



**Alliance pour refonder la Gouvernance en Afrique (ARGA  
TOGO)**

**ATELIER DE SOKODE SUR :**

**« LA PLACE DU CHEF TRADITIONNEL DANS LE CONTEXTE  
DE LA DECENTRALISATION »**

**02-03 Mars 2007**

**LE STATUT JURIDIQUE DE LA CHEFFERIE TRADITIONNELLE  
AU TOGO : INCERTITUDES ET AMBIGUÏTES**

Par : **Dr. Christian TRIMUA**

Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences  
politiques,

Université de Kara

### **Introduction**

Ce que l'on appelle aujourd'hui chefferie traditionnelle est une

survivance des formes multiples d'organisations sociopolitiques qu'a connues l'Afrique avant la colonisation. Cette dernière a inventé les expressions de chefferie traditionnelle et de chef traditionnel dans un effort d'uniformiser une réalité dont la complexité lui échappait. Notons au passage que si tous les textes juridiques qui régissent la matière utilisent librement l'expression chefferie traditionnelle, aucun n'en a donné une définition<sup>1</sup>.

Ce legs de la colonisation a été bien entretenu par l'État africain indépendant. Dans certains cas, le problème de la chefferie traditionnelle a reçu une solution à la fois radicale et expéditive sous la forme de son éradication formelle (Bénin, Burkina Faso, Mali). Même dans ces cas-là, l'institution n'a pas pour autant cessé de représenter une référence pour une bonne frange de la population. Elle influence les institutions, les autorités politiques et administratives. Et comme le note Favrod (1985), « *là où le village est resté au manioc et au mil, à la seule économie de subsistance, les structures traditionnelles ont conservé leur solidité ... les chefs et les notables demeurent les maîtres* »<sup>2</sup>.

Dans le cas particulier du Togo, sans remonter à la période de la colonisation allemande, le texte réglementaire qui régissait la chefferie traditionnelle à l'époque du mandat français, après de nombreux tâtonnements, est l'arrêté n°951-49/APA<sup>3</sup> du 2 décembre 1949 qui fut révisé par le décret n°59-12<sup>4</sup> en Conseil des ministres le 3 Août 1959 à la veille de l'accession du territoire de la souveraineté internationale.

Les deux textes n'ont fondamentalement rien changé aux fonctions dévolues à la chefferie traditionnelle<sup>5</sup>.

Pour ce qui concerne l'essentiel de son statut, il est bien réaffirmé à l'article 8 du décret de 1959 que les chefs traditionnels sont les représentants de la collectivité que chacun dirige et en même temps l'agent du gouvernement auprès de celle-ci ; en clair, élu ou désigné suivant les règles coutumières, le chef traditionnel, sous le mandat français comme dans le Togo indépendant, demeure un auxiliaire de l'administration dont la reconnaissance est indispensable pour confirmer sa légitimité. La voie est donc ouverte pour que le chef traditionnel soit manipulé par le pouvoir en place qui peut prononcer sa destitution ou son maintien, selon le bon vouloir de ses supérieurs hiérarchiques administratifs que sont les commandants de cercle ou les chefs de

---

<sup>1</sup> Il est vrai que l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté de 1949 dispose que « l'administration autochtone du territoire est assurée par chefs ... » et laisse inférer ce faisant que la chefferie traditionnelle serait ainsi « une administration autochtone du territoire » ; mais qu'est-ce alors une « administration autochtone ? ».

<sup>2</sup> Cité par Gonidec Pierre-François, *Les systèmes politiques africains*, Paris LGDJ, 1985, p. 56

<sup>3</sup> Arrêté N°951-49/ du 2 décembre 1949 du Gouverneur de colonie, Commissaire de la République du Togo, JOTT 1949 p.1145-1148.

<sup>4</sup> JOTT 1949 op. cit.

<sup>5</sup> Le décret n'est en fait qu'une reconduction de l'arrêté de 1949 à l'exception des articles 7 à 14, soit au total 8 articles sur les 31 que comporte l'arrêté. Ces articles révisés du décret de 1959 n'ont fait que réitérer la hiérarchie par rapport aux nouvelles structures mises en place après les élections du 27 avril 1958 qui ont ouvert au Togo la voie vers l'indépendance.

circonscriptions (aujourd'hui préfets)<sup>6</sup>. Il se résout dès lors à exercer des fonctions largement policières au détriment de sa responsabilité résiduelle d'agent local de développement.

Malgré son avilissement tant aux sortirs de la colonisation qu'à la solde d'une administration étatique post coloniale, le chef traditionnel reste l'emblème d'une certaine perpétuation des coutumes et traditions. A ce titre, il demeure une référence sociologique dont le statut juridique à travers les temps mérite une réflexion au regard des nouvelles orientations en matière d'organisation administrative de l'Etat.

En effet, le citoyen togolais pour sa part - mais plus généralement les africains - émerge simultanément à trois registres institutionnels différents et complémentaires : le registre traditionnel, le registre administratif moderne et le registre religieux, à l'exemple de la trilogie du mariage africain (coutumier, civil et religieux). C'est pourquoi des États comme le nôtre ont choisi de poursuivre l'effort d'intégration de la chefferie traditionnelle dans leur organisation administrative.

Cependant, en perpétuant, sans réel bénéfice d'inventaire, les règlements coloniaux sur la question, après les indépendances, autant qu'en en réitérant les principes dans la réforme introduite par la nouvelle loi du 20 décembre 2005 portant statut de la chefferie traditionnelle dans le mouvement législatif induit par le programme de consolidation de la décentralisation adoptée en 2004, notre législation n'a pas fait preuve d'inventivité pour résoudre le problème de la cohabitation, dans un même pays, de structures administratives modernes et d'organisations sociopolitiques traditionnelles.

La chefferie traditionnelle comme élément de l'organisation administrative et territoriale de la République togolaise doit être appréhendée sous un double angle : la chefferie est d'abord une collectivité humaine établie sur une portion du territoire de l'État. Elle est ensuite le cadre d'exercice des compétences de cette autorité spécifique justement dénommée Chef traditionnel.

Cette double approche de la chefferie traditionnelle conduit à une interrogation : s'agit-il alors d'une collectivité locale ou d'une circonscription administrative (subdivision administrative) de l'État ? Ou doit-on y voir une catégorie, *sui generis*, de collectivité dans l'organisation administrative et territoriale de l'État ?

La réponse à ces questions permet d'éclairer la place que devrait occuper cette institution dans le programme de consolidation de la décentralisation en cours au Togo depuis 2004.

