



ALLIANCE POUR REFONDER LA GOUVERNANCE EN AFRIQUE

**ATELIER SUR LA PLACE DU CHEF TRADITIONNEL DANS LE
CONTEXTE DE LA DECENTRALISATION AU TOGO**

Sokodé du 2 au 3 mars 2007

RAPPORT



S O M M A I R E

Résumé.....	4
Introduction	6
But et Objectifs de l'atelier.....	7
Approche méthodologique et organisation.....	8
Conclusion et recommandations.....	24
Annexes.....	27

-

I- Résumé

Les 02 et 03 mars 2007 a eu lieu à l'Hôtel AVE-KEDIA à Sokodé, un atelier organisé par l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique sur le thème : la place du chef traditionnel dans le contexte de la décentralisation au Togo.

Cet atelier, organisé à l'intention des chefs traditionnels qui étaient au nombre de 24, a également connu la participation de certaines personnes ressources représentantes des organisations de la société civile de la ville de Sokodé (voir la liste exhaustive des participants en annexe 1).

Dans son intervention d'ouverture de l'atelier, le Médiateur National pour le Togo a tout d'abord tenu à présenter les salutations d'usage à tous les participants tout en saluant la présence effective des chefs traditionnels. Selon lui, cette présence effective témoigne de leur attachement à l'intérêt lié à la problématique du développement local participatif qui est un aspect de la décentralisation.

Ensuite, il a présenté la genèse de l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique et les principaux axes thématiques de son programme 2006-2010.

Ces axes thématiques sont :

- décentralisation et développement local ;
- pluralisme juridique ;
- gouvernance économique ;
- prévention, gestion et résolution des conflits.

Le présent atelier, transversal à la décentralisation, au pluralisme juridique et aux conflits, s'inscrit parfaitement dans ce cadre programmatique.

Le Médiateur a également posé le cadrage de l'atelier et rappelé la problématique à laquelle devait s'atteler l'atelier c'est-à-dire la cohabitation

des légitimités à l'échelle locale et l'ancrage de la décentralisation dans la culture. Comment donner force aux délibérations du conseil communal sans créer des conflits d'autorités entre le maire et le chef traditionnel. Pour un développement harmonieux des futures communes, le statut du chef traditionnel est un élément de fond pour faire le lien entre le conseil élu et la cour du chef traditionnel.

Enfin, il a formulé le vœu que cet atelier soit un cadre de production de connaissances et d'échange d'expériences entre les participants notamment les chefs traditionnels pour une gouvernance légitime au Togo que le reste de l'Afrique pourrait partager. Il a insisté sur le fait que toutes les légitimités au niveau local doivent se renforcer mutuellement pour éviter des antagonismes stériles et les difficultés de mobilisation et de gestion des ressources locales.

Par ailleurs, l'assistance a suivi une série de communications suivies de débats.

Les travaux se sont poursuivis en commissions. Les résultats des travaux en commissions, présentés en plénière sous forme de propositions et de recommandations, seront capitalisés pour le renforcement du processus de décentralisation au Togo.

Il faut noter qu'une série d'interviews a été réalisée auprès des chefs traditionnels présents à l'atelier.

II- Introduction

Les organisations traditionnelles sont l'une des plus fuyantes aujourd'hui en Afrique. Leur lisibilité pose quelques problèmes de décodage à l'analyste. Peut-être un peu moins au sociologue qu'au juriste, habitué qu'il est à partir de catégories préétablies pour appréhender les données du réel. Mais aucun des deux ne semble à l'abri des interprétations approximatives.

Dès l'époque de la traite, la suprématie des Etats précoloniaux de la côte, courtiers des négriers, leur a conféré des privilèges sur ceux de l'intérieur. Au sein même des Etats et groupes sociaux, la hiérarchie traditionnelle, fondée sur la gérontocratie, est remise en cause par l'introduction progressive de nouvelles formes de catégorisation. Tout ceci a abouti à une déstructuration sociale avec la prise en compte de nouvelles valeurs fondées, non plus sur les relations lignagères (aînés et cadets), mais davantage sur les richesses matérielles.

A partir de ce moment, les jeux sont faussés. Les modes traditionnels de promotion de l'autorité n'ont plus totalement cours. Cette situation fut aggravée par l'immixtion de l'administration coloniale qui peut, selon son intérêt, donner sa reconnaissance à un chef désigné par-devers des règles traditionnelles, pourvu qu'il accepte de garantir ses intérêts. Il est même proclamé haut et fort dans les textes administratifs officiels que les chefs traditionnels sont devenus des auxiliaires de l'administration coloniale. Ils perçoivent l'impôt de capitation en son nom, désignent les contingents astreints aux prestations en nature et aux travaux forcés qui,

traditionnellement, n'avaient pas de caractère obligatoire. En contrepartie, ils percevaient des ristournes sur l'impôt collecté ou même sont rétribués manuellement ou mensuellement pour services rendus à l'administration sur des dotations budgétaires.

Ainsi, le consensus traditionnel est rompu. Les chefs ne sont plus perçus comme garants d'une autorité morale, mais plutôt comme un instrument de répression ; ce qui est contraire à toute idée de développement.

Au Togo par exemple, l'on assiste à la mise en place effective de l'administration coloniale qui s'est finalement traduite par une restructuration administrative de la hiérarchie traditionnelle et par la division du territoire en cantons avec la création de nouveaux centres de pouvoir ou le renforcement de certains aux dépens d'autres.

