent leurs logiques sapant ainsi la souveraineté de l'Etat. De même, les accords internationaux auxquels souscrit l'Etat béninois influencent et modifient la forme de l'Etat dans le secteur de la justice. En raison du principe de la primauté des lois et règles internationales sur les lois nationales, l'Etat se trouvent obligé de s'adapter, d'adopter de nouvelles normes édictées par les institutions communautaires sous régionales et internationales. Il est important de souligner que cette tendance n'est pas une caractéristique exclusive des Etats en Afrique. Les grandes démocraties occidentales sont aussi sujettes à ces mutations avec la constitution de l'Union Européenne comme l'ont montré Ingber et Leurquin – de Visscher (Ingber L &Visscher 2003). On pourrait donc affirmer qu'il s'agit-là d'une tendance générale des Etats aujourd'hui face aux enjeux de la communautarisation et de la globalisation. Mais tout en s'adaptant au contexte actuel d'un monde globalisé, l'Etat à travers ses institutions régaliennes est contraint à un autre mouvement inverse, celui de tenir compte du local, des réalités sociales.

## CONCLUSION GENERALE

Au commencement de cette recherche, il était question de saisir le processus de construction de l'Etat à travers la délivrance du service public de la justice au Bénin. Pour ce faire, la juridiction du tribunal de première instance de Natitingou au Nord-Ouest du Bénin a servi de support pour cette recherche.

Les méthodes classiques de l'anthropologie sociale ont été utilisées pour conduire cette recherche à savoir des observations de situations de travail à l'intérieur du Tribunal de première instance de Natitingou, dans des unités de police judiciaires de gendarmerie et des commissariats, chez des chefs quartiers et d'arrondissement. Des entretiens semi guidés ont été réalisés avec les acteurs du système judiciaire. Il s'agit aussi bien des agents officiels pour mieux comprendre le mode de fonctionnement de l'institution judiciaire, que des usagers anonymes rencontrés parfois par hasard dans ces services. Mais des entretiens ont été aussi réalisés avec des personnes ayant eu ou qui avaient des affaires pendantes devant les juridictions afin de « suivre des cas » qui ont été reconstitués. Cette technique de suivi de cas concret d'affaires jugés intéressants par le chercheur ont permis de mieux comprendre le fonctionnement au réel du système judiciaire, de mieux appréhender les écarts existant entre les discours des acteurs judiciaires et les pratiques effectives de la justice.

La délivrance du service de la justice a été choisie pour comprendre le fonctionnement de l'Etat, car il est par excellence l'un des domaines qui relève du pouvoir régalién de l'Etat. C'est dire que l'Etat n'admet pas qu'une autre institution se supplée à lui dans ce domaine. Cette quête de la suprématie de l'Etat dans la délivrance de la justice peut être située tout au début de la colonisation française qui s'est faite dans la zone de cette recherche au début du XX<sup>ème</sup> siècle concomitamment avec le déploiement de l'administration territoriale.

Le service public officiel est héritier de la colonisation française (John-Nambo 2002). La mise en place de la justice officielle, parallèlement avec l'administration coloniale dans le ressort du tribunal de Natitingou, s'est faite avec violence (Mercier 1968). Par ailleurs, la justice coloniale était très répressive comme l'a prouvé les documents

d'archives relatifs aux décisions de justice rendues à cette époque et corroborées par les témoignages recueillis dans la juridiction de Natitingou. Tout cela a eu pour conséquence une méfiance, voire l'évitement des justiciables vis-à-vis de cette institution et le recours aux institutions parallèles pour régler leurs conflits. C'est progressivement que l'institution judiciaire va essayer de se débarrasser de ce lourd passé colonial pour tenter d'établir un climat de confiance entre les acteurs du service judiciaire. L'a-t-il d'ailleurs réussi ? Pas tout à fait. Le processus est plutôt toujours en cours, encore en chantier.

Au lendemain de l'indépendance du Bénin, le processus de séparation de la justice de l'administration territoriale qui a commencé depuis la Loi Cadre de 1947<sup>78</sup> va se poursuivre progressivement. Le personnel magistrat français sera maintenu en place pour transmettre aux Béninois les « ficelles du métier ». Les cadres dahoméens envoyés en France pour y recevoir une formation de greffier, une fois revenu au pays autour des années 1962- 1963 se verront promus aux fonctions de magistrats et affectés dans les tribunaux pour y exercer. Les textes de lois de l'époque seront actualisés pour les débarrasser de certains concepts à connotation coloniale. *La loi N° 64-28 du 9 décembre 1964, portant organisation judiciaire en République du Dahomey*, sera adoptée pour institutionnaliser le nouveau système judiciaire. Mais cette réforme ne sera pas conduite à bout. A ce jour, en 2012, des secteurs du système judiciaire, comme le domaine du foncier, continuent d'être régulés par la lettre circulaire AP N° 128 du 19 mars 1931. Des magistrats se fondent encore sur ce texte de loi pour rendre leurs décisions dans les juridictions béninoises.

L'institution judiciaire, tout comme les autres institutions de l'Etat, connaîtront des fortunes diverses au gré des types de régimes politiques qui se sont succédé au Bénin.

Le système judiciaire postindépendance restera en place jusqu'en 1972 où un nouveau régime militaro-socialiste va prendre le pouvoir sous l'égide du Commandant Mathieu KERÉKOU. Les dirigeants de cette période trouveront très vite des insuffisances à ce

---

<sup>78</sup>Encore appelée « La loi Gaston Deffere, c'est cette loi votée en 1947 qui a commencé par accordé une autonomie aux anciennes colonies françaises. Le processus aboutira aux indépendances en 1960 de la plupart des colonies françaises de l'Afrique Occidentale.

système judiciaire. Des réformes seront entreprises afin de « rapprocher la justice des justiciables ». Pour donner à la justice un caractère « populaire », aux côtés des juges professionnels vont siéger des « juges non professionnels émanant du peuple ». Ces réformes, en raison des difficultés économiques de l'Etat à l'époque, n'iront pas très loin. Au cours de la même période, des institutions politico-administratives, telles que les Comités de défense de la révolution, les autorités locales vont prendre de l'ascendance et tendre à suppléer l'institution judiciaire officielle. La corruption, les pratiques parallèles aux procédures officielles vont s'étendre au point où après la Conférence nationale des forces vives de la nation de 1990, il sera nécessaire d'organiser des états généraux de la justice pour faire un diagnostic approfondi des maux dont souffre cette institution républicaine et y apporter des réponses adéquates.

A partir de la décennie 1990 des réformes seront engagées progressivement au Bénin pour restructurer toute l'administration publique et en particulier celle de la justice. Sur le plan législatif, l'institution connaîtra une période transitoire au cours de laquelle sera remise en vigueur la loi organisant la justice au Bénin de 1963. Ce qui était un anachronisme. Elle sera ensuite remplacée par une nouvelle loi.

L'ethnographie du système judiciaire béninois actuel, fait observer une faible capacité de l'institution à répondre aux besoins des justiciables. Au niveau de tous les maillons du système, s'observe un manque de ressources humaines, matérielles et législatives. Certes, cette situation de dénuement n'est pas propre au service de la justice, et s'observe dans presque tous les services publics. Ce qui fait que les agents sont obligés d'inventer des *normes pratiques* pour permettre à l'institution de continuer par fonctionner.

C'est pour cela que progressivement, des réformes vont se faire pour ajouter ou adapter de nouveaux textes règlementaires dans le cadre du Programme intégré de réhabilitation du système judiciaire et juridique (PIRSJJ) appuyé par divers partenaires techniques et financiers bilatéraux (France, Royaume de Belgique, Etats Unis) et multilatéraux (Union européenne, etc.). Ces réformes vont s'opérer concomitamment avec l'émergence des institutions judiciaires et le développement des institutions



communautaires sous régionales comme la Cour de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA), la Cour de justice de la communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), etc. Le développement des réglementations communautaires, la ratification de traités internationaux, vont pénétrer l'Etat et la justice suivant le principe juridique de la suprématie des lois internationales à celles locales. Les juges Béninois vont progressivement s'adapter à ces nouveaux principes réglementaires comme le Code de l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA). L'on assiste à une globalisation progressive des secteurs que l'Etat jacobin reçu de la France tenait pour une chasse gardée. La justice n'est plus l'apanage du seul Etat. Diverses institutions s'immiscent et aident à renforcer les difficultés de l'Etat à délivrer un service judiciaire satisfaisant.