En effet, la chefferie traditionnelle a du mal à intégrer la typologie des collectivités relevant de l'administration territoriale de notre pays. C'est donc par avec un embarras certain, que les « légis-

---

<sup>6</sup> Leur position n'est pas exempte de préoccupations politiques et ils peuvent être l'objet d'une chasse aux sorcières, car ils représentent un enjeu majeur de légitimation auprès des populations des campagnes.

facteurs » togolais, dans la suite du colon français, ont désigné comme « unité administrative », la chefferie traditionnelle. Il s'agit d'une véritable « camisole de force » dont s'accommode difficile l'institution. Le malaise de cette classification forcée se perçoit aisément à travers les artifices et béquilles juridiques mis en place pour « gérer » cette structure juridique.

La chefferie traditionnelle togolaise est en réalité ce que l'on pourrait appeler un « *Objet juridique non identifié* » (OJNI).

La nouvelle loi portant statut de la chefferie traditionnelle adoptée le 20 décembre 2005 (aux dernières nouvelles non encore promulguée) ajoute malheureusement encore à ce sentiment. La nouvelle législation, dans son désir d'en découdre avec l'institution cheffale et de l'éloigner le plus possible du processus de décentralisation en cours, a maladroitement « géré » les acquis de la période coloniale issue de l'arrêté de 1949 et du décret de 1959. Tout en simulant un retour du commandement traditionnel dans le nouveau dispositif institutionnel de l'administration locale, cette loi a simplement opéré un recul de la chefferie traditionnelle avec apparemment le consentement tacite de l'Union Nationale des Chefs traditionnels du Togo (UNCTT).

#### **I- La chefferie traditionnelle : un objet juridiquement non identifié**

L'arrêté n° 951-49/APA du 2 décembre 1949 et le décret n° 59-121 du 3 août 1959 portant statut de la chefferie traditionnelle et modifiant l'arrêté précité font du chef traditionnel un véritable Objet juridiquement non identifié (OJNI). S'il distingue bien le chef traditionnel en tant qu'autorité de la communauté dont il a la direction (art. 1<sup>er</sup>, 3, 4, 5 et 6 de l'arrêté de 1949), ils en font également un agent de l'administration (art.8 du décret de 1959). Ce qui ne manque pas de poser la question de sa classification dans la nomenclature plurielle des personnels de l'administration.

Mais la difficulté est encore accrue lorsqu'on s'interroge sur la définition juridique de la chefferie entendue comme une collectivité humaine. Ses rapports tant avec le chef qu'avec l'État ne sont ni de ceux que l'on trouve dans le cas de la décentralisation administrative, ni de ceux qu'induirait un système de déconcentration administrative.

La chefferie traditionnelle togolaise ne semble finalement pas pouvoir être identifiée dans son essence ni à une circonscription administrative déconcentrée, telle qu'on a toujours voulu l'y percevoir, ni à une collectivité locale décentralisée, à laquelle on lui refuse l'accession.

#### **A- Ni circonscription déconcentrée ...**

L'article 2 du décret de 1949 réglementant le commandement

autochtone au Togo dispose que « *le village est l'unité administrative autochtone : il comprend :*

- a) l'ensemble de la collectivité y résident habituellement et dont les membres sont liés entre eux par des attaches familiales ou ethniques, sous l'autorité de son chef traditionnel ;*
- b) les étrangers, dont l'établissement au sein de la collectivité a un caractère certain de pérennité et se trouvent, de ce fait, soumis à l'autorité du chef traditionnel ;*
- c) les terres qui, traditionnellement, sont réputées dépendre de la collectivité »*

Ce texte appelle quelques observations sommaires:

- le texte colonial était marqué à première vue par le réalisme.

Il se borne à constater l'existence d'organisations sociopolitiques traditionnelles qu'il cherche simplement à organiser. Il reconnaissait ainsi que des collectivités traditionnelles existantes étaient organisées en chefferies sur une base territoriale.

Les sociétés traditionnelles ont, en effet, préexisté à l'État post-colonial. Ce sont parfois des institutions au passé pluriséculaire que le colonisateur a cherché à subjuguier, qu'il n'a pas pour autant réussi à gommer complètement même si dans bien des cas il a réussi à les affaiblir.

L'arrêté de 1949 déjà se bornait dès lors à organiser une sorte de hiérarchisation des chefs traditionnels en fonction de l'importance que revêtait leur communauté aux yeux du colonisateur (voir art. 1<sup>er</sup>, 2, 5,) : quartier (pour les milieux urbains), village, canton et chefferies supérieures lorsque la coutume l'exigeait (art. 6).

- la notion de collectivité (art. 2 c)) est une innovation du colonisateur.

Elle laisse entendre que le chef traditionnel dispose d'un domaine : la chefferie. Celle-ci est un groupement humain dont les membres sont liés les uns aux autres par des solidarités anthropologiques (familiales ou ethniques) pour former une communauté historique. Par conséquent, la chefferie, au-delà du chef lui-même est une communauté d'hommes et de femmes qui ont en commun le rattachement à un territoire donné. Il s'agit donc simplement d'articuler au plan juridique ce territoire et ces hommes et femmes à l'ensemble étatique. Cet aspect de la chose n'avait pas retenu l'attention du législateur colonial. Ce dernier était allé directement à la définition des droits et surtout des devoirs du chef lui-même. Cette approche se comprend en rapport avec l'unique rôle alors dévolu aux autorités traditionnelles : servir de courroie de transmission des volontés de l'administration coloniale aux populations locales.

- Cette notion de collectivité met en exergue la dimension

territoriale de la chefferie pour mieux l'insérer dans les cadres de l'administration territoriale de l'État.

Mais cette ambition pose une double difficulté de rationalité : d'abord, baser l'organisation des collectivités traditionnelles sur l'élément territorial, c'est donner à celui-ci une importance qu'il n'a pas toujours eu dans l'existence des sociétés africaines précoloniales. S'il est vrai que les sociétés politiques sont établies sur des terres d'accueil, rien n'indique, et surtout pas dans le cas des sociétés africaines, que le territoire soit le socle de leur existence. Élément fondamental du patrimoine collectif, la terre est source de vie pour les membres du groupe pour les ressources qu'elle offre (cultures, pâturage, mines, faune et flore, etc.). Pour autant, sa perte ou son amputation (guerres) ou son hostilité (sécheresse, désertification, inondation) n'a jamais en soi remis fondamentalement en cause l'existence du groupe. L'on a ainsi connu dans l'histoire des vagues migratoires au cours desquelles des peuples entiers ont occupé tour à tour diverses régions du continent.