Le Togo vit tout autant que les autres pays de la sous-région, le processus de décentralisation articulé au développement local. A cet effet, pour rendre plus efficace la stratégie de lutte contre la pauvreté en milieu rural et surtout amorcer le processus de développement, l'Etat togolais a adopté une loi portant communalisation des milieux ruraux sur toute l'étendue du territoire national. Et c'est justement pour contribuer à la mise en place effective de ce processus que l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique a initié ce rendez-vous.

III- But et Objectifs de l'atelier

1- But de l'atelier

L'atelier vise à donner la parole à la chefferie traditionnelle afin de recueillir son point de vue sur le statut le plus adapté du chef traditionnel dans un contexte de décentralisation. Il s'agit aussi de créer un espace d'analyses et d'échange d'expériences sur la cohabitation des légitimités en matière de décentralisation.

2- Objectifs de l'atelier

Concrètement, l'atelier se propose de:

- faire l'état des lieux du pouvoir du chef traditionnel à travers quatre périodes successives à savoir :
 - avant la colonisation ;
 - sous la colonisation ;
 - après l'indépendance ;
 - avec la décentralisation.

Ceci permettra d'appréhender l'évolution du statut du chef traditionnel à travers le temps ;

- donner l'occasion aux chefs traditionnels de cerner le contenu des dispositions légales relatives à leur pouvoir en décentralisation;
- s'interroger sur le poids actuel (le pouvoir réel) du chef traditionnel au Togo ;
- ressortir les atouts et les faiblesses de la loi sur la décentralisation ;
- partager les expériences de la sous-région en matière de cohabitation des légitimités.
- proposer des pistes de solutions pour la valorisation de la place et du rôle du chef traditionnel dans le contexte de la décentralisation.

IV- Approche méthodologique et Organisation

1. Conception de l'atelier

L'orientation retenue pour la conduite de cet atelier a consisté à rendre la session la plus participative possible. Elle s'est appuyée sur des principes simples à savoir:

- partir des expériences des participants ;
- valoriser leur savoir faire ;
- favoriser les échanges entre les équipes présentes ;
- fournir des apports théoriques et méthodologiques.

La confection d'un programme qui colle le plus « sur mesure » possible aux intérêts des participants a guidé également les choix retenus pour la conduite de l'atelier.

Les deux journées se sont articulées autour de deux thèmes centraux :

Thème 1. *Quelques expériences africaines de cohabitation des légitimités*

Thème 2. *Le statut du chef traditionnel dans le contexte de la décentralisation.*

- **Journée 1** : Présentation des communications suivies des débats et les travaux en commissions.
- **Journée 2** : Restitution, synthèse des travaux en commissions et présentation du rapport.

L'animation de l'atelier a fait appel à une diversité de modalités pédagogiques (exposés, interviews, travaux en commissions et plénière, discussions et débats).

Cette diversité pédagogique a eu pour but de :

- Stimuler le plus possible les interactions entre participants ;
- éviter l'installation de la routine (quelle que soit la méthode de travail utilisée) qui provoque un assoupissement des participants (voire l'ennui) ;
- maintenir la concentration des participants (en changeant les rythmes et en mettant en oeuvre des méthodes variées);
- rechercher l'efficacité, la productivité, optimiser le peu de temps disponible;

2. Présentation des communications

Au total, trois (3) communications dont deux (2) orales et une (1) écrite ont retenu l'attention des participants.

Pour des raisons indépendantes de la volonté de l'organisation, l'ordre de présentation des communications tel que défini dans le programme n'a pu être respecté. Aussi, le premier communicateur sur le programme, pour certaines raisons, n'a pu effectuer le déplacement sur Sokodé. Sa communication servira de document de travail pour les travaux en commission.

Le tout premier à intervenir alors fut M. TCHAGNAO Mama Raouf, membre de l'Alliance, Expert national en formation et dissémination juridique à l'Unité de Gestion du Programme National de Modernisation de la Justice au Togo. En tant que facilitateur de l'atelier, il a fait une communication orale définissant le contexte justificatif de la

décentralisation. Comment est-on arrivé à la décentralisation comme une des réponses légitimes aux problèmes concrets de la gouvernance en Afrique ?

En effet, dans son intervention, Tchagnao a d'abord situé le contexte dans lequel l'Afrique en crise, dans les stratégies de lutte contre la pauvreté, a connu l'introduction des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) et des Dimensions Sociales de l'ajustement (DSA) pour ensuite présenter les propositions de stratégies de sortie de crise que sont les DRSP et la décentralisation.

Pour l'intervenant, la mise en œuvre du DRSP intérimaire dans un contexte de décentralisation suscitera l'intervention de plusieurs acteurs au niveau local parmi lesquels le chef traditionnel qui aura une place prépondérante. C'est là, précise-t-il, l'intérêt du présent atelier à l'intention des chefs traditionnels.

Selon lui, au lendemain des indépendances, l'économie africaine était glorieuse. Mais les importants investissements réalisés à cette époque dans un certain nombre de domaines n'ont rien rapporté, au regard de nombreux besoins des africains. Ceux-ci ont entraîné les Etats africains à avoir un train de vie supérieur à leurs capacités de mobilisation de ressources.

Ainsi, les Programmes d'Ajustement Structurel furent introduits pour contribuer à l'accroissement de l'économie africaine au mépris des considérations sociales telles que la santé et l'éducation des populations.

Loin de contribuer à la croissance, les PAS ont provoqué de graves crises sociales pour avoir négligé les aspects sociaux. Et pour tenter de remédier à cette nouvelle situation née de l'introduction des PAS, les populations

africaines assistent à la mise en place d'un autre programme qui, cette fois-ci, privilégie les facteurs sociaux du développement (santé et éducation) et vise à la réduction du train de vie des Etats. Il s'agissait des DSA (Dimensions Sociales de l'Ajustement). Mais ce programme a évolué dans une situation de centralisation du pouvoir caractérisée par une gestion opaque des affaires publiques par les régimes de parti unique. Ce qui une fois encore ne favorisait guère le progrès de l'Afrique vers son développement.