Parallèlement, sur le plan communautaire, les institutions précoloniales de règlement des conflits sur lesquelles la justice officielle s'est superposée, n'ont pas disparu. Elles résistent malgré l'intension affichée de la suprématie du droit positif et de son instrument de mise en œuvre. Des formes parallèles de règlements des conflits persistent. A côté de celles-ci se sont développées des instances non officielles, qui ne tirent pas non plus leurs origines de la tradition, qui aide à régler des conflits mineurs entre les individus. Ces institutions parallèles non officielles qui arbitrent les conflits dans les quartiers de villes et les villages peuvent être rapprochées des *twilight institutions* décrites par Christian Lund (Lund 2006b). Ces instances informelles de règlement des conflits semblent plus pertinentes pour les justiciables parce que plus proches d'eux et donc plus facilement mobilisables. Ce sont des institutions d'arbitrage offrant des possibilités de négociations contrairement à la justice officielle où la loi et les procédures échappent aux parties en conflits.

Un autre constat fait au cours de cette recherche est que les justiciables se sont appropriés diversement l'institution judiciaire étatique officielle depuis sa mise en place. Suivant les jeux et intérêts des acteurs, ils auront recours au système judiciaire officiel ou s'adresseront à ces instances néo traditionnelles pour régler leurs conflits. Il y a comme une appropriation sélective de la justice. Mais cette attitude des justiciables béninois tient beaucoup plus du fait que le service judiciaire officiel est insuffisant.

C'est-à-dire que l'offre de service n'équivaut pas à la demande. Malgré les interventions des partenaires techniques et financiers présentés dans les chapitres III et IV de cette thèse, les dix tribunaux fonctionnels à ce jour ne couvrent pas encore les besoins. Le tribunal de Djougou qui devrait par exemple désengorger celui de Natitingou est toujours en chantier. Malgré les efforts faits par l'Etat pour recruter du personnel au profit du ministère de la justice, et les former la surcharge de travail continue de s'observer dans les tribunaux. Bon nombre d'unités de commissariats de police et de brigade de gendarmerie continuent de tourner avec un effectif insuffisant du fait des départs à la retraite de certains agents. Ce qui fait que l'offre de service judiciaire est largement en deçà de la demande.

Il convient de mettre également un bémol au recours sélectif à la justice officielle pour faire le constat que de plus en plus les justiciables béninois du fait des sensibilisations des structures para judiciaires décrites au Chapitre IV, des Organisations non gouvernementales et des projets de justice, commencent par s'appropriier la justice étatique et y ont recours spontanément. Des dénonciations d'atteintes à la loi pénale se font de plus en plus.

L'intérêt de l'étude de la délivrance de la justice dans une juridiction du Bénin, c'était enfin pour analyser la question de la nature de l'Etat en Afrique à partir d'un de ses services publics et de ses agents. Une approche plutôt novatrice, car jusque là, l'Etat en Afrique avait été abordé d'un point de vue normatif par des politologues cités dans cette thèse. L'approche de l'Etat par la délivrance du service public de justice dans son fonctionnement quotidien à l'échelle d'une juridiction a permis d'appréhender par le bas la façon dont il se déploie réellement. Au terme de cette étude du système judiciaire béninois, l'on est en droit d'affirmer que l'Etat semble effectivement en perpétuel chantier. Un chantier inachevé mais habité et utilisé, réadapté, perpétuellement réaménagé en fonction des contingences du moment. Mais il faut dire à la décharge des Etats en Afrique que cette image est loin d'être caricaturale et exclusivement caractéristique de cette région. L'Etat en chantier ressemble plutôt à cette gare observée à Liège en Belgique ou à Cologne, en chantier, en réfection pour se mettre au goût du jour, mais qui ne saurait dévier les trains vers une autre gare le

temps que le chantier s'achève. Pour revenir au cas spécifique de la justice, je dirai qu'elle ne saurait s'arrêter, achever son chantier, quitte à se remettre en activité. Elle est contrainte de fonctionner quotidiennement tout en améliorant son chantier. Il en est de même pour l'Etat.

Il convient enfin de souligner que cette recherche s'est un peu plus focalisée sur les acteurs officiels du service judiciaires. Le point de vue des usagers n'est pas souvent bien apparu dans le travail. Cette perspective sur les justiciables et leurs rapports avec l'Etat pourrait faire l'objet de futures recherches.

## Références bibliographiques

- Ackermann, W., & B. Bastard, 1989, La diffusion de l'innovation dans l'institution judiciaire: *Annales des mines*, v. 17, p. 4-13.
- Ackermann, W., & B. Bastard, 1990, La gestion du changement dans les tribunaux de grande instance: une étude organisationnelle: *Droit et Société*, v. 16, p. 325-345.
- Ackermann, W., & B. Bastard, 1993, Une coopération conflictuelle : les relations entre les barreaux et les tribunaux de grande instance. : *Droit et société*, v. 23/24, p.59-77
- Administrator, 2009, Lettre ouverte à Monsieur le Président de la République: *Quotidien Béninois Le Nouvel Observateur*, v. N° du 06-10-2009.
- Alber, E., 2001, Sorcellerie, vindicte populaire et pluralisme juridique au Bénin: *Inédit*.
- Alliot, M., 1983, Anthropologie et juristique. Sur les conditions de l'élaboration d'une science du droit: *Bulletin de liaison du LAJP*, v. 83- 117.
- Alliot, M., 1985, La coutume dans les droits originellement africains: *Bulletin de liaison du LAJP*, v. 7/8, p. 79-100.
- Almeida Topor, d. H., 1995, *Histoire économique du Dahomey, 1890-1920*, v. 2: Paris L'Harmattan.
- Badet, G., 2005, Justice pénale traditionnelle et droits de l'Homme: quelques réflexions autour d'une décision de la Cour Constitutionnelle du Bénin: *Africa Governance Monitoring & Advocacy Project ( AfriMAP )* , p. 1-7.
- Badie, B., & P. Birnbaum, 1979, *Sociologie de l'Etat* : Paris, Grasset, 250 p.
- Bako-Arifari, N., 2006a, La corruption quotidienne au Bénin: *Etudes et travaux du LASDEL*, v. 43.
- Bayart, J.-F., 1989, *L'Etat en Afrique : La politique du ventre* : Paris, Fayard.
- Bayart, J.-F., 1996, L'historicité de l'Etat importé, in J.-F. Bayart, ed., *La greffe de l'Etat* Paris, Karthala, p. 11-39.
- Benda- Beckmann, K. v., 1981, Forum Shopping and shopping forums: Dispute processing in a Minangkabau village in west Sumatra: *Journal of Legal pluralism*, v. 19, p. 117-159.
- Bierschenk, T., 2004, The Informalisation and Privatization of Conflict Regulation in Benin's Legal System in J. Eckert, ed., *Anthropologie des konflikte. George Elwerts konflikttheoretische. Thesen in der diskussion*: Bielefeld, Bielefeld transkript-verlag, p. 186- 216.
- Bierschenk, T., 2008, The every-day functioning of an African public service: Informalization, privatization and corruption in Benin's legal system: *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, v. 57.
- Bierschenk, T., 2009a, Les Etats ouest-africains en travaux : sédimentation, fragmentation et dilemmes normatifs *Actes du colloques "States at work in Africa" LASDEL, Université de Mainz*, v. 1, p. nd.