Les liens de sang et de vassalité l'ont très souvent emporté sur la fixation territoriale pour identifier les sociétés politiques africaines précoloniales. Baser la chefferie traditionnelle aujourd'hui sur la notion de territoire ne peut en l'espèce répondre qu'à des préoccupations propres à l'État post-colonial, mais anticiper par le colon. Il s'agit pour ce dernier d'achever la maîtrise de son territoire en fixant définitivement les communautés traditionnelles sur les espaces qu'elles occupent. Cette entreprise initiée par le colonisateur répondait au souci de réaliser un maillage administratif et sécuritaire pour une bonne exploitation économique et humaine de la colonie.

- Le deuxième aspect de la difficulté se rapporte à la relation entre la collectivité cheffale et les populations.

Ce qui lie l'individu à sa communauté traditionnelle, c'est non pas sa présence sur, ou quelque lien qu'il aurait avec un territoire donné, mais un ensemble de valeurs, de traditions, une histoire qu'il partage avec d'autres personnes; tous éléments qui légitiment à ses yeux la reconnaissance d'un registre particulier de relation et de vie, à côté ou en deçà de l'appartenance à un État. Quel que soit le lieu où il se trouve, l'Africain reconnaît son appartenance à une communauté anthropologique préexistant à l'État. D'où la référence aux attaches familiales ou ethniques dans l'art. 2, b arrêté de 1949). Dès lors, faire du territoire la base de la collectivité traditionnelle aujourd'hui, c'est prétendre qu'un individu se détache de sa communauté en quittant simplement le territoire sur lequel celle-ci est désormais établie.

*A contrario*, cette turgescence de l'élément territorial dans la définition de la chefferie présume qu'un individu devient membre d'une communauté traditionnelle simplement par la résidence (art. 2, b

arrêté de 1949). Voilà une magistrale mystification de la réalité, et la problématique toujours actuelle des « *populations dites flottantes* »<sup>7</sup> montre l'incapacité des sociétés traditionnelles togolaises à recruter autrement que par des alliances de sang. Le droit du sol n'est pas reconnu dans les communautés sociohistoriques du Togo.

Ces remarques montrent que l'usage du territoire comme critère de définition de la chefferie traditionnelle participe surtout d'un effort d'ajustement de cette unité administrative aux autres cadres territoriaux de l'administration de l'État, notamment en la faisant coïncider avec les circonscriptions administratives existantes.

En effet, par le truchement de la notion de territoire, le législateur colonial procède à une délimitation et à une classification des collectivités traditionnelles en fonction de leur importance présumée : le village ou le quartier (en milieu urbain) sert de cadre à la chefferie de base; le canton abrite celle intermédiaire et doit comprendre au moins deux chefferies de base, puisqu'il s'agit d'un groupement de villages et de territoires. Eventuellement et lorsque cela est prévue par la coutume, la chefferie supérieure qui est la plus élevée dans cette typologie. Dès lors se trouve reléguée à l'arrière plan l'essence des collectivités traditionnelles africaines : une certaine homogénéité ethnique<sup>8</sup>.

L'assimilation voulue de la chefferie traditionnelle à la circonscription administrative se heurte cependant à un obstacle majeur : contrairement à la circonscription qui se confond avec la personnalité juridique de l'État, la chefferie au Togo, dispose d'un ensemble d'intérêts individualisés qui présume qu'à l'occasion d'un contentieux, les tribunaux pourraient lui reconnaître la personnalité juridique, comme cela a été le cas au Cameroun, notamment.

Dans une jurisprudence à ce jour constante, la Chambre administrative de la Cour suprême du Cameroun a consacré la personnalité juridique de la collectivité traditionnelle en lui reconnaissant le droit d'ester en justice pour son propre compte<sup>9</sup>. Cette reconnaissance vaut à la chefferie traditionnelle camerounaise

---

<sup>7</sup> Sommairement, il s'agit de communautés encore désignées comme « allogènes », qui malgré la durée de leur installation sur un territoire se réclame toujours de leurs collectivités traditionnelles d'origine ; c'est un peu le phénomène des chefferies de ressortissants.

<sup>8</sup> D'où la pratique initiée par le colonisateur et perpétuée après l'indépendance jusqu'à nos jours et qui consistait dans une même ville à regrouper les populations selon leurs origines ethniques, et à instituer un chef pour chacune des ethnies ainsi répertoriées. Elle est aujourd'hui connue sous le vocable « chefferie de ressortissants ». Cette stratégie juridique qui visait sous la colonisation à réaliser une interpénétration aussi poussée que possible des différentes ethnies dans les centres urbains cosmopolites, est aujourd'hui une forme de ghettoïsation ethnique qui dénature la chefferie traditionnelle. Car, que signifie une chefferie traditionnelle créée de toute pièce, et de quelle tradition se prévaudra le chef ainsi nommé, et auprès de quels sujets? Nulle n'ignore que dans la configuration actuelle de notre pays, «la chefferie représente avant tout la valeur culturelle d'un village, d'une tribu ou d'une ethnie». Ce qui est évidemment contraire à l'objectif principal des autorités togolaises depuis les indépendances qui ont toujours ambitionné de bâtir une nation.

<sup>9</sup> CS/CA, 25 septembre 1980, Collectivité Déido c/ Etat du Cameroun ; CS/CA 30 novembre 1995, collectivité Tagne Sobgui c/ Etat du Cameroun

d'être non seulement un sujet de droit, mais aussi une personne juridique au sens plein du terme.

En effet, si la qualité de sujet de droit s'entend de la définition d'une entité en termes de droits et d'obligations dans un ordre juridique donné, la notion de personnalité juridique insiste sur la capacité du sujet à instrumenter ces attributs juridiques au service de ses intérêts propres<sup>10</sup>. Cette personnalité juridique est une donnée naturelle liée à l'existence même de la chefferie traditionnelle. Celle-ci réunit tous les éléments propres à l'existence d'une personne morale : groupement humain, patrimoine distinct de celui de chacun de ses membres, capacité d'expression collective, etc.

Dès lors, on peut inférer que le juge togolais pourrait arriver à la même conclusion, même si les textes déniaient expressément la reconnaissance de la personnalité juridique à la chefferie traditionnelle.

Il est cependant, évident, que même dans l'hypothèse de la reconnaissance d'une personnalité juridique à la chefferie traditionnelle, celle-ci ne pourra être assimilée à une collectivité locale. Ce qu'elle n'est d'ailleurs pas à ce jour.