Aujourd'hui, on s'est aperçu que la clé du développement du continent est liée à la question de la gouvernance. C'est ainsi que pour contribuer à une gouvernance légitime, le processus de décentralisation fut enclenché avec beaucoup plus de pouvoir de décision dévolu à la base en vue d'un véritable développement local participatif.

Pour finir, l'orateur, en rappelant l'importance que l'Alliance accorde à l'échelle locale en matière de gouvernance légitime, a invité les participants à donner d'eux mêmes pour produire des connaissances et des expériences partageables avec le reste de l'Afrique, voire le monde entier car, l'Alliance participe aussi au débat sur la gouvernance dans le monde.

Le second intervenant, Moustapha IDRISOU, Assistant du médiateur, a, quant à lui, exposé sur le thème : ***Quelques expériences de cohabitation des légitimités en Afrique.***

Cette communication a commencé par une brève introduction retraçant l'évolution de la chefferie traditionnelle de l'époque coloniale aux années 1990 marquant l'avènement du processus de décentralisation en passant par

le maintien par les systèmes de parti unique, du statut que le système colonial a forgé à la chefferie traditionnelle.

Ainsi, selon l'orateur, ce que l'on appelle aujourd'hui la chefferie traditionnelle est une survivance des formes multiples d'organisations sociopolitiques qu'a connues l'Afrique avant la colonisation. Le pouvoir colonial a inventé les expressions de chefferie traditionnelle et de chef traditionnel dans un effort d'uniformiser une réalité dont la complexité lui échappait. Malheureusement, ce legs de la colonisation a été bien entretenu par l'Etat 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). Pour autant, même dans ces cas là, l'institution n'en a pas moins continué de représenter une référence pour une bonne frange de la population. Elle influence les institutions, les autorités politiques et administratives. Plus généralement, le citoyen africain d'aujourd'hui émerge simultanément sur trois registres institutionnels différents et complémentaires : le registre traditionnel, le registre administratif moderne et le registre religieux.

Selon le communicateur, après le système de parti unique marqué par la centralisation du pouvoir, et bien que la décentralisation offre une réelle opportunité de réponse aux aspirations profondes des populations, celle-ci inquiète sérieusement les autorités traditionnelles. Comment gérer la cohabitation entre le maire issu de la communalisation et le chef traditionnel qui gère déjà le canton. Le problème se posera avec beaucoup plus d'acuité

dans les communes rurales car, la commune jusqu'ici correspond à la ville dans les pays comme le Togo.

L'essentiel de cette communication a consisté en un partage d'expériences en matière de cohabitation des légitimités. Après avoir précisé que les pays africains expérimentent le processus de décentralisation avec des fortunes diverses, il a exposé successivement les expériences du Mali, du Cameroun et du Ghana.

D'abord pour ce qui est du Mali, le communicateur rapporte que la loi sur la décentralisation fait du conseil communal l'unique autorité de gestion des affaires communales. Quant aux autorités traditionnelles, elles n'ont en réalité pas de compétences légales à exercer, en dehors de quelques dispositions légales qui font obligation au conseil communal de prendre l'avis du conseil de village avant de délibérer sur certaines matières. Pourtant dans ce pays, les chefs traditionnels, les chefs religieux et les griots ont une ascendance sur les populations et sont d'une grande efficacité en matière de communication, de mobilisation et de sensibilisation. Ceci pose selon lui un problème par rapport à la mobilisation des ressources.

Les expériences concrètes qu'il a partagées avec les participants sur le Mali nous viennent de Soni Ali Ber et de Gounzourèye, deux communes rurales du cercle de Gao dans le nord du Mali.

En effet, ces deux expériences illustrent deux cas opposés. Le premier cas (Soni Ali Ber) où la cohabitation a été plus aisée et plus fructueuse grâce aux relations qui existent entre le chef traditionnel et le maire (rapport de famille ou appartenance à une même famille politique) et le deuxième cas

(Gounzourèye) où l'opposition entre le maire et le chef traditionnel a été une contrainte de taille pour le développement de la localité.

Ensuite, s'agissant du Cameroun, le communicateur, après avoir rappelé le poids de la chefferie traditionnelle dans ce pays, a rapporté deux expériences dans deux localités différentes. La première s'est déroulée dans la commune de Batcham et la deuxième dans la commune de Bamendjou.

En premier lieu, dans la commune de Batcham, le chef traditionnel a réussi là où le maire a eu moins de succès. Il a pris des mesures saluées et respectées par la population. Ceci lui a permis d'instaurer la paix et la sécurité dans une commune où la délinquance était généralisée.

Pour l'orateur, «le chef traditionnel, pour peu qu'il ait été désigné conformément aux règles coutumières du milieu, reste incontournable dans le processus de développement de sa localité ».

En deuxième lieu, le communicateur a rapporté les paroles de Sa Majesté SOUKOUDJOU Jean Rameau, recueillies en 2000 lors d'une conférence-débats à l'Université de Lille-I (France). Ce chef décrit les relations qu'il entretient avec le maire de la commune de Bamendjou. Là-bas, ce chef est une autorité incontournable.