- Bierschenk, T., 2009b, *Les États ouest-africains en travaux : sédimentation, fragmentation et dilemmes normatifs* State at work in Africa, p. 16.
- Bierschenk, T., J.-P. Olivier de Sardan, & J.-P. Chauveau, 2000, *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets* : Paris, Karthala
- APAD.
- Bierschenk, T., & J. P. Olivier de Sardan, eds. 1998, *Les pouvoirs aux villages : le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation* : Paris, Karthala.
- Bio Idrissou, M., 2005, *Les droits des mineurs en détention: cas de la prison civile de Parakou*, Université d'Abomey-Calavi, Abomey-Calavi, 75 p.
- Birnbaum, P., 1985, Sur la Dé-différentiation de l'Etat: *Revue internationale de science politique*, v. 6, p. 57- 63.
- Blankenburg, E., 1994b, La mobilisation du droit. Les conditions de recours et du non-recours à la justice: *Droit et Société*, v. 28, p. 691- 703.
- Commaroff, J., & S. Roberts, 1981, *Rules and processes: the cultural logic of a dispute in an African context*: Chicago, University Press.
- Carbonnier, J., 2001, *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, LGDJ, 496 p.
- Chauveau, J.-P., L. P. M., & J.-P. Olivier de Sardan, 2001, La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique, in Winter, ed., *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs* : Paris, Karthala.
- Cornevin, R., 1981, *La République populaire du Bénin. Des origines dahoméennes à nos jours* : Paris, Maisonneuve & Larose, 584 p.
- Darbon, D., 1990, L'Etat prédateur: *Politique africaine*, v. 39, p. 37- 45.
- Duchesne, S., F. Boko, & E. de Souza, 2008, *Mission d'évaluation à mi-parcours du Programme intégré de renforcement des systèmes juridiques et judiciaire au Bénin (PIRSJJ)* : Cotonou, MJLDH, 99 p.
- Evans-Pritchard, E. E., 1968, *Les Nuer. Description des modes de vie et institutions politiques d'un peuple nilote* : Paris, Gallimard.
- Fall, A. B., 2003, Le juge, le justiciable et les pouvoirs publics: pour une appréciation concrète de la place du juge dans les systèmes politiques en Afrique: *Revue Electronique Afrilex*, v. 3, p. 4-34.
- Foblets, M.-C., 1996, "A la recherche d'une justice perdue": Les procédures alternatives de règlement de conflits: *Journal of Legal pluralism*, v. 36, p. 9- 20.
- Forsyth, M., 2007, A typology of relationships between State and non-State justice systems: *Journal of Legal pluralism*, v. 56, p. 67-112.
- Fouda, G., 1996, L'accès au droit: Richesse et fécondité d'un principe pour la socialisation juridique et l'Etat de droit en Afrique noire francophone: *Revue Electronique Afrilex*, v. 01.
- Garapon, A., 1992, *La justice en ses temples. Regard sur l'architecture judiciaire en France.* : Poitiers, Paris, Brissaud, Errance, 325 p.
- Garapon, A., 1997, *Bien juger. Essai sur le rituel judiciaire* : Paris, 355 p.

- Garcias, L., 1970, Les mouvements de résistance au Dahomey (1914-1917): *Cahier d'Etudes africaines* v. 37, p. 144-178.
- Gbado Lalinon, B., 1998, *En marche vers la liberté. Bénin : passage d'un régime autoritaire à un Etat de droit*, v. Tome 1: Cotonou Ruisseaux d'Afrique.
- Gbago, B. G., 1997, *Contributions béninoises à la théorie des Droits de l'Homme*, Université Paris I Panthéon- Sorbonne, Paris.
- Gbaguidi, A. N., 1997, La revendication du monopole foncier de l'Etat, l'intangibilité du titre foncier et l'accès à la terre au Bénin, v. 39, p. 43- 68.
- Geertz, C., 1983, *Local knowledge: further essays in interpretive anthropology*. : New-York, Basic Books.
- Gerti, H., & B. Oomen, 2001, Le droit dans la réforme de l'Etat, L'Afrique politique, Paris, CEAN, p. 47-63.
- Geschiere, P., & F. C. F., 1990, Judges and witches, or how is the State to deal with witchcraft? Examples from Southeast Cameroon: *Cahier d'Études Africaines*, v. 30, p. 135 - 156.
- Gluckman, M., 1955, *Judicial process among the Barotse of Northern Rhodesia*: Manchester, University Press for the Rhodes Livingston Institute.
- Gordon, W. R., 1996, Legal pluralism and the search for justice: *Journal of African law*, v. 40, p. 152-167.
- Gouhouédé, A., 1988, *Approche de l'efficacité de la police judiciaire dans la justice répressive en R.P.B.*, université Nationale du Bénin, Abomey-Calavi.
- Griffiths, A., 1998, Legal pluralism in Botswana. Women's acces to law: *Journal of Legal pluralism*, v. 42, p. 123- 139.
- Griffiths, J., 1986, What is legal pluralism?: *Journal of Legal pluralism*, v. 24, p. 1-55.
- Groot, M. d., & M. Oude Vrielink, 1998, Legal theory and sociological facts: *Law and Philosophy*, v. 17, p. 251-270.
- Grote, R., 1999, Rule of law, Rechtsstaat and "Etat de droit", in C. Starck, ed., *Constitutionalism, universalism and Democracy. A comparative analysis*: Baden-Baden, Nomos, p. 269-307.
- Gueye, M., 1997, Justice indigène et assimilation, in C. Becker, S. Mbaye, and I. Thioub, eds., *AOF: réalités et héritages. Sociétés ouest-africaines et ordre colonial, 1895-1960*, v. 1: Dakar, Direction des Archives du Sénégal, p. 153-169.
- Halaoui, N., 2002, La langue de la justice et les constitutions africaines: *Droit et Société*, v. 51/52, p. 345- 367.
- Hamani O., 2011, Les modes de régulation de l'appareil judiciaire nigérien, Thèse de doctorat, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, La Vieille Charité, 2 rue de la Charité, 13002 Marseille.
- Hesseling, G., & B. Oomen, 2001, Le droit dans la réforme de l'Etat: *L'Afrique politique*, p. 47-63.

- Ingber L., & L.-d. Visscher, 2003, *Le pluralisme juridique à Bruxelles : Congrès de l'Association internationale de méthodologie juridique*, Aix-en-Provence, 4-6 septembre 2003.
- John-Nambo, J., 2002, Quelques héritages de la justice coloniale en Afrique noire: *Droit et Société*, v. 51/52, p. 325- 344.
- Kane, B., 2006, *La justice répressive dans la littérature africaine* : Paris 361 p.
- Kohlhagen, D., 2009, *Burundi: La justice en milieu rural* : Bruxelles, Bujumbura, RCN Justice & démocratie, 174 p.
- Kouandété, M. I., 1978, *Kaba. Un aspect de l'insurrection nationaliste au Dahomey* : Cotonou, Editions Silva.
- Le Roy, E., 1975, L'évolution de la justice traditionnelle dans l'Afrique francophone: *Revue canadienne des études africaines*, v. 9, p. 75-87.
- Le Roy, E., 2002, De la modernité de la justice contemporaine en Afrique francophone: *Droit et Société*, v. 51/52, p. 297- 300.
- Le Roy, E., 2004, *Les Africains et l'institutionnalisation de la justice. Entre mimétismes et métissages.* : Paris, Dalloz, 284 p.
- Levy, R., & X. Rousseaux, 1992, Etat, justice pénale et histoire: bilan et perspectives *Droit et Société*, v. 20/21, p. 277-308.
- Lipsky, M., 1980, *Street level bureaucracy. Dilemmas of individual in public services*: New York, Russell Sage Foundation, 244 p.
- Lombard, J., 1965, *Structures de type féodal en Afrique Noire. Etude des dynamismes internes et des relations sociales chez les Bariba du Dahomey* : Paris, Mouton.
- Lund, C., 1999 A question of honor-property dispute and brokerage in Burkina-Faso: *Africa* v. 69, p. 575- 594.
- Lund, C., 2001, Les réformes foncières dans un contexte de pluralisme juridique et institutionnel: Burkina Faso et Niger, in G. Winter, éd., *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs* : Paris, Karthala, p. 195- 207.
- Lund, C., 2006a, Twilight Institutions: An Introduction: *Development and Change*, v. 37, p. 673 - 684.
- Lund, C., ed., 2006b, *Twilight Institutions: Public Authority and Local Politics in Africa*: Development and Change, v. 37, Blackwell Publishing, 685 - 705 p.
- Mangin, G., 1990, Quelques points de repère dans l'histoire de la justice en Afrique francophone: *Afrique Contemporaine*, v. 156, p. 21- 26.
- Mbaye, G., 1997, Justice indigène et assimilation, in S. M. C. Becker, I. Thioub, éd., *AOF: réalités et héritages. Sociétés ouest-africaines et ordre colonial, 1895-1960*, v. 1: Dakar, Direction des Archives Nationales du Sénégal, p. 153-169.
- Médard, J.-F., 1990, L'Etat patrimonialisé: *Politique africaine*, v. 39, p. 25-36.
- Médard, J.-F., ed., 1991, *Etats d'Afrique Noire. Formation, mécanismes et crises* : Paris, Karthala.