### ***B- Ni collectivité locale ...***

En fondant la chefferie traditionnelle sur la notion de territoire, l'arrêté de 1949 en fait une collectivité territoriale. Elle en comporte, il est vrai, tous les éléments organiques : un organe exécutif (le Chef), et un organe délibérant que l'arrêté désigne sous l'expression « conseils » (art. 1<sup>er</sup> de l'arrêté de 1949) ou de « conseils coutumiers » (art. 15 et suivants de l'arrêté de 1949 ; art. 7 et suivants du décret de 1959).

Originellement, en effet, les souverains africains étaient entourés de véritables conseils dont la composition et les pouvoirs pouvaient varier d'une société à une autre. Mais leur poids dans la marche de la cité restait indéniable<sup>11</sup>.

Quoi qu'il en soit, le Chef et le Conseil forment les organes de représentation de la collectivité dans la vie politique, administrative, civile et commerciale. Même si juridiquement seul le chef est valorisé, et c'est ce que confirme la reconnaissance de la personnalité juridique à la chefferie sous d'autres cieux.

Si à partir des éléments organiques précités, la chefferie peut se voir reconnaître une personnalité juridique, même fonctionnelle au Togo, toute la question demeure de savoir si la chefferie traditionnelle est une personne morale de droit public ou de droit privé?

<sup>10</sup> M. Virally, La pensée juridique, Paris LGDJ, 1960, pp. 124-126.

<sup>11</sup> Ces institutions ont perdu leur rôle de contre-pouvoir et sont relégués au rang de simples organes consultatifs. Et encore, leur avis n'est recherché que lors des tractations visant à désigner un nouveau chef en cas de vacance (voir art. 7 à 14 du décret de 1959). Bien que le rôle dévolu aux organes délibérants des chefferies traditionnelles soit restreint de nos jours, ils constituent néanmoins un pas dans la résurrection de ces institutions.

Les implications de cette question sont importantes : Dans le premier cas, elle pourrait être assimilée à une collectivité locale classique, dans le second, il faudrait lui trouver une autre catégorie, probablement *sui generis*<sup>12</sup>, car la nature publique des attributions exercées par ou pour le compte de la chefferie rend périlleux un rapprochement avec les statuts de droit privé.

Pour certains auteurs<sup>13</sup>, le fait pour la chefferie traditionnelle de jouir de la personnalité juridique tout en restant avant tout une collectivité humaine ne laisse plus aucun doute sur la question: « *la chefferie traditionnelle est une personne morale de droit public* »<sup>14</sup>.

Outre le fait que ces auteurs ne donnent pas les bases de leur affirmation, ce raisonnement n'est pas totalement satisfaisant; car les régimes de droit privé connaissent des personnalités morales justifiées par les mêmes critères.

Devrait pouvoir être en revanche assimilée à une personne publique tout sujet de droit jouissant de prérogatives de puissance publique, par delà la conduite d'une activité d'intérêt général.

La chefferie traditionnelle telle que l'organisent les textes de 1949 et de 1959 au Togo entre très difficilement dans cette catégorie.

En effet, le régime de la collectivité traditionnelle l'éloigne sur certains points fondamentaux de celui prévu pour les personnes publiques. A titre d'illustration, la technique juridique de la domanialité publique qui protège les biens des personnes publiques contre certains actes d'atteinte à leur intégrité n'est pas applicable aux biens de la chefferie traditionnelle. Les principes tels que l'imprescriptibilité, l'inaliénabilité, l'insaisissabilité ne viennent pas protéger les biens communautaires.

Il est vrai que pendant longtemps une sorte de sacralité a couvert les propriétés de la chefferie contre les appétits individuels de leurs membres. Les biens collectifs tels que les terres de cultures, les espaces de pâturage, les cours d'eaux, les mines et les zones de chasse sont toujours régis par le droit public communautaire.

Mais l'existence de ce domaine communautaire est aujourd'hui au centre de plusieurs conflits des espaces et des droits comme dans la Ville de Lomé : la Chefferie traditionnelle de Bè implantée sur le site actuel longtemps avant la colonisation résiste encore désespérément à la poussée inexorable de l'urbanisme dans une région où la terre disponible est extrêmement rare et aux vellétés d'occupation frauduleuse de ses espaces rituels telles que la Forêt sacré de Bè bien connu des togolais. Ce qui aboutit à des situations presque dramatiques.

---

<sup>12</sup> Puisque la distinction droit public/droit privé relève de la *summa divisio*, tout autre classification ne peut qu'être *sui generis*.

<sup>13</sup> R. G. Nlep, L'administration publique camerounaise. Contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique, Paris LGDJ, 1986, p.127.

<sup>14</sup> Une thèse que partage Momo (1996:12) tout en préférant parler de «catégorie juridique rarissime»

Certains particuliers n'hésitent pas à grignoter les terres de la chefferie en tirant partie des failles de la législation foncière<sup>15</sup>. En général, les domaines d'implantation des chefferies restent des lieux assez respectés<sup>16</sup>. Mais en l'absence d'une véritable protection du domaine cheffal par des techniques juridiques dont profitent les personnes morales de droit public, celui-ci reste soumis au droit commun en matière foncière et domaniale.

Par ailleurs, la chefferie traditionnelle se distingue de la collectivité locale par l'inexistence à son profit d'un domaine de compétences propres. La chefferie traditionnelle en tant qu'institution collective ne dispose d'aucune compétence. Les textes coloniaux passent cette question sous silence. Seul le chef en tant qu'« *agent de l'administration* » se voit confier des responsabilités qu'il assume au nom de la collectivité. Il s'agit de compétences personnelles.

## **II- Statut juridique du chef traditionnel**

Une question préalable conditionne l'analyse sur le statut juridique de chef traditionnel. Elle a trait à la notion même de « *chef traditionnel* ». Aucun texte n'en donne la définition juridique. L'expression est elle-même inconnue du lexique des organisations sociopolitiques de l'Afrique précoloniale. C'est une invention du colonisateur que l'État post-colonial a simplement récupérée et affinée.

En effet, l'expression « *chef traditionnel* » est contemporaine de l'arrivée du colonisateur européen. Elle entre dans le vocabulaire juridique et administratif togolais avec l'arrêté de 1949. Ce texte détermine les chefs supérieurs, les chefs de cantons, et les chefs de village ou chefs de quartiers en zones urbaines.

Cette répartition qui entre dans le processus de maîtrise territorial et administratif de la colonie montre que les titres ainsi distribués rendent compte, non pas de rapports entre ces autorités et les populations, mais de ceux qu'ils doivent désormais entretenir avec le nouveau maître, le colon. Ces rapports étaient des rapports de soumission à l'administration coloniale. La docilité était rétribuée par le maintien en poste, l'insubordination étant sanctionnée par la destitution.