Enfin sur le Ghana, il a d'abord fait ressortir le poids des institutions politiques traditionnelles dans la gestion de la chose publique dû à l'implication de la chefferie traditionnelle aux affaires locales depuis l'administration britannique. Le *local government* avec une implication effective du chef traditionnel est une tradition au Ghana. Les fonctions du chef sont aussi statutaires que non statutaires et les institutions de la

chefferie vont du conseil traditionnel (niveau local) à la chambre nationale des chefs en passant par les assemblées régionales des chefs. Les conseils traditionnels sont représentés dans l'assemblée régionale et leur avis est requis pour la désignation de près du tiers des membres de cette assemblée. Pour ce qui est du rôle concrètement joué par le chef dans ce pays, il a évoqué l'expérience de Kumasi où « *l'Asantehene* », roi des Asante s'occupe même de l'urbanisation de la ville. « Il programme l'urbanisation et associe l'administration du Ghana qui exprime ses besoins ». Quant aux "warrant chief", ceux-ci sont l'équivalent des chefs cantons dans les pays francophones. La structuration du rôle du chef dans le Ghana indépendant et moderne remonte à Kwamé N'Krumah (1957).

Après les expériences ci-dessus, l'orateur s'est intéressé à ce qu'il a appelé une curiosité sur la Zambie.

En effet, dans ce pays, la Constitution reconnaît la chefferie traditionnelle comme une institution d'Etat. Une chambre des chefs traditionnels à l'échelle nationale comme organe de consultation auprès du gouvernement a été instituée et la prise en compte de son avis est garantie par la constitution. Ainsi, de l'échelon local à l'échelon national les institutions traditionnelles de pouvoir sont associées à la gestion du pays.

Pour conclure, le communicateur estime que l'atelier est une opportunité pour faire en sorte que la parole des chefs traditionnels compte dans la consolidation du processus de décentralisation. Une décentralisation porteuse de développement passe nécessairement par une place du chef traditionnel clairement définie, dans un environnement socioculturel repensé intégrant les valeurs des populations africaines.

La dernière communication a été présentée par AMLALO Mensah Sédo sur le thème: ***Le statut du chef traditionnel dans le contexte de la décentralisation.***

Pour le développement de ce thème, le communicateur a fait une présentation synthèse de deux thèmes connexes et complémentaires à savoir:

-Place et rôle des autorités traditionnelles dans le cadre de la décentralisation au Togo ;

- Chefferie traditionnelle dans le processus de décentralisation.

Ces thèmes lui ont permis de définir la chefferie traditionnelle et de refaire le fil historique du statut du chef traditionnel depuis la colonisation pour ensuite exposer le contenu de la loi sur la décentralisation avec un mot sur le développement local participatif.

Il a insisté sur ce qu'il a appelé la redéfinition de la chefferie traditionnelle dans le cadre de la décentralisation.

Ainsi, Pour ce qui est d'abord de la notion de la chefferie traditionnelle, l'intervenant l'a définie comme étant la forme d'administration connue des sociétés traditionnelles avant la colonisation.

A l'arrivée des européens (colonisateurs), la chefferie traditionnelle était incontournable et les administrations coloniales ont dû s'appuyer sur elle pour asseoir leur commandement. Mais elle a évolué dans le temps.

Pour ce qui concerne le processus de décentralisation, celui-ci est né, selon l'intervenant, de la nécessité de rendre plus autonome ce qui était centralisé. Selon lui, la décentralisation peut être définie comme la forme d'administration dans laquelle le législateur accorde aux collectivités locales

le pouvoir de gérer elles-mêmes leurs propres affaires, de façon aussi large que possible, par le biais des dirigeants locaux élus. Elle consiste donc à transférer le pouvoir de décision autonome à des autorités locales. La décentralisation permet aussi à une population donnée de prendre en charge ses intérêts et de gérer ses propres affaires. Elle consiste donc à associer les administrés à la gestion des affaires locales.

Par ailleurs, l'orateur a rappelé que la loi 98-006 du 11 février 1998 s'inscrit dans le cadre de la décentralisation administrative telle qu'énoncée par la constitution du 14 octobre 1992 à son article 141 :

Cet article stipule que : « la République togolaise est organisée en collectivités territoriales sur la base du principe de la décentralisation dans le respect de l'unité nationale. Ces collectivités territoriales sont : les communes, les préfectures et les régions. Toute autre collectivité est créée par la loi. Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel dans les conditions prévues par la loi ».

Ces collectivités locales sont toutes dotées de deux organes (organe délibérant et organes exécutant). Dans la décentralisation, poursuit-il, l'Etat se dessaisit d'une partie de ses attributions au profit des collectivités locales. Cependant, cela n'exclut pas le contrôle quand bien même ces collectivités locales jouissent d'une existence administrative autonome.

Quant au statut du chef traditionnel, les textes ne lui donnent pas une attribution précise, mais sa place lui confère un rôle incontournable dans le processus de développement de son milieu.

A travers les dispositions de l'article 141, le constituant togolais opte pour une décentralisation du système administratif, définit les collectivités à décentraliser, donne la possibilité d'en créer de nouvelles par la loi et précise que ces collectivités doivent être administrées librement, et ce, par des conseils élus. Elles disposent de ressources propres.

La loi, par le biais de la libre administration, donne la possibilité aux assemblées locales de délibérer librement sans que leurs délibérations ne soient généralement soumises à un contrôle d'opportunité ou à la nécessité d'une approbation préalable de la part du représentant de l'Etat.

Une communication n'a pas fait l'objet d'exposé mais d'un document élaboré et soumis comme document de travail lors des travaux en commissions. Ce document est une contribution écrite du Docteur Christian TRIMUA, Inspecteur des Services judiciaires au ministère de la Sécurité. Cette contribution a porté sur le thème : ***Le statut du chef traditionnel au Togo : Incertitudes et ambiguïtés.***

L'auteur, à travers les textes ayant régi la chefferie traditionnelle au Togo depuis la colonisation à nos jours en passant par la période du mandat français, s'est intéressé à l'identification de la chefferie traditionnelle et au statut juridique du chef traditionnel.