- Mercier, P., 1968, *Tradition, changement, histoire. Les Somba du Dahomey septentrional.* : Paris, Anthropos, 536 p.
- Mission de Recherche Droit et Justice, 2008, Les juges de proximité au travail. Une sociologie pragmatique et comparative, Marne-La-Vallée, LATTS, p. 12.
- MJCRI, 2005, Annuaire statistique, République du Bénin, Ministère de la Justice Chargé des Relations avec les Institutions, p. 109.
- MJLDH, 2006, Rapport de performance 2006, Cotonou, République du Bénin, Ministère de la Justice de la Législation et des Droits de l'Homme, p. 124.
- MJLDH, 2008, Enquête sur les cas de justice privée au Bénin, Rapport Final, Cotonou, Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme, p. 74.
- Moore, S. F., 1973, Law and social change: the semi-autonomous social field as an appropriate subject of study. : *Law and Society review*, v. 7, p. 719-746.
- Moore, S. F., 2000, *Law as process, An anthropological approach: New introduction:* Hamburg, 54- 81 p.
- Moore, S. F., 2001, Certainties undone: fifty turbulent years of legal anthropology, 1949-1999: *The Journal of the Royal Anthropology Institute*, v. 7, p. 95-116.
- Mouhanna, C., 2001, Faire le gendarme: de la souplesse informelle à la rigueur bureaucratique: *Revue Française de sociologie*, v. 42, p. 31-55.
- N'tia, R., 1993, Géopolitique de l'Atakora précoloniale: *Afrika Zamani*, v. 1, p. 107-124.
- Nader, L., & H. Todd, 1978, *The disputing process: disputing in ten societies:* New-York, Columbia university press.
- Nemedeu, R., 2005, OHADA : de l'harmonisation à l'unification du droit des affaires en Afrique, Intervention au CRDP, Faculté de droit de Nancy, Université de Nancy.
- Nkou Mvondo, P., 2002, La justice parallèle au Cameroun: la réponse des populations camerounaises à la crise de la justice de l'Etat: *Droit et Société*, v. 51/52, p. 369-381.
- Olawale Elias, T., 1961, *La nature du droit coutumier africain* : Paris, Présence Africaine, 321 p.
- Olivier de Sardan, J.-P., 2001, La sage-femme et le douanier. Culture professionnelle locale et culture bureaucratique privatisée en Afrique de l'Ouest: *Autrepart*, v. 20, p. 61- 73.
- Olivier de Sardan, J.-P., 2004, Etat, Bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique: *Politique Africaine*, v. 96, p. 139- 162.
- Penal reform International, P., 2007, L'accès à la justice en Afrique et au-delà. Pour que l'Etat de droit devienne une réalité, in I. U. Faculté de droit de Northwestern University Chicago, ed., Chicago, PRI/Bluhm Legal Clinic, p. 341.
- Poullard, A., 2000, Regard ethnographique sur le tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, p. 50.
- Rambaud, G., & N. Rohmer, 2003, Prison trois étoiles Natitingou: établissements pénitentiaires béninois: *www.afrik.com visité le 19 mars 2007.*



- République du Bénin, & R. d. Belgique, 2004, Dossier Technique et Financier «Appui au secteur de la Justice dans les Départements de l'Atacora, de la Donga, du Mono et du Couffo», Cotonou, MJLDH, p. 59.
- République du Bénin, M., 1996, Les Actes des états généraux de la justice béninoise.
- République du Bénin, O., 2007, Rapport d'activités de l'Organe Présidentiel de Médiation, Porto-Novo, Organe Présidentiel de Médiation.
- République Française, C. d. D., 1934, *Le coutumier dahoméen* : Recueils des principales coutumes du Dahomey: Porto-Novo.
- Roche, N., *Les maisons de la justice*, Université de Paris 2, Paris.
- Rodriguez-Torres, D., 1998, La justice expéditive à Nairobi. Informalité ou formalité juridique?: *Journal of Legal pluralism*, v. 42, p. 179- 198.
- Rouland, N., 1990, *Anthropologie juridique* : Paris Presse Universitaire de France, 127 p.
- Santos, B. d. S., 2002, *Toward a New Legal Common Sense*: Lexisi Nexis: London, Butterworths.
- Sawadogo, M., 1997, L'accès à la justice en Afrique francophone: problèmes et perspectives. Le cas du Burkina- Faso, in M. S. Yonaba, éd., *Indépendance de la justice et droit de l'homme, le cas du Burkina -Faso* , Ploom, p. 295-313.
- Snyder, F. G., 1981b, Colonialism and legal form: the creation of customary law in Senegal: *Journal of Legal pluralism*, v. 19, p. 49-90.
- Tchantipo, S., A. Chabi Imorou, & k. L. Sossa, 2008, Enquête sur la perception de la justice et les droits de l'enfant dans l'Atacora-Donga et le Mono-Couffo., Étude faite pour la CTB/PASJ (Coopération Technique Belge/Projet d'Appui au Secteur de la Justice). p. 80.
- Tiamou, J. J., & I. J. Adjihouda, 1987, *L'indépendance du juge et le principe de séparation des pouvoirs*, Université Nationale du Bénin, Abomey-Calavi.
- Tiando, E., 1987, En souvenir de Bio Tchanyeba dit Kaba, héros de la résistance à l'invasion coloniale dans l'Atakora 1916-1917, à l'occasion du 70e anniversaire de la fin de la rébellion *Ehuzu*, v. 2917-2918 p. 7-8.
- Tiando, E., 1993, L'historiographie de l'Atakora *Afrika Zamani*, v. 1, p. 95-106.
- Tiando, E., 1997, La "pacification" de l'Atakora après la répression de la révolte de Kaba (1917-1926) *La Nation*
- Tidjani Alou, M., 2002, La petite corruption au Niger.: *Etudes et travaux du LASDEL*, v. 3.
- Tidjani Alou, M., 2005, La corruption dans la justice au Bénin, au Niger, et au Sénégal. : *Etudes et travaux du LASDEL*, v. 39.
- Treves, R., 1995, *Sociologie du droit* : Paris, PUF.
- UNDP, 2004, Acces to justice. Practice note, New-York, UNDP, p. 31.
- Vanderlinden, J., 1989, Return to legal pluralism twenty years later: *Journal of Legal pluralism*, v. 28, p. 149-157.

- Vanderlinden, J., 2001, " Production pluraliste du droit" et reconstitution de l'Etat africain?" *Afrique Contemporaine*, v. Numéro Spécial, p. 86- 92.
- Vidal, C., 2001, Sphère "publique" et sphère "privée": juridictions coutumières, juridictions d'Etat. Les cas ivoiriens, rwandais, camerounais, in G. Winter, ed., *Inégalité et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs* : Paris, Karthala, p. 181- 193.
- Vlaponou Kponou, E., 1990, *La justice dans la constitution béninoise de décembre 1990*, Université Nationale du Bénin, Abomey-Calavi.
- Weber, M., 2006 *1ère édition 1922* , Bureaucracy, in A. Sharma, and A. Gupta, eds., *The Anthropology of the state : a Reader* : Malden, Blackwell, p. 49-70.
- Yelpaala, K., 1993, Concepts anthropologiques dans les Etats non-centralisés: un regard rétrospectif et introspectif sur les Dagaaba: *Droit et Société*, v. 23/24, p. 233- 271.