Dans l'exercice de ses fonctions, le chef relève de la totale

---

<sup>15</sup> C'est ainsi qu'au Cameroun, dans une jurisprudence Tagne Sobgui (CS/CA, 1995), la collectivité du même nom s'est vue déposséder d'une partie de ses terres au profit de Fono Jacques. Ce dernier avait tout simplement eu la bonne idée d'aller la faire immatriculer à son nom. La Cour suprême déboute la chefferie en ces termes: « *attendu que la procédure d'obtention du titre foncier a été régulière, et que la collectivité Tagne Sobgui qui revendique un droit coutumier sur ce terrain ne rapporte pas la preuve d'une erreur, omission ou irrégularité commise par l'administration* ». En clair donc, le caractère communautaire d'un bien, fut-il cheffal ne lui assure aucune protection particulière.

<sup>16</sup> C'est le cas des lieux d'implantation des palais royaux ou des chefferies traditionnelles, soit en raison de son caractère sacré. C'est aussi le cas des lieux de culte et des cimetières ancestraux.

discrétion de l'administration de l'État. Sa seule dépendance par rapport à sa communauté s'exprime dans la participation de celle-ci à la procédure d'investiture pour mettre fin à une situation de vacance (voir décret de 1959, art. 7 à 14).

### **A- Un agent auxiliaire déconcentré ...**

Le chef traditionnel relève directement de l'autorité hiérarchique du représentant de l'État dans sa circonscription. Son mode de désignation, ses responsabilités, son traitement financier et son régime disciplinaire en font un agent public.

A ce titre, le juge administratif français a décidé dans une affaire (CE, 27 février 1953, Gbogan)<sup>17</sup> que le chef de village doit être regardé comme un « *agent local* » et que par suite, tout litige lié à sa nomination doit suivre la procédure administrative contentieuse telle que établie par les textes.

#### **CE, 27 février 1953, Gbogan**

*« considérant que (...) en vertu de ces textes, lesdits conseils sont juges ordinaires du contentieux local; qu'ils sont ainsi compétents, à moins de textes contraires, pour statuer sur les litiges ordinaires concernant **les agents locaux des circonscriptions où ils ont été institués** (...), il appartient au Conseil du contentieux administratif du Togo de connaître en premier ressort de la requête par laquelle le Sieur Gbogan Toudéka demande l'annulation de la décision du Commandant de cercle d'Anécho réintégrant le Sieur Agbossoumondé dans ses fonctions de Chef du village d'Akoumape Assiko précédemment occupé par le requérant ».*

La notion d'« *agents locaux* » utilisée ici par le juge n'est pas appropriée. Le chef ne relève pas de la fonction publique locale, il n'est pas l'« *agent d'une collectivité locale* », du moins tant que les textes n'en ont pas expressément disposé ainsi. Cette précision est contenue dans un autre arrêt du CE, 11 janvier 1955, Ville de Saint-Louis<sup>18</sup>.

#### **CE, 11 janvier 1955, Ville de Saint-Louis**

*« Considérant que (...) aucune disposition dudit décret n'a impliqué la modification du rôle des chefs de quartier en*

<sup>17</sup> In RJP de l'Union française, 1953

<sup>18</sup> In Penant 1955, Conclusions Laurent, Note, Jean de Soto.

*matière d'état civil, de surveillance de la collecte des impôts, de transport des correspondances ou de conciliation; que dans l'exercice de ces attributions, **les chefs de quartier ne relèvent que du chef du territoire ...** »*

Il s'agit par conséquent d'un agent public de l'État et son étroite subordination à l'administration peut s'apprécier à travers trois éléments : son mode de désignation, son traitement rémunérateur et son régime disciplinaire.

L'article 7 du décret de 1959 dispose « *la désignation des chefs coutumiers est réglée par la coutume locale là où elle existe. Une consultation populaire remplace cette désignation partout où la chefferie n'est pas traditionnelle ou coutumière* ».

Une lecture rapide et isolée de cette disposition peut laisser croire que seule la coutume règle la désignation des chefs traditionnels et éventuellement une consultation populaire lorsque le chef n'est ni coutumier ni traditionnel.

En réalité, une lecture conjointe de cet article 7 avec l'article 8 du même décret aboutit à une conclusion différente. Selon cette disposition, « *le chef est le représentant de la collectivité qu'il dirige et, en même temps, l'agent du gouvernement auprès d'elle. Sa désignation faite selon les règles coutumières, ou son élection par voie de consultation populaire, doit en conséquence être reconnue par le gouvernement ou son représentant dans les conditions prévues à l'article 9* ». Or celui-ci par ce pouvoir de reconnaissance, mais aussi de non reconnaissance peut contraindre le conseil coutumier ou la population à ne désigner qu'un chef qui lui est favorable. La non reconnaissance enlevant la qualité d'« *agent du gouvernement* » au chef, il ne peut même plus prétendre à celle de représentant de sa collectivité, puisque l'interlocuteur de cette population qu'est l'autorité reconnaissante ne le considère pas comme valablement investi. Dès lors, les chefs traditionnels apparaissent, *in fine*, comme « nommés » par l'acte de reconnaissance de l'autorité administrative.

Celle-ci s'opère selon la nomenclature suivante : Les chefs canton et les chefs supérieurs sont reconnus par acte du Premier ministre. Depuis les indépendances et particulièrement à partir de la IIIème République togolaise, la pratique a modifié l'esprit du texte et les chefs cantons sont désormais reconnus par décret du Président de la République en Conseil des ministres. Les chefs de villages l'étaient sous la colonisation par le commandant de cercle. Mais depuis les indépendances, leur reconnaissance est faite par arrêté du ministre chargé de l'administration territoriale, tandis que celle des chefs de quartier dans les zones urbaines est

faite par décision du préfet dans le ressort territorial duquel se trouve la chefferie concernée.

Cette répartition des compétences en matière de nomination est une reconduction de l'esprit de l'arrêté de 1949, modifié par le décret de 1959.

Ce pouvoir de reconnaissance (véritable pouvoir de nomination en réalité) que s'est arrogé l'État s'est ainsi révélé être l'une des plus grandes causes de l'affaiblissement de l'institution cheffale. Il est en effet doublé d'un pouvoir de non reconnaissance à l'initiative du commandant<sup>19</sup> de cercle pour cause d'incompatibilité. Mais également d'un pouvoir de suspension de la reconnaissance, toujours à l'initiative du commandant de cercle, lorsque « *un chef régulièrement nommé serait l'objet de poursuites judiciaires, ou ne jouirait plus de la confiance de la population* » (art. 14 du décret de 1959).