S'agissant de l'identification de la chefferie traditionnelle, l'auteur est parti d'une interrogation qu'il estime fondamentale pour un éclairage sur la place du chef traditionnel dans le programme de décentralisation en cours au Togo. En effet, la chefferie traditionnelle est-elle une collectivité locale ou une circonscription administrative, ou répond-elle à une catégorie *sui generis*?

Au terme de son analyse, il arrive à la conclusion selon laquelle la chefferie traditionnelle est un objet juridique non identifié. Elle ne peut donc être assimilée ni à une circonscription déconcentrée, ni à une collectivité locale.

S'agissant du statut juridique du chef traditionnel, il note qu'aucun texte ne donne la définition juridique du chef traditionnel. Inconnue du lexique des organisations sociopolitiques de l'Afrique précoloniale, l'expression chef traditionnelle est l'invention du colonisateur qui a été récupérée par l'Etat post-colonial. Elle a été introduite au Togo par un arrêté de 1949.

Selon lui, le chef traditionnel a toujours été un auxiliaire de l'administration. « Malgré son avilissement...il (le chef traditionnel) 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 ».

Le chef traditionnel est finalement un agent auxiliaire déconcentré mais d'essence traditionnelle, eu égard à la procédure de sa désignation. 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.

En conclusion, il a fait remarquer que le cadre juridique en vigueur au Togo consacre le recul de la chefferie traditionnelle.

D'abord, la constitution est muette sur le rôle administratif de la chefferie traditionnelle.

Ensuite, la nouvelle loi sur le statut de la chefferie traditionnelle, en superposant le territoire des nouvelles communes au territoire traditionnel du chef canton, écarte le chef traditionnel de la gestion des futures communes. Cette loi n'a pas fait preuve d'inventivité relativement à la problématique de la cohabitation des légitimités.

Enfin, la loi sur l'administration territoriale est dans la même logique.

Pour trouver des passerelles essentielles entre les acteurs au niveau local dans le contexte de la décentralisation, l'auteur appelle à l'amélioration du statut du chef traditionnel au Togo.

Par ailleurs, il faut noter que ces différentes communications ont été suivies de débats qui ont essentiellement tourné autour de la place du chef traditionnel dans le contexte de la décentralisation, de son rôle et de sa marge de manœuvre par rapport aux autres acteurs notamment le maire et le préfet.

A l'ouverture de l'atelier, les préoccupations des participants étaient multiples. D'abord, certains ne saisissaient pas le bien fondé de la décentralisation et ne comprenaient surtout pas pourquoi il devrait avoir des communes rurales.

Ensuite, ils voulaient être situés sur leur statut à travers les textes régissant la décentralisation et sur l'avenir de la chefferie traditionnelle au Togo.

Aussi, les participants voulaient avoir une clarification sur la hiérarchie entre le chef et le maire et comment le maire pourrait administrer sans le chef.

Enfin, relativement au droit de la famille mais surtout au droit foncier, ils sont préoccupés, pour la plupart, par ce qu'ils appellent l'ingérence du juge dans leurs affaires. « Comment un juge qui n'est pas du milieu, qui ne

connaît pas les limites des terres et qui ne connaît pas la coutume peut-il juger une affaire de terre ? »

Face à toutes ces préoccupations, les communicateurs n'ont pas manqué d'apporter des éclaircissements et de rassurer les chefs quant à la suite attendue de l'atelier et les perspectives de refondation de la chefferie traditionnelle au Togo.

A propos des litiges fonciers et d'après M. Tchagnao, le Programme National de Modernisation de la Justice au Togo n'est pas loin des préoccupations des chefs traditionnels qui souhaitent voir la cour du chef érigée en premier degré de juridiction en la matière. Les chefs seront invités le moment opportun par le programme à contribuer à cette réforme, a précisé M. Tchagnao.

Les chefs traditionnels ont surtout compris qu'ils sont incontournables dans la gestion des affaires communales, que leur point de vue est important pour le processus de décentralisation et qu'ils peuvent contribuer à la revalorisation de leur statut.

En outre, les participants ont perçu l'interdépendance inévitable entre le chef traditionnel et le maire. Ainsi, la moralité principale de ces échanges aura été l'obligation de collaboration entre le chef traditionnel et le maire pour le bonheur des populations.

Au demeurant, l'utilité de l'atelier a été soulignée par l'ensemble des participants, car il a permis entre autres de plancher sur le nouveau statut du chef traditionnel et de proposer un exercice sur le scrutin proportionnel qui sera utilisé pour la première fois lors des prochaines élections législatives.

3. Déroutement des travaux en commissions

Toute l'après-midi de la journée du 2 mars a été consacrée aux travaux en commissions. Afin de permettre, comme annoncé ci-dessus, à tous les participants sans exclusive de participer activement aux travaux de l'atelier, trois (3) commissions composées essentiellement de chefs traditionnels à raison de huit (8) par commission ont été constituées. Ces commissions ont planché sur la base des termes de références suivants :

Pour la commission 1 : *A partir des communications présentées et de vos expériences personnelles, il est demandé à votre groupe de travail de :*

- *proposer des pistes de réflexion écrites sur le lien devant exister entre le conseil élu et la cour du chef traditionnel en vue d'un développement harmonieux des futures communes.*

Pour la commission 2 : *A partir des communications présentées et de vos expériences personnelles, il est demandé à votre groupe de travail de :*

- a) *relever les domaines de compétence propres :*
 - *au préfet ;*
 - *au maire ;*
 - *au chef traditionnel.*
- b) *relever les domaines de compétence communs aux préfet, maire et chef traditionnel.*
- c) *Dire le lien hiérarchique devant exister entre les trois.*

Pour la commission 3 : *A partir des communications présentées et de vos expériences personnelles, il est demandé à votre groupe de travail de : .réfléchir pour proposer des pistes de solutions sur comment concilier la légitimité et la légalité dans le cadre de la décentralisation.*

Les résultats des travaux en commissions sont annexés au présent rapport.