## **Recueil des textes de lois cités dans cette thèse**

### **Lois**

- Décret de 1903 Portant création des tribunaux coutumiers
- Décret du 26 juillet 1944 réorganisant la justice indigène en AOF
- loi No 64-28 du 9 décembre 1964, portant organisation République du Dahomey
- Loi 56-6 du 20 Avril 1956, portant organisation du barreau de Cotonou
- 81-004 du 23 Mars 1981 portant organisation judiciaire en République Populaire du Bénin
- Loi 81-004 du 23 mars 1981 portant organisation du système judiciaire en République Populaire du Bénin.
- La Loi n° 90-003 du 15 mai 1990 portant remise en vigueur de la Loi n° 064-28 du 9 décembre 1964 portant organisation judiciaire énonce en son article 2 : « Sous réserve des dispositions constitutionnelles et légales concernant la Cour Suprême, la justice est rendue par des Tribunaux de conciliation, des Tribunaux de Première Instance, une Cour d'Appel et une Cour d'Assises »
- la loi N°2001-37 du 27 Août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin.
- Décret N° 2006-395 du 31 juillet 2006 portant attribution, organisation et fonctionnement du Ministère de la Justice Chargé des Relations avec les Institutions.
- Lettre circulaire N°0134/MJLDH/CAB/SGM/SA du 29 Août 2007 portant réorganisation fonctionnelle des tribunaux de première instance.

## ANNEXES:

### Annexe N°1

#### Encadré n° 3

##### Cas n°2 de vindicte populaire à Kouandé

Courant Décembre 2005, un jeune homme élève âgé d'environ, vingt ans, de l'ethnie Yorouba, est allé se plaindre à la cour royale de Kouandé de la disparition de son sexe, suite à des attouchements qu'un Nigérien, commerçant dans la même localité aurait pratiqués sur sa personne. Le roi ne voulant plus un affrontement entre la communauté Yorouba et d'autres comme il en a eu auparavant dans une précédente affaire de coups et blessures mortels, a décidé de traiter le plaignant en lui administrant des produits traditionnels. Une autre version dit que le mis en cause aurait reconnu les faits qui lui étaient reprochés devant le roi et a promis qu'au bout de trois jours, la victime recouvrerait toutes ses facultés sexuelles. Ne voyant aucune amélioration, au terme du délai de trois jours, les parents de la victime allèrent se plaindre à la Mairie de Kouandé qui s'est déclarée incompétente pour régler cette affaire et les a orientés vers la Brigade de Gendarmerie. Mais la communauté Yorouba compte tenu de la précédente affaire de coups et blessures mortels, ayant entraîné un soulèvement populaire, très vite contenu par les autorités locales, préférerait un règlement à l'amiable du présent cas. Sur insistance de l'administration locale, l'affaire fut portée devant la Gendarmerie qui adressa une convocation aux deux parties. La victime en se rendant à la Gendarmerie, aurait alerté ses amis et parents de ce que l'affaire était portée à la Gendarmerie qui certainement laisserait le présumé voleur de sexe s'en aller. Ameutés les partisans de la victime, s'armèrent de coupe- coupe, gourdin et haches pour prendre d'assaut la brigade de gendarmerie, y extraire le présumé voleur de sexe et en découdre avec lui sur le champ sans autre forme de procès. Un autre groupe de jeunes de la ville prêta main forte à la Gendarmerie pour s'opposer à ceux qui voulaient de la peau du présumé voleur de sexe. Les affrontements durèrent plus de deux heures de temps, au bout desquels la Gendarmerie de Kouandé a reçu du renfort de Ouassa Péhunco. Ce qui envenima la situation perçue par les émeutiers comme une déclaration de guerre de la part des forces de l'ordre. La Préfecture informée de la situation pris une réquisition pour permettre à l'armée de prêter main forte à la Gendarmerie débordée par les assauts de émeutiers qui entre temps ont réussi à sortir le présumé voleur de sexe de la cellule et lui assener des coups. L'intervention de l'armée permis de l'arracher des griffes des assaillants. Le lendemain, des émeutiers ont été arrêtés à leurs domiciles et déférés devant le tribunal de Natitingou.

**Annexe n°3**

**Encadré n° 4 :**

**Cas n°3 de vindicte populaire à Bassila :**

Le 29 avril, 2006, A.A. haut fonctionnaire de l'Etat béninois, originaire de Bassila, meurt des suites d'un accident de circulation, à quelques kilomètres de cette localité, alors qu'il s'y rendait pour un meeting de remerciement des populations suites aux élections présidentielles. La ville est en émoi. Dans l'après midi, une jeune fille pucelle âgée d'environ 13 ans, entre en transe possédée, dit-on, par l'esprit de la feu mère de A.A. dont elle a la voix. Elle déclare que cette mort n'est point naturelle, cite des « coupables » qui seraient à l'origine de la mort de A.A. ; elle indique des endroits où seraient enterrés des gris-gris à l'origine de cette mort. La population qui s'est attroupée autour de la fille en transe, la suit aux endroits indiqués, y déterre effectivement des « objets ». La foule exaspérée par ces révélations veut se faire vengeance, mais les sages et notables parviennent à les contenir en raison du fait que le Chef de l'Etat devait participer le lendemain aux obsèques de feu A.A.

Quelques jours après les funérailles, une femme, originaire de Tchamba au Togo, venue au marché de Bassila, entre à nouveau en transe, elle se met à parler en langue Anii, langue qu'elle ne comprenait pas habituellement. Elle aurait la voix de feu A.A. Les populations s'attroupent, la conduisent chez le roi de Bassila qui, après avoir entendu les révélations et la voix, baisse la tête et verse des larmes, il aurait donné donc l'ordre aux populations de suivre les appels à la vengeance de la femme en transe. Les forces de sécurité incapables auraient donc assisté aux actes de vandalisme des domiciles des présumés coupables en l'occurrence un certain K. notable originaire de Bassila. Ses épouses auraient été soigneusement épargnées, mais ses biens furent totalement saccagés. Lui-même n'eut la vie sauve que grâce à la fuite qu'il fit. On aurait retrouvé dans sa chambre une jarre remplie de sang frais.

De l'avis d'une certaine frange de la population locale, sa fuite serait un aveu de sa culpabilité ; il aurait pu évoquer le pacte de terre « Gatnan » ou « ilè » pour clamer son innocence, que les émeutiers lui auraient laissé la vie sauve, en attendant l'ordalie du pacte de terre.

#### Annexe n° 4

##### **Encadré N° 5 :**

##### **Historique Médiateur de la République (ex l'OPM)**

##### **Extrait du Rapport d'activités 2007-2008 du Médiateur de la République**

L'Organe Présidentiel de Médiation est une structure jeune. Créé cinq mois après l'élection du docteur Boni Yayi à la tête de l'Etat, il apparaît comme une des institutions prévues par la Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990. Les assises nationales avaient, en effet, souhaité la nécessité de mettre sur pied une telle structure, interface entre l'Administration Publique et le citoyen, intersection entre l'Etat et les différents corps sociaux, conciliateur entre les citoyens et les établissements publics divisés par les intérêts de droit et autres. Cet organe aurait pu voir le jour plus tôt, notamment dans les premières années de l'ère du renouveau démocratique. Mais pour des raisons financières – car, beaucoup d'institutions devaient être installées au même moment, notamment la Cour Constitutionnelle, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, la Haute Cour de Justice – ce projet a été abandonné. Quatorze ans après, soit en 2004, l'idée a fait son chemin et a inspiré un projet de loi déposé à l'Assemblée Nationale. Mais faute de consensus au sein des différentes forces politiques, l'initiative, encore une fois, a été rejetée. Le débat démocratique qui devait se faire sur le sujet s'était confondu avec la polémique sur la révision de la Constitution béninoise susceptible, à l'époque, de proroger le mandat de l'ex-Chef de l'Etat qui venait d'achever ses dix ans constitutionnels. Les partis politiques, les associations syndicales et plusieurs personnalités avaient estimé que si on intégrait l'institution du Médiateur de la République dans la Constitution, cela conduirait à d'autres modifications de la loi fondamentale, dont justement les articles relatifs au nombre de mandats et à la limite d'âge pour être présidentiable. Vu la tension politique et les risques de déviance qu'un tel projet de loi pouvait induire, l'initiative a une fois encore été abandonnée. Avec l'élection du nouveau Président de la République en mars 2006, le contexte a considérablement changé. Le nouvel élu ayant mis son mandat sous le signe de la bonne gouvernance et l'accès des citoyens aux services publics de qualité, un Décret a été pris pour la création de l'OPM. Contrairement à d'autres structures de ce genre (Ombudsman, Médiateur de la République, Protecteur du Citoyen, Défenseur du peuple), l'Organe de Médiation du Bénin n'a pas été créé par une loi mais plutôt par un Décret présidentiel, N°2006-417 du 25 août 2006, ceci, en attendant le vote par l'Assemblée Nationale d'une loi pour l'institutionnalisation du Médiateur de la République. Mais dans l'évolution des réflexions, et compte tenu des malentendus politiques qui entourent le dossier, les autorités gouvernementales ont abrogé le Décret de création et l'ont remplacé par un

nouveau, plus adapté aux défis de l'institution. Il s'agit du Décret N° 2008-158 du 28 mars 2008 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de l'Organe Présidentiel de Médiation. L'examen de ce Décret qui comporte 37 articles répartis en 4 titres permet de faire deux observations importantes:

-d'abord, la tutelle de l'organe. Il est explicitement mentionné, tant dans la dénomination que dans ses attributions, que l'OPM est une structure sous tutelle de la Présidence de la République. Mais au-delà, il dispose d'une autonomie de gestion et d'initiatives, notamment des initiatives liées à l'instauration de relations avec des partenaires locaux et internationaux;

-ensuite, le siège de l'institution : l'OPM est installé à Porto-Novo, la capitale du Bénin. Cela répond au souci du gouvernement de voir les institutions de l'Etat rejoindre progressivement la capitale afin de lui faire jouer véritablement son rôle.

#### **Des compétences du Médiateur**

Le Médiateur reçoit les réclamations des usagers des structures de l'Etat, des collectivités territoriales ou tout autre organisme investi d'une mission de service public. Lorsqu'une réclamation lui semble justifiée, le Médiateur fait toutes les recommandations qui lui paraissent de nature à régler les litiges dont il est saisi et, le cas échéant, toute proposition tendant à améliorer le fonctionnement de l'administration concernée. A la demande du Président de la République ou du Gouvernement, le Médiateur peut être sollicité pour des missions spéciales de rapprochement, de réconciliation et d'arbitrage sur des questions générales concernant les relations avec les forces politiques et sociales. L'opportunité et le moment de ces actions sont laissés à la discrétion du Chef de l'Etat. La démarche du Médiateur consiste alors à créer entre les protagonistes le climat nécessaire à un dialogue ou au règlement à l'amiable des différends. Contrairement au premier cas où la médiation s'implique dans la résolution des litiges, le Médiateur limite ici son intervention dans le rapprochement des acteurs de la crise. Il s'agit de faire en sorte que les deux parties qui se combattent ou qui se sont longtemps tourné dos, arrivent à prendre langue et à discuter. En dehors de ces deux types d'action, le Chef de l'Etat peut confier au Médiateur des missions particulières relatives aux questions de réconciliation et de paix tant au niveau régional qu'international. L'Organe Présidentiel de Médiation s'est, avant tout, signalé à l'attention du public comme une institution de recours pour les citoyens soucieux de régler des litiges les opposant à une structure de l'Etat ou investie d'une mission de service public.

## Annexe n° 5 : Présentation du Projet Appui au Secteur de la Justice (PASJ)

### Encadré n° 6

**Le Projet Appui au Secteur de la Justice (PASJ) a été formulé en 2004 et a effectivement démarré en janvier 2006.**

L'objectif spécifique du projet est d'améliorer le rapprochement de la Justice du justiciable dans les Départements de l'Atacora, de la Donga, du Mono et du Couffo.

Il correspond en cela, aux objectifs de l'Etat béninois et à la volonté du gouvernement béninois de promouvoir « une justice de qualité, efficace, crédible et accessible aux justiciables » et de s'engager dans le renforcement du système légal et judiciaire.

Dans un souci de complémentarité, de coordination et d'appropriation des actions du PASJ par le Ministère de la Justice, le projet s'inscrit dans le « Programme Intégré de Renforcement des Systèmes Juridique et Judiciaire du Bénin » (PIRSJJ)

Le projet concerne essentiellement le premier niveau de la justice, que l'on vise à renforcer à travers quatre (04) volets ou "Résultats" distincts :

***R1 : Le fonctionnement de la Justice, le rôle des différents acteurs de la Justice et les droits de l'Enfant sont connus par les intermédiaires de la justice ;*** comprenant cinq activités, consacrées à la vulgarisation du Droit et la sensibilisation, ainsi qu'à la promotion de la Justice.

***R2 : Les Tribunaux de Conciliation sont opérationnels et performants ;*** comportant sept activités, dédiées à la formation des membres des TC, à leur visibilité, à la réhabilitation et au meilleur fonctionnement de ces structures, particulièrement quant à la reprise de la tenue d'audience régulières.

***R3 : Les Tribunaux de Première Instance sont en mesure de tenir des audiences foraines et d'inspecter les TC ;*** incluant trois activités, soit : la fourniture de véhicules, la location de salles pour la tenue des audiences foraines ainsi que la mise à disposition des moyens nécessaires pour permettre à l'Inspection Générale des Services de la Justice d'effectuer le suivi et le contrôle régulier des audiences foraines.

***R4 : Les mécanismes de poursuite judiciaire des infractions commises contre les enfants sont renforcés ;*** à travers quatre activités, visant : une formation spécialisée, l'augmentation et le renforcement des effectifs et des compétences en la matière à l'échelon des magistrats, le renforcement de la capacité des parquets sur le plan des poursuites, ainsi que la mise en place d'un cadre de concertation des intervenants dans le domaine (niveaux communal et départemental)

**Extrait du document de formulation du PASJ/ CTB, 2006**



## Annexe n° 6 : Présentation d'un projet de justice au Bénin

**Encadré n° : 7****Extrait du Rapport d'Evaluation à mi-parcours du PASJ**

En l'état actuel, l'objectif spécifique du PASJ, qui est d'assurer « le rapprochement de la justice du justiciable » dans la zone d'intervention du projet (les 4 départements de l'Atacora, de la Donga, du Mono et du Couffo) **n'est pas atteint**. Les seuls acquis significatifs (qui demandent à être consolidés) sont à l'actif des réalisations liées au résultat 1 (campagne de sensibilisation des populations par les OSC et d'autres acteurs de la société civile, dont les membres des TC), sans doute parce que l'UGP dispose en l'occurrence d'une grande liberté décisionnelle. En revanche, dans la mise en œuvre des activités liées aux trois autres résultats attendus, le projet souffre de pesanteurs institutionnelles majeures ou se heurte à des blocages, ce qui met en évidence un déficit d'appropriation institutionnelle du PASJ.

Au total, sur les 19 activités prévues initialement par le DTF, il n'en demeurait au moment de l'EMP que **17** dont la mise en œuvre s'avérait très contrastée : **sept activités** n'ont pas encore connu un début d'exécution, **une** a été annulée (activité 4.2. Bourses pour la formation de 8 magistrats à l'ENAM), **deux autres** l'ont été partiellement (activités 4.1 ; formation des magistrats des TPI et 4.3. Renforcement des parquets pour les poursuites des infractions commises par les enfants) et n'ont toujours pas été engagées, **trois autres** (2.4. Mise à disposition d'un bureau pour les TC, 2.5. Location d'une salle d'audience pour les TC et 3.2 Location d'une salle pour la tenue des audiences foraines des TPI) ont été fusionnées et reformulées en **une seule** activité (construction de bureaux et de salles d'audience) qui n'a pas encore démarré; enfin **six activités ont été initiées**, dont deux ne posent pas de problèmes de conception (activités 2.6 Dotation annuelle de fournitures de bureau pour les TC et 3.1. fourniture et maintenance d'un véhicule par TPI). Les quatre dernières activités du projet (1.1. Elaboration d'un manuel et d'outils de vulgarisation ; 1.4. Préparation et diffusion d'émissions par les radios de proximité ; 1.5. Campagne de sensibilisation de la population et 2.1. Formation et recyclage des membres des TC) étaient encore à l'état d'expériences test.