L'autorité traditionnelle est ainsi, comme tous les agents publics de l'État, désignée par l'administration. Cette dépendance directe à l'administration est renforcée par le régime juridique du contentieux de la désignation et de la destitution des chefs, organisé par l'article 15 de l'arrêté de 1949.

Les arbitrages prévus pour régler ces contentieux sont entièrement contrôlés et maîtrisés par le commandant de cercle, lorsqu'il s'agit de chefs de village. En pratique cette influence du commandant de cercle s'étend même au contentieux impliquant des chefs de canton et des chefs supérieurs, même si juridiquement, il en est exclu<sup>20</sup>. Ceci du fait que dans tous les cas, et conformément aux termes de l'article 14, paragraphe 2 du décret de 1959, la décision de suspension est prise par le commandant de cercle qui la notifie immédiatement au ministre de l'intérieur<sup>21</sup>.

En précisant que les décisions du ministre de l'intérieur dans ce domaine sont définitives, l'article 13 du décret de 1959, certes contredite par la jurisprudence Gbogon de 1953 précitée, impose

---

<sup>19</sup> Même si en théorie le Ministre de l'intérieur peut confirmer ou annuler le refus de reconnaissance d'un chef de village après avis d'un conseil dont la composition est donnée à l'art. 13 du même décret, en pratique, il confirme toujours la décision du commandant de cercle.

<sup>20</sup> Article 15 de l'arrêté de 1949, « *Les contestations relatives à la chefferie, qu'il s'agisse de destitution ou de désignation, qui n'auraient pas, pour une raison quelconque, pu être réglées, par le conseil coutumier, seront arbitrées, s'il s'agit d'un chef de village, par un conseil désigné par le commandant de cercle et accepté par les intéressés, et composé, sous la présidence du chef canton, s'il en existe, ou dans le cas contraire du plus âgé des chefs de village, de six chefs de villages de même coutume que l'intéressé.*

*S'il s'agit d'un chef canton, l'arbitrage sera effectué par un conseil désigné par le chef du territoire et accepté par les intéressés et composé, sous la présidence du chef supérieur, s'il en existe, ou dans le cas contraire du plus âgé des chefs de canton, de six chefs de canton de même coutume que l'intéressé.*

*S'il s'agit d'un chef supérieur, l'arbitrage sera effectué par un conseil désigné par le chef du territoire et accepté par les intéressés et composé de tous les chefs de canton dépendant de l'autorité de ce chef supérieur, sous la présidence du plus âgé d'entre eux ».*

<sup>21</sup> Celui-ci possède un pouvoir de réformation, qui en pratique ne sera utilisé que dans des cas particuliers, menaçant l'ordre public.

que les contestations nées à l'occasion de la désignation des chefs traditionnels soient portées non pas devant la juridiction administrative dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir, mais exclusivement devant l'autorité administrative, en l'occurrence le commandant de cercle. Celui-ci, le cas échéant, dispose de procédures spécifiques à chaque type de chefferie.

L'on se retrouve devant une situation où l'acte de nomination d'un chef traditionnel, acte administratif, était revêtu d'une immunité juridictionnelle qui le plaçait ainsi hors de la juridiction du juge administratif. Le seul recours autorisé est d'ordre administratif dans le cadre d'une procédure administrative non contentieuse. Sur ce point, l'arrêté de 1949 constitue en soi une atteinte à la compétence du juge administratif et au principe général<sup>22</sup> de droit selon lequel tout acte administratif est susceptible de recours pour excès de pouvoir<sup>23</sup>.

L'arrêté de 1949 a cherché une sorte de rationalisation des attributions des autorités traditionnelles par une fonctionnarisation accrue de ce dernier : auxiliaires de l'administration, les chefs traditionnels sont notamment chargés, outre leurs attributions coutumières, de nombreuses autres attributions dans diverses matières :

- Police générale ;
- Police rurale ;
- Matière économique ;
- Voirie ;
- Hygiène ;
- Justice ;
- Perception d'impôt ;
- Attributions administratives spécifiques ;

---

<sup>22</sup> CE, 17 février 1950, Dame Lamotte, GAJA.

<sup>23</sup> C'est au nom de ce principe consacré par le juge administratif français que la Chambre administrative de la Cour suprême camerounaise s'est dans une jurisprudence de 1979 reconnue compétente pour connaître des contestations en rapport avec les décisions de nomination des autorités traditionnelles (CS/CA 31 mai 1979, Kouang Guillaume Charles c/ Etat du Cameroun ; CS/CA 19 novembre 1979, Monkam Tiendeu David c/ Etat du Cameroun) passant ainsi outre les dispositions de la loi de 1979. Le juge affirme à cette occasion que même si une loi dispose que tel acte de l'administration n'est susceptible d'aucun recours juridictionnel, cette loi ne peut pas être entendue comme excluant le recours pour excès de pouvoir qui est ouvert même sans texte contre tout acte de l'administration. Devant cette hardiesse du juge administratif camerounais à cette occasion, le législateur reviendra à la charge en 1980. Par la loi n° 80/31 du 27 novembre 1980, il dessaisit le juge administratif de toutes les actions pendantes devant **lui** et ayant trait aux contestations en matière de désignation des chefs traditionnels. Ce texte posait cependant un problème a posteriori.

Depuis 1989, la jurisprudence administrative camerounaise en la matière s'est par la suite conformée à la loi (CS/CA 25 mai 1989, Egbe Bessong Alfred c/ Etat du Cameroun ; CS/CA 29 juin 1989, Nken Ngawe c/ Etat du Cameroun). L'asservissement du chef traditionnel à l'administration est désormais total, conditionné qu'il est par le pouvoir de destitution qu'elle dispose à son égard, comme chez nous.

- Etc.

Il faut noter que les attributions ainsi définies pour le chef ne tiennent compte que des intérêts de l'administration.

Notre pays, après son indépendance, n'a pas cru bon de codifier les attributions traditionnelles des chefs, celles qui ont trait par exemple à la conservation et au développement des richesses culturelles authentiques (« *us et coutumes* » selon l'expression de l'art. 143 de la constitution togolaise de 1992) dont par ailleurs on se plaint à dire qu'ils sont depuis la constitution de la IV<sup>ème</sup> République de 1992, « *les gardiens* ». Seule une formule lapidaire de l'arrêté de 1949 - « *en plus de ses attributions coutumières* » - rappelle ces attributions vagues, qui tranchent avec le détail méticuleux de l'énumération des attributions administratives du chef<sup>24</sup>.