4. Restitution et synthèse des travaux collectifs

Avant la restitution en plénière, Assane M'Baye a eu à faire une brève intervention qui a porté sur l'Alliance et l'expérience du Sénégal.

Il est d'abord revenu un peu sur l'historique de l'Alliance avant de poursuivre sur ses objectifs, ses acquis en termes de production et les pays africains impliqués à ce jour dans la dynamique de l'Alliance.

Ensuite, il a développé la démarche de l'Alliance basée sur la prise en compte de l'expérience concrète des acteurs, l'aller-retour permanent entre l'expérience et la réflexion, le lien entre les échelles de gouvernance et l'articulation de l'unité et la diversité.

Il a enfin présenté l'expérience du Sénégal qui, selon lui, contrairement au Togo, n'a pas connu les cantons, mais où les institutions politiques traditionnelles et religieuses ont une influence sur la gestion de l'espace public tant à l'échelle locale qu'à l'échelle nationale. Il n'a pas manqué de saluer l'engagement des chefs traditionnels du Togo aux côtés de l'Alliance dans le dialogue pour une gouvernance légitime en Afrique.

Pour la plénière, la restitution des résultats des travaux en commissions a été faite. Ceux-ci ont fait l'objet de débats, de discussions, d'amendements et de

validation. Enfin, les résultats validés ont été adoptés par tous les participants.

V- Conclusions et recommandations

Dans l'ensemble, l'atelier de Sokodé sur la place du chef traditionnel dans le contexte de la décentralisation au Togo, au regard de l'engouement qu'il a suscité chez les chefs traditionnels à travers leur présence effective et leur participation active, a véritablement été un succès. Ce fut un cadre de réflexion, d'échange et de production d'expériences pour la refondation de la chefferie traditionnelle qui, en réalité, devrait être au-delà des stratégies politiques.

La chefferie traditionnelle reste une institution garante des valeurs socioculturelles et historiques des populations. Mais, plus que cela, elle demeure une institution incontournable dans le processus de développement local qui s'inscrit aujourd'hui dans la droite ligne de la décentralisation au Togo.

L'atelier s'est tenu en temps opportun puisqu'il a permis à 24 chefs traditionnels représentant tous les horizons du pays, de s'exprimer, de donner leur point de vue sur leur statut actuel et par conséquent de formuler des recommandations suivantes qui, si elles sont suivies par les autorités compétentes, pourront contribuer à une véritable valorisation de la chefferie lui permettant de retrouver la place qui est la sienne.

A cet égard, sept (7) principales recommandations ont été formulées à l'issue de l'atelier à savoir :

1. Un cadre de concertation aux niveaux cantonal et préfectoral doit être organisé afin de mettre tous les intervenants dans le milieu au même niveau afin d'éviter d'éventuels conflits dans leurs localités ;
2. Tous les processus de règlement des conflits fonciers doivent nécessairement impliquer les chefs traditionnels ;
3. Le chef traditionnel doit être consulté dans la mise en valeur de certains espaces afin de tenir compte des us et coutumes ;
4. 20% des recettes de la commune doivent être affectés trimestriellement pour les activités de la cour du chef ;
5. Les chefs doivent être dépolitisés afin de pouvoir se mettre au-dessus de la mêlée politique et s'occuper uniquement des préoccupations de développement de leurs localités ;
6. Les partis politiques doivent se désengager en ne présentant pas des candidats aux élections locales dans le cadre des prochaines réformes ;
7. Le rapport de la rencontre de Sokodé doit être porté à la connaissance des ministères compétents.

La clôture de l'atelier a été marquée par deux interventions. La première a été celle du Médiateur qui a remercié les chefs traditionnels, les communicateurs et les personnes ressources pour le travail accompli avec un mot sur les suites à donner à l'atelier.

Le médiateur a rappelé que les décideurs africains se trouvent sur le même terrain que celui sur lequel les colons se sont retrouvés au moment où ils sont rentrés en contact avec l'Afrique. C'est le même dilemme. Fallait-il impliquer les chefs traditionnels en leur laissant une autonomie, ou les écarter de la gestion des affaires publiques en les instrumentalisant? Le *direct rule* (système français) et *l'indirect rule* (système britannique) ont

chacun apporté une réponse propre et le résultat est là. Aujourd'hui, le choix nous appartient.

La deuxième intervention a été le mot de clôture prononcé par le Président des chefs traditionnels du Togo, le chef canton de Notsé, AGOKOLI IV. A son tour, il a également remercié tous les participants et exprimé sa gratitude à l'endroit de l'Alliance tout en souhaitant que le même atelier soit organisé à l'endroit de tous les acteurs impliqués dans le processus de décentralisation.

ANNEXES

Annexe 1. Résultats des travaux en commissions

Commission 1 :

Pistes de réflexion sur le lien entre le conseil communal et la cour du chef traditionnel.