Les principales **recommandations** de l'EMP ont trait à :une **restructuration de l'UGP** (recrutement de nouveaux cadres et création d'une antenne du PASJ à Natitingou) ; la **modification des méthodes de travail de l'UGP** ( en particulier mise en place d'un système de suivi-évaluation du Programme, mise en place d'un **Comité de Suivi Technique** présidé par le Directeur de Cabinet du MJLDH afin de faciliter le processus décisionnel et renforcer l'appropriation institutionnelle du PASJ) ;à une meilleure cohérence des **campagnes de sensibilisation** au fonctionnement de la justice ainsi qu'aux droits de l'enfant ; **l'élargissement des compétences des TC** ; la **limitation à 15 du nombre de bâtiments de justice** devant être construits dans la zone d'intervention du PASJ ; la **préparation rigoureuse et le démarrage rapide des audiences foraines**, avec pour objectif prioritaire **l'homologation des PV de conciliation des TC** ;la mise en place, avec le concours de l'UNICEF , d'une **structure indépendante ( Médiateur, Défenseur, Ombudsman etc..)** en charge de la protection juridique et de la promotion des droits de l'enfant.

**Annexe N°7 Liste indicative des personnes enquêtées /Observations**

N°	Nom prénoms	Groupes stratégiques	Adresse	Nombre d'entretiens
<b>Groupe des fonctionnaires du tribunal de Natitingou</b>				
1	IBRAHIMA ZOUMA	Greffier en Chef au tribunal de Natitingou	Tribunal Natitingou	XXX
2	Justin GBENAMETO	Magistrat, Procureur de la République au Tribunal de Natitingou	Tribunal Natitingou	XXX
3	Léopold COLLI HOUNDETON	Magistrat, Substitut du Procureur	Tribunal Natitingou	XX
4	Désiré DATO	Magistrat, juge d'instruction au TPIN	Tribunal Natitingou	X
5	Me Hervé	Greffier au Greffe de Natitingou	Tribunal de Natitingou	X
6	Me Arnaud	Greffier au Parquet de Natitingou	Tribunal Natitingou	X
	Me Sotiré Yokossi	Greffier au Parquet du TPI de Kandi		
	Me Sylvestre Farra	Greffier au Parquet de Parakou puis à la Cour d'Appel de Cotonou		
7	Me Houégbè Jacques	Greffier au Parquet de Natitingou	Tribunal de Natitingou	XXX
8	Me Louis	Greffier au greffe de Natitingou	Tribunal de Natitingou	X
9	Aklamavo Paul	Président du Tribunal de Natitingou		X
<b>Groupe des auxiliaires de justice qui collaborent avec le tribunal</b>				
1	Aimé SAKA	Gendarme, CB Bassila	Gendarmerie Bassila	X
2	Marcel NANTEKOUA	Gendarme, CB Recherches Natitingou	Compagnie Natitingou	X
3	Adjt Chef ASSOUMA Imorou	Gendarme, CB Kouandé		XX
4	Jean M'PO NKIABOLA	Commissaire de Police, DDPN Atacora/Donga	Préfecture de Natitingou	X
5	Georges TOUMATOU	Magistrat, Ancien Juge d'Instruction au TPI	Tribunal de Parakou	X
6	Adjudant chef ..	Gendarme, CB Recherches Djougou	Compagnie Djougou	
7	M'Po KOUBETTI Abel	Président du Tribunal de conciliation de Boukoubé	Boukoubé	X
8	IP DJIBRIL	Inspecteur de Police, originaire du milieu	Commissariat de Natitingou	X
9	Adjudant Chef N'Tcha	Gendarme CB de Boukoubé, Natif du milieu	Brigade de Boukoubé	X
10	Charles FICO	Instituteur à la Retraite, Pdt Tribunal de conciliation	Kouandé	X
11	TIDJANI Soulé	Responsable de l'Agence judiciaire du Trésor	Natitingou	X
12	Kougnanzandé P.	Officier de Police, Commandant du corps urbain	Commissariat de Natitingou	X
13	Dr Tognon T. Francis	Experts psychiatre	CHDU Parakou	X
14	YORO Sotima	Assesseur waama au TPI Natitingou		X
15	PEDRO Moussa Amadou	Instituteur retraité, Président du Tribunal de conciliation de	Natitingou	X
16	OUANDO Bako	Régisseur de la Prison civile de Natitingou	Natitingou	X
<b>Groupe des anciens travailleurs du tribunal</b>				
1	Rigobert Yatté SAMBIENI	Officier de Justice Ancien, Ancien Chef de la section du Parquet	Cour d'Appel de Parakou	XXX
2	Pascal DAKIN	Magistrat, Ancien Président du tribunal de Natitingou	Cour d'Appel de Parakou	XX

*S.S.Tchantipo*

3				
4	Julien TIAMOU	Magistrat, Ancien Substitut du PR au TPIN	Cour d'Appel de Natitingou	X
<b>Groupe des professionnels de la justice ne travaillant pas au tribunal de Natitingou</b>				
1	Jean Pierre YERIMA BANDE	Magistrat,	TPI Parakou	X
2	Pascal	Magistrat, Président de la Cour d'Appel de Parakou	Cour d'Appel de Parakou	X
3	Mathieu SOBABE	Magistrat, Conseiller à la Cour d'appel de Parakou	Cour d'Appel de Parakou	
<b>Groupe des autorités locales</b>				
1	Médard N'KOUËI	Instituteur, Député à l'Assemblée Nationale	Boukoubé	X
2	ALAGBE Soumanou et les 3CA	Professeur de collège, Chef d'Arrondissement de Manigri	Mairie de Bassila	X
3	Adolphe KAMBIA	Premier Adjoint au Maire de Boukoubé	Mairie de BOUKOUMBE	X
4	Francois N'KOUËI	Maire de Boukoubé	Mairie de Boukoubé	X
5	OROU MORA Baro	Secrétaire Général de la Préfecture de Natitingou	Préfecture Natitingou	X
6	MOUSSA YAYA Issiaka	Administrateur civil, Secrétaire général Mairie Kouandé	Kouandé	X
7	Alassane ISSIFOU	Sociologue, Premier adjoint au Maire de Kouandé	Mairie Kouandé	X
<b>Groupe des justiciables</b>				
1	Daniel CHABI BONI	Géographe, journaliste, usager du tribunal de Natitingou	Natitingou	X
2	Martin SAKOURA	Pasteur	Natitingou	X
3	PEDRO Boni	Instituteur à la retraite, Notable de Natitingou	Natitingou	X
4	BAKO Hamani Boukari	Commis expéditionnaire à la retraite	Natitingou	X
<b>Les représentants des pouvoirs traditionnels</b>				
3	Gomon I. Yacoubou	Retraité des activités culturelles, Secrétaire du roi de Bassila	Bassila	X
	Etc.			
<b>Observations</b>				
1	Observations d'une audience spéciale (Flagrant délit) au TPI de Natitingou le vendredi 9 février 2007			
2	Observation d'une journée de grève au TPI Natitingou			
3	Observation d'une journée de travail dans une brigade de Gendarmerie			
	Les statistiques judiciaires des tribunaux de Natitingou et de Kandi			
	Etc.			

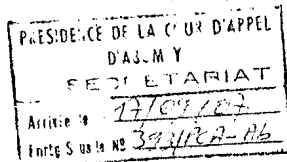
## Annexe N° 8 : Lettre circulaire du Garde des sceaux portant réorganisation des Tribunaux de première instance au Bénin

REPUBLIQUE DU BENIN

-----▼▼-----  
MINISTERE DE LA JUSTICE,  
DE LA LEGISLATION ET DES  
DROITS DE L'HOMME

-----▼▼-----  
CABINET DU MINISTRE

-----▼▼-----  
SECRETARIAT GENERAL  
DU MINISTERE



COTONOU, LE 29 Août 2007

LE GARDE DES SCEAUX, MINISTRE  
DE LA JUSTICE, DE LA LEGISLATION  
ET DES DROITS DE L'HOMME

A

MESDAMES ET MESSIEURS LES  
CHEFS DE JURIDICTIONS ET DE  
PARQUETS

**LETTRE CIRCULAIRE** n° 0134/MJLDH/CAB/SGM/SA

**OBJET** : Réorganisation fonctionnelle des  
tribunaux de première instance.

Les Etats Généraux de la Justice tenus en novembre 1996 ont permis de déceler les principaux dysfonctionnements de l'Institution judiciaire et d'identifier les mesures correctives à y apporter.