Tout comme le colonisateur, le législateur togolais actuel ne semble pas avoir appréhendé dans la nouvelle loi sur le statut de la chefferie traditionnelle, pas plus que dans celle relative à l'administration territoriale adoptée par l'Assemblée Nationale togolaise le même jour, la place du chef traditionnel en termes d'apport des cultures traditionnelles à l'édification de notre pays. Le chef ne paraît bon que dans son aspect corvéable. Autant dire qu'il ne dispose d'aucune autonomie dans l'exercice de ses fonctions<sup>25</sup>.

Cette tradition née sous la colonisation a donc chevauché l'indépendance.

Les fonctions dévolues au chef coutumier en font **non pas une autorité administrative** au sens plein du terme, **mais un agent auxiliaire de l'administration**. Le statut d'auxiliaire résulte, pour le chef, de cette détermination précise et détaillée de tâches exclusivement matérielles à sa charge, sous le contrôle d'un agent supérieur. Cette technique est un héritage du système colonial français qui ne laissait aux chefs coutumiers aucune autre forme de collaboration que l'exécution des instructions de l'autorité administrative. Il n'a aucune marge de manœuvre.

Le chef doit exécuter, en effet, ses tâches sous le contrôle de l'autorité administrative de la circonscription (le commandant de cercle avant l'indépendance, le préfet après l'indépendance).

Les textes de 1949 et de 1959 ne prévoient pas expressément de

---

<sup>24</sup> Les pouvoirs religieux des chefs sont également englobés dans les « attributions coutumières », sans autres précisions. Or c'est cette dimension religieuse qui, réputée assurer le contact entre les vivants et les morts, maintient à travers la personne du chef une sorte de continuité avec l'au-delà. Cette continuité de la société dont il est le garant ne peut se concevoir sans cette dimension mystique, voire mythique qui ajoute à la sacralité de l'institution.

<sup>25</sup> A ce propos, le Gouverneur Van Vollenhoven déclarait déjà à l'époque coloniale que les chefs « *n'ont aucun pouvoir d'aucune espèce, car il n'y a pas deux pouvoirs dans le cercle: l'autorité française et l'autorité indigène; il n'y en a qu'une seule! Seul le commandant de cercle commande ... Le chef indigène n'est qu'un instrument, un auxiliaire de transmission* » (cité par Lombard, J. « Autorités traditionnelles et pouvoirs européens en Afrique noire, Paris, Armand Colin, 1967, p.128).

sanctions particulières pour les fautes commises dans l'exercice de leurs fonctions par les chefs, hormis la suspension et la non reconnaissance pour incompatibilité, survenance de poursuites judiciaires ou défiance de la populaire. Cependant, en pratique, il existe une panoplie de sanctions modulées selon la gravité du manquement dont il se rendrait coupable : le rappel à l'ordre, l'avertissement, le blâme simple, le blâme avec suspension de la reconnaissance, la destitution pour les cas les plus graves<sup>26</sup>.

Comme toute personne menacée de sanction, le chef a le droit d'être informé des mesures envisagées contre lui, d'être informé des griefs retenus contre lui, de disposer d'un délai suffisant pour préparer sa défense, d'être enfin autorisé à la présenter avec ou sans l'assistance d'un avocat.

Au-delà des ces garanties qui relèvent des droits élémentaires de la défense, les fonctions du chef traditionnel ne sont pas gratuites.

En effet, en contrepartie des importantes sujétions auxquelles il est soumis, le chef traditionnel reçoit une rémunération calculée selon un système complexe qui tient notamment compte de l'importance démographique de sa communauté et des charges dites spéciales qui peuvent lui être confiées.

Selon le texte de 1949, la rémunération du chef était faite dans les milieux urbains, au moyen de remises sur les produits des impôts perçus sur rôles numériques<sup>27</sup>. Ce dispositif n'est au fond qu'une reconduction du système mis sur pied sous la colonisation et qui consistait à exacerber le zèle des chefs dans la perception des taxes et impôts en conditionnant leur rémunération au produits des recouvrements fiscaux. C'est aussi leur attribution la plus impopulaire.

Cette forme de rémunération a cependant été remplacé par un régime financier défini dans par un arrêté interministériel qui détermine les taux d'allocation fixe à attribuer aux chefs cantons exclusivement. Les chefs de villages et les chefs de quartier ne bénéficient pas de ce régime financier.

L'allocation est annuelle. Elle est liée au chiffre de la population et est d'autant plus élevée que la communauté en question est importante. Elle est cependant bornée par un montant plafonné. De même, un plancher a été fixé. Il est de cent trente deux mille trois cent (132.300) francs CFA pour les cantons dont la population est comprise entre un (01) et dix mille (10.000) habitants. Il est de cent quatre vingt dix-huit mille quatre cent cinquante (198.450) francs CFA pour les cantons dont la population est comprise entre dix mille

---

<sup>26</sup> La destitution ne peut cependant être prononcée qu'« à la suite d'une délibération du conseil coutumier ou à la suite d'une consultation populaire, intervenant, soit en raison de la condamnation du chef, à une peine criminelle ou à une peine correctionnelle à caractère déshonorant, soit lorsque le chef ne jouit plus de la confiance du conseil coutumier qui l'a désigné ou de la population qui l'a élu ».

<sup>27</sup> Voir pour les détails de ce régime financier d'origine colonial, les articles 18 à 24 de l'arrêté de 1949.

(10.000) et vingt mille (20.000) habitants et de deux cent soixante quatre mille six cent (264.600) francs CFA pour les cantons de plus de vingt mille (20.000) habitants.

### **B- ... D'essence traditionnelle**

Le pouvoir de nomination dont dispose l'administration sur les chefs traditionnels est toutefois tempéré par une procédure préalable qui assure la participation de la communauté locale à la désignation de son chef. Un ensemble d'opérations dont le but est d'assurer une légitimité anthropologique du candidat chef et de garantir ainsi sa reconnaissance et son enracinement au sein de sa communauté.

Aux termes du décret de 1959, « *la désignation des chefs coutumiers est réglée par la coutume locale là où elle existe. Une consultation populaire remplace cette désignation partout où la chefferie n'est pas traditionnelle ou coutumière* ».

Cette disposition très ambiguë distingue deux cas : le cas où la coutume existe et prévoit un mode de désignation du chef. Dans ce cas, le régime juridique de cette désignation est coutumier.