Président : Innocent Yaotsè SEMEKONAWO

Rapporteur : OURO AGORO Bodjo

Pour éviter les conflits de compétences entre le conseil et la chefferie traditionnelle:

1. Tous les dossiers fonciers doivent passer par le chef canton d'abord (la gestion du foncier et des litiges fonciers doivent relever du ressort du chef traditionnel) ;
2. Pour toute occupation d'espace dans l'intérêt de la commune, le conseil doit consulter le chef ;
3. Le conseil doit retenir un taux des ressources mobilisées pour le fonctionnement de la cour du chef traditionnel ;
4. Le chef doit participer à l'adoption du budget communal ; la mairie contribuera à la réalisation des œuvres communautaires telles que le dépôt de caution, la mobilisation des ressources matérielles ;

5. Le maire, avant de solliciter l'appui du chef de village ou de quartier doit s'adresser au chef canton dans toutes activités ;

6. Toute demande d'autorisation de manifester doit d'abord être adressée au chef canton et ensuite au maire ;

7. Le maire doit consulter régulièrement le chef canton dans la gestion des valeurs ancestrales.

8. Des concertations périodiques entre le conseil et les chefs traditionnels doivent être organisées au niveau cantonal afin de discuter des problèmes de la localité.

Liste des membres de la commission-1

N°	NOM ET PRENOMS	CANTON	PREFECTURE	REGION	CONTACT
1	Innocent Yaotsè SEMEKONAWO	Aflao- Sagbado	Golfe	Maritime	904 85 53 956 37 09
2	Passah Yawo GODZO FOLLY VII	Tsévié	Zio	Maritime	983 21 30
3	Kokou Sényo Ténu Tsally	Agomè	Kloto	Plateau	909 68 91
4	Komlan HOUNGBO	Agbandi	Blitta	Centrale	989 45 13
5	OURO AGORO Bodjo	Kpangalam	Tchaoudjo	Centrale	929 35 33
6	BONFO Nouhoum	Kabou	Bassar	Kara	920 44 25
7	MINZA B. Yoma	Lama	Kozah	Kara	920 90 69
8	SAMBIANI Matéyendou	Bombouaka	Tandjouaré	Savanes	

Commission 2 :

Relever :

1- les domaines de compétences propres :

- . au préfet ;
- . au maire ;
- . au chef traditionnel.

2 - les domaines de compétence communs au préfet, au maire et au chef traditionnel

3 - établir le lien hiérarchique devant exister entre les trois

Président : TITIKPINA Biguiyi Oudja-Bouh

Rapporteur : SERTCHI Madjitiba

1. Domaines de compétences propres

a. Domaine de compétence propre au préfet :

- représente le pouvoir central (tous les ministres dans sa préfecture) ;
- reçoit des ordres, textes et veille à leur application ;
- rend compte et ou informe régulièrement la hiérarchie sur les événements de sa préfecture ;
- assure la sécurité des populations avec l'aide des forces de l'ordre et de sécurité ;
- contrôle la légalité des actes ;
- est officier de l'état civil, signe des dossiers etc. ;
- règle certains conflits.

b. Le domaine propre du maire :

- chargé de sa commune ;
- célèbre les mariages ;
- ordonnateur des dépenses de la commune ;
- contrôle et gère le personnel de la commune ;
- préside le conseil municipal ;
- veille à l'application des décisions prises en conseil ;
- assure la sécurité de la commune ;
- tisse des relations avec les partenaires en développement.

c. Le domaine du Chef traditionnel.

- garant des us et coutumes ;
- célèbre les mariages ;
- représente l'autorité administrative ;
- règle les conflits fonciers, de ménage et autres et fait la réconciliation ;
- tisse des relations de bon voisinage entre sa communauté et les autres communautés ;
- assure la sécurité de ses administrés ;
- premier acteur de développement de son milieu, il négocie les projets, tisse des relations avec les partenaires en développement, veille sur les

infrastructures du milieu, informe les communautés sur les décisions prises par l'administration, sensibilise et mobilise la population,
 - reçoit et héberge les étrangers qui viennent ou passe par sa communauté

2. Domaines de compétences communs au préfet, au chef et au maire :

- acteurs au développement ;
- informent les populations et la hiérarchie sur les différents événements ;
- assurent la sécurité de la population ;
- signent ensemble certains documents (certificat de vente de terrains, certificat d'origine, certificat de donation et de propriété) ;
- règlent ensemble certains conflits.

3. Lien hiérarchique entre le chef traditionnel, le maire et le préfet.

- Le préfet est le représentant du pouvoir central. Il est et doit être respecté par tous. Il doit être en première position.

- Le Chef canton est désigné par voie coutumière et reconnu par décret. Il conserve sa légitimité et sa légalité donc vient en deuxième position.

- Le maire n'est élu que pour une période donnée. Pour mieux connaître le milieu et ses problèmes, il doit approcher le chef canton. Il vient donc en troisième position.

Liste des membres de la commission-2

N°	NOM ET PRENOMS	CANTON	PREFECTURE	REGION	CONTACT
1	Angelo Tètè MENSAH	Agbodrafo	Lacs	Maritime	919 99 20
2	Togbui BELETE III	Assahoun	Avé	Maritime	946 01 53
3	BIEM Komla Wonyui-PEBI V	Agou- Nyogbo	Agou	Plateau	918 08 29
4	TCHAGODOMOU Solikobou	Kparatao	Tchaoudjo	Centrale	913 61 41
5	TITIKPINA Biguiyi Oudja-Bouh	Tchamba	Tchamba	Centrale	552 00 25 909 37 86
6	SERTCHI Madjitiba	Bangéli	Bassar	Kara	
7	BARARMNA Niguita D. Odile Epse SONTOUA	Niamtougou	Doufelgou	Kara	936 96 61

8	YENTCHABRE Yalbondja	Dapaong	Tone	Savanes	901 30 55
---	-------------------------	---------	------	---------	-----------

Commission 3 : Pistes de solutions sur comment concilier la légitimité et la légalité dans le cadre de la décentralisation au Togo.