Pour lever les goulots d'étranglement auxquels demeure soumise la Justice béninoise, les partenaires au développement et le Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme (MJLDH) ont adopté un plan de stratégie de redressement, de renforcement et de modernisation du secteur de la Justice dénommé "Programme Intégré de Renforcement des Systèmes Juridique et Judiciaire" (PIRSJJ).

La finalité recherchée dans l'élaboration de ce programme est « d'instaurer une justice de qualité, efficace et accessible aux justiciables, qui soit dotée d'une administration moderne disposant de systèmes adéquats de gestion et agissant dans un cadre législatif approprié au contexte béninois ».

.../...

Les objectifs du projet d'appui aux cours et tribunaux s'inscrivent dans le cadre de ce programme et visent la modernisation de l'organisation des juridictions et une informatisation de celles-ci axée sur le développement de logiciels dits « métiers » sur laquelle la rationalisation des activités du greffe devra reposer.

Ainsi, le déploiement d'applications informatiques va provoquer un changement dans l'approche organisationnelle et fonctionnelle des tribunaux de première instance.

La présente circulaire a pour objet de préciser les principes qui doivent désormais gouverner l'organisation et le fonctionnement des tribunaux de première instance. Ces principes et les actions associées se décrivent comme ci-après :

**1 - Axer l'organisation de la juridiction sur le processus métier en s'appuyant sur la notion de service**

Il convient notamment de ne plus organiser vos juridictions en fonction des grandes entités connues à savoir, le parquet, le greffe, l'instruction et la présidence (ou le siège) mais de privilégier une organisation axée sur les différentes étapes du traitement d'une affaire.

Ainsi pour les activités pénales, on distinguera les services suivants:

- le secrétariat judiciaire
- l'audiencement pénal
- l'instruction
- la (les) chambre(s) correctionnelle(s)
- l'exécution des peines
- le casier judiciaire

Pour les activités civiles :

- la (les) chambre(s) civile(s) traditionnelle(s) qui peuvent elles-mêmes se subdiviser en chambre civile traditionnelle des biens et chambre civile traditionnelle des personnes,

- la (les) chambre(s) civile(s) moderne(s) qui peuvent se subdiviser en chambres des référés et chambre(s) du fond,
- la (les) chambre(s) commerciale(s),
- la (les) chambre(s) sociale(s).

La notion de service affinée à chaque stade de la procédure amène alors à répartir l'effectif de vos juridictions, non plus en fonction du statut des personnes, mais en fonction des tâches qu'elles sont amenées à effectuer.

Ainsi, ce qui est communément appelé le bureau des greffiers doit disparaître au profit d'une répartition de l'effectif des greffiers en fonction de leur rôle dans le processus de traitement d'une affaire.

Les personnes participant à un même traitement doivent être regroupées dans un même bureau quel que soit leur statut (greffier, agent administratif...) et leurs tâches clairement identifiées à l'intérieur du service. Cette opération permettra en outre de déterminer leurs droits d'accès au système informatique.

Enfin, la destination de chaque bureau doit être identifiée suivant le plan de réhabilitation des juridictions pour que la logique de la chaîne de traitement d'un contentieux soit respectée et que les personnes participant à un même processus soient dans un espace géographique proche.

## **2- Créer un encadrement intermédiaire : désigner des «responsables de service»**

Afin de faciliter le lien entre les services tels que décrits ci-dessus entre eux et avec les chefs de juridiction et le greffier en chef, mais aussi pour permettre une bonne organisation du travail à l'intérieur de chacun de ces services, un greffier (ou agent assimilé) « responsable » de service doit être désigné pour chaque service.

Il y assumera les fonctions d'encadrement intermédiaire entre le service et le greffier en chef et/ou les chefs de juridiction. Sous votre autorité, en fonction de l'autorité de rattachement du service (parquet ou siège) et celle du greffier en chef, il aura la responsabilité de la tenue du service (ou des services si l'activité le justifie), de son organisation, de la supervision des travaux et de l'encadrement du personnel. Il supervisera en outre le suivi statistique et pourra rendre compte à tout moment de l'état des activités de son service.

Il convient donc qu'à brève échéance, vous puissiez, en fonction des propositions qui vous ont été formulées par l'Assistance Technique Internationale (ATI), désigner nommément les greffiers qui auront à encadrer les services de vos juridictions.

Actuellement, priorité est donnée aux activités pénales. L'organisation et les différentes phases de leur mise en oeuvre vous ont été présentées. Pour rappel, il s'agit :

- de la présentation des principes aux chefs de juridictions puis aux Tribunaux de Première Instance pilotes dans leur ensemble par l'Assistance Technique Internationale conjointement avec l'Inspection Générale des Services Judiciaires,
- de la proposition de l'Assistance Technique Internationale pour la répartition des effectifs et positionnement dans les locaux, sur la base du plan de réhabilitation,

- du déploiement du matériel informatique et identification des personnels affectés à chaque service pour détermination de leur droit d'accès,
- de la mise en place de l'application informatique : chaîne pénale et formation des utilisateurs,
- du suivi-évaluation de l'organisation et de l'informatisation.

En parallèle, la possibilité d'une action de formation des personnels à l'encadrement intermédiaire est en train d'être étudiée avec l'Assistance Technique Internationale.

Vous avez été associés aux premières phases de la mise en place, lors des présentations qui ont eu lieu au ministère et dans vos juridictions, au cours du dernier trimestre de l'année 2006. Une note à laquelle vous pourrez utilement vous référer, vous a été transmise suite à ces présentations.

En conséquence, pour poursuivre la démarche entreprise, je vous demande de respecter les principes posés et d'être acteur de la mise en place de la nouvelle organisation en :

- mettant **impérativement** en oeuvre la nouvelle organisation **tant des personnes que des locaux** telle qu'elle a été discutée avec vous et l'Assistance Technique Internationale,
- respectant les plans de déploiement du matériel informatique tels qu'ils ont été élaborés conjointement par le ministère, l'Agence d'Exécution des Travaux Urbains (AGETUR) et l'Assistance Technique Internationale dans un but de cohérence avec l'organisation des services,
- contribuant avec l'Assistance Technique Internationale à la définition des tâches de chaque personnel de votre juridiction et son positionnement dans l'organisation de la juridiction.



*Il va de soi que si la désignation et l'affectation des personnels dans les différents services relèvent de votre autorité, une large information sur ces actions doit être menée par vos soins dans vos juridictions à destination de tous les personnels et magistrats afin que chacun intègre le rôle important qu'il a à jouer dans le respect des principes posés et par là même dans la modernisation de la justice.*

Un plan de chaque juridiction est joint à la présente, auquel vous voudrez vous conformer. L'Assistance Technique Internationale et les services compétents du Ministère peuvent être contactés à tout moment en cas de besoin.

Je vous invite à mettre en œuvre dans vos juridictions respectives, dès que vous aurez réintégré vos locaux réhabilités, ces principes d'organisation et les actions subséquentes qui ont été entreprises.

J'attacherai du prix à la mise en œuvre diligente et sans faille des présentes instructions.

Vous m'accuserez réception de la présente circulaire qui sera insérée dans le registre ad hoc de vos juridictions.



G. STAYE ANANI CASSA.

## Erklärung

(gemäß § 6 (2), h, i der Promotionsordnung vom 26. Juli 2000, in der Fassung vom 15. 08. 2005)

Hiermit erkläre ich, **Saï Sotima TCHANTIPO**, dass ich die eingereichte Dissertation selbstständig, ohne fremde Hilfe und mit keinen anderen als den darin angegebenen Hilfsmitteln angefertigt habe, dass die wörtlichen oder dem Inhalt nach aus fremden Arbeiten entnommenen Stellen, Zeichnungen, Skizzen, bildlichen Darstellungen und dergleichen als solche genau kenntlich gemacht sind.

Die Arbeit ist noch nicht veröffentlicht oder in gleicher oder anderer Form an irgendeiner Stelle als Prüfungsleistung vorgelegt worden.



Parakou le, 07 MARS 2016

---

Unterschrift