Le cas où la chefferie n'est pas traditionnelle ou coutumière. Dans ce cas, c'est la consultation populaire qui permet de désigner le chef.

Le premier cas ne pose pas de problème majeur. La question ici est liée à l'appréciation de l'existence ou non de la coutume : Qui peut constater l'existence de cette coutume ? Qui peut trancher les contestations liées ou non à l'existence d'une telle coutume ?

On peut imaginer que cette compétence relève de la même procédure contentieuse que celle de la désignation du chef prévue à l'article 15 de l'arrêté de 1949.

En fait, cette première hypothèse de l'existence d'une coutume dans les chefferies traditionnelles ou coutumières fait appel au droit du sang (*jure sanguinis*) qui a toujours prévalu dans la compétition pour le trône. Les fonctions de chef traditionnel ne sont pas d'accessibilité démocratique. La dévolution du pouvoir se fait à l'intérieur d'un cercle familial. Une constante que ni la colonisation, ni l'indépendance n'ont cru devoir remettre en cause<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> En effet, ce souci de disposer de chefs locaux jouissant d'un minimum d'autorité morale sur les populations n'a jamais été totalement absent chez le colonisateur. L'administration britannique, par exemple, recherchait constamment des leaders investis selon les us et coutumes de la localité. Ce souci a permis dans de très nombreux cas de ne promouvoir que des chefs d'abord reconnus légitimes par leur propre communauté (voir sur ce point, Fergus Phyllis, Willis Ivor, « Chiefs Constitution and the British in Northern Ghana », in Crowder M. Et Ikime O., (ed.), 1970, p. 326).

Malgré sa préférence pour l'administration directe, la France ne dédaignait pas de temps en temps tenir compte de l'audience réelle dont disposait le postulant auprès de la population locale avant de le sacrer. Le gouverneur Merlin en poste au Congo à l'époque préconisait en ce sens la recherche de familles influentes dans les régions où ne se

Le second cas, qui introduit la notion de « *chefferie non traditionnelle ou non coutumière* » laisse en revanche perplexe. Existerait-il des chefferies qui ne seraient pas coutumière ou traditionnelle ? La notion de « *chefferie* » n'est elle pas intimement liée à celle de « *coutume ou de tradition* » dans son essence profonde ?

Il serait probablement trop long de se lancer dans ce débat à l'occasion de cette réflexion. Nous proposons donc que la réflexion se poursuive et que les échanges nourrissent ce point. Il est cependant certain que le régime juridique de la désignation de tels chefs est la consultation populaire.

Dans tous les cas, l'avis du conseil coutumier est requis. Ces consultations ont lieu au cours de réunions convoquées par le représentant de l'Etat (préfet ou sous-préfet selon le cas). C'est au cours de ces consultations que les différentes candidatures sont examinées et le nouveau chef sélectionné. L'autorité administrative qui dirige les travaux en dresse un procès verbal qu'il transmet avec un dossier complet du candidat aux autorités centrales. Ce dossier comprend un extrait de casier judiciaire, une copie de l'acte de naissance, un certificat médical et le cas échéant, une copie de l'acte prouvant la vacance à la tête de la chefferie (acte de décès, rapport médical d'incapacité ou d'indisponibilité, lettre de démission ou décision de destitution du prédécesseur).

L'autorité administrative compétente n'a plus qu'à ratifier le choix ainsi effectué. Mais formellement, l'avis des conseils coutumiers, s'il est obligatoire, n'a rien de conforme.

## **Conclusion**

Au regard de l'évolution statutaire de l'institution, la chefferie traditionnelle togolaise, a besoin d'être redorée et revalorisée si l'on veut la maintenir comme un des maillons à la base de la chaîne administrative. Au Togo, l'institution demeure, mais son statut reste ambigu à travers : l'exercice des fonctions traditionnelles qui lui sont dévolues ; l'évolution même des rouages de l'administration moderne ; les textes réglementaires régissant l'administration générale dont elle dépend en l'occurrence le ministère de l'administration territoriale.

---

manifestait pas un pouvoir politique centralisé. Il ne faut cependant pas y voir une préoccupation de respect des coutumes africaines par le colonisateur.

Le danger a toujours été réel de ne pas pouvoir atteindre l'adhésion des populations à travers un leader qu'elles ne reconnaissent pas. Gouverneur de l'espace colonial de l'Afrique équatoriale française (AEF), Félix Eboué était formel sur cette question: « Il y a un chef désigné par la coutume, il s'agit de le reconnaître. Si nous le remplaçons arbitrairement, nous divisons le commandement : l'officielle et la véritable» (Kwayeb, K. Enoch, les institutions de droit public du pays bamiléké, évolution et régime actuel, Paris, LGDJ, 1960, pp. 54-55).

De même, pour l'Afrique occidentale française (AOF), Brevie (1932) insistait sur la nécessité de garantir l'essence coutumière du chef traditionnel. Aujourd'hui encore, la méconnaissance de cette délicate exigence produit les conséquences évoquées par les colonisateurs.

Pour commencer, la Nouvelle Constitution de la IV<sup>ème</sup> République, adoptée par référendum en septembre 1992 et promulguée dès octobre de la même année, tout comme les précédentes, affirment reconnaître la chefferie traditionnelle, mais juste comme gardienne des « us et coutumes ». Les collectivités territoriales reconnues sont les communes, les préfectures et les régions. La création de toutes autres collectivités locales et leurs chefs n'ont pas d'existence légale, sauf la reconnaissance que leur confère l'article 143 du même texte fondamental comme gardien des « us et coutumes ». Ce faisant elle a constitutionnalisé partiellement les acquis antérieurs, mais reste muette sur le rôle administratif de la chefferie.

La nouvelle loi sur le statut de la chefferie traditionnelle n'est pas plus progressiste. Elle réduit même le rôle administratif du chef traditionnel, l'écarte subtilement de la gestion des futures collectivités locales, tout en superposant le territoire des nouvelles communes au territoire traditionnel du chef canton.

La loi sur l'administration territoriale du même jour reste dans une logique similaire : le chef doit être confiné à la garde des us et coutume.

Mais dans un contexte de décentralisation, il conviendra nécessairement d'établir les passerelles entre ces différentes institutions appelées à intervenir dans le même champ territorial. La nécessité d'un statut amélioré, prenant en compte la modernisation de l'administration du territoire pour accorder un rôle nouveau et les armes de la garde des us et coutumes au chef s'impose dès lors.

Puisse ce séminaire contribuer à la réflexion sur les conditions de cette amélioration statutaire du chef traditionnel au Togo. /