Président : Agboli AGOKOLI- IV

Rapporteur : KPIKI Sama Nèmè Esoham

Approches de solutions

1. Comprendre la communalisation dans la décentralisation comme un principe de cohabitation entre le chef traditionnel désigné selon la coutume et reconnu par décret et le maire et les conseillers élus du peuple. Ceci à travers des ateliers d'information et de sensibilisation organisés par l'Etat ou les partenaires en développement à l'endroit des chefs et maires.

2. Définir clairement les domaines de compétence du chef et du maire.

a. Rôle du chef traditionnel

- partager les informations d'où elles viennent avec le maire ;
- mobiliser ou sensibiliser la population pour toute activité ayant trait au développement ;
- organiser des journées de réflexion avec le maire pour : conscientiser la population dans la prise en charge de ses propres problèmes, conscientiser la population sur la revalorisation de la chefferie traditionnelle ;
- concilier les parties en conflit dans tous les domaines ;
- signer les contrats de vente des terres ;
- assister à la présentation du budget annuel de la commune, aux réunions de sessions du conseil ;
- signer les attestations d'origine, de célibat.

b. Rôle du maire

- partager l'information d'où elles viennent avec le chef traditionnel ;
- enregistrer les mariages, les naissances, les décès ;
- légaliser les documents (actes de naissance, certificats de nationalité etc. ;
- mobiliser les ressources financières ;

- verser trimestriellement à la chefferie traditionnelle 20% des ressources mobilisées ;
- élaborer le budget annuel de la commune et le présenter en présence du chef ;
- élaborer les projets de développement et les plans d'action des partenaires en développement ;
- prendre les décisions au nom de la commune ;
- discuter des décisions à prendre au préalable avec le chef traditionnel.

Liste des membres de la commission-3

N°	NOM ET PRENOMS	CANTON	PREFECTURE	REGION	CONTACT
1	VIAGBO Soléssodji	Tabligbo	Yoto	Maritime	922 33 60
2	ODAH Kinto Ayéfoumi	Morétan	Est-Mono	Plateau	922 42 63
3	Agboli AGOKOLI IV	Notsè	Haho	Plateau	442 00 88 905 54 21
4	BATCHA Issa	Aléhéridè	Tchaoudjo	Centrale	914 20 57
5	ESSO Abdou	Bafilo	Assoli	Kara	923 89 40
6	KPIKI Sama Nèmè Essoham-Epse SIZING	Pyä	Kozah	Kara	904 89 62
7	N'DJABARA Anzoumana	Mango	Oti	Savanes	990 37 92
8	YENTOUGLI Tindano	Naki-Est	Kpendjal	Savanes	985 05 59

Annexe 2. Communications

**ATELIER DES CHEFS TRADITIONNELS SUR LA DECENTRALISATION AU TOGO
Sokodé, du 02 au 03 Mars 2007**

Thème : Place du chef traditionnel dans le contexte de la décentralisation au Togo

Communication 1a

**PLACE ET ROLE DES AUTORITES
TRADITIONNELLES DANS LE
CADRE DE LA DECENTRALISATION
AU TOGO**

Présenté par **AMLALO Mensah Sédo**
Juriste, Administrateur Civil Principal
Directeur de la Décentralisation

INTRODUCTION

Au Togo, les autorités traditionnelles sont désignées par le terme générique de chefferie traditionnelle. La chefferie traditionnelle est reconnue par le constituant togolais et fait l'objet de l'article 143 de la Constitution du 14 octobre 1992 qui la définit comme « gardienne des us et coutumes ». Place et rôle des autorités traditionnelles ou de la chefferie traditionnelle dans le cadre de la décentralisation est thème qui mérite une réflexion approfondie et cela pour deux raisons fondamentales :

- le rôle prépondérant joué par la chefferie traditionnelle au Togo avant, pendant et après la colonisation ; d'une part
- la décentralisation qui est le type d'organisation administrative pour lequel le Togo a résolument opté depuis la Constitution du 14 octobre 1992, notamment à son article 141, d'autre part.

L'importance de ces notions dans l'organisation administrative du Togo ne doit pas nous échapper car elles figurent en bonne place dans la loi fondamentale et font l'objet du titre XII intitulé: **des Collectivités territoriales et de la chefferie traditionnelle.**

Le fait que le constituant ait regroupé ces deux notions sous un même titre ne saurait être l'effet du hasard.

La décentralisation est une forme d'administration; la chefferie traditionnelle est aussi une forme d'organisation des sociétés indigènes. Comment concilier alors ces deux types d'organisations au regard des dispositions de la Constitution de la 4^{ème} République ?

Pour répondre de cette question, nous parlerons brièvement de la chefferie traditionnelle puis nous analyserons la chefferie traditionnelle dans le cadre de la décentralisation.

I- LA CHEFFERIE TRADITIONNELLE

La chefferie traditionnelle est la forme d'administration connue des sociétés dites indigènes. Elle existait avant la colonisation. L'histoire nous enseigne que l'organisation des sociétés dépendait de l'autorité des chefs traditionnels.

A l'arrivée des Européens (colonisateurs), la chefferie traditionnelle était incontournable et les administrations coloniales ont dû s'appuyer sur elle pour asseoir leur commandement. Aussi la chefferie traditionnelle a-t-elle évolué dans le temps. Voyons en quelques mots les différentes étapes qu'a traversées la chefferie traditionnelle avant la 4^{ème} République à savoir :

- la période précoloniale ;
- la période coloniale ;
- la période de décolonisation ;
- la période post-coloniale.

1.1 La chefferie traditionnelle pendant la période précoloniale

La chefferie de la période précoloniale pouvait être considérée comme une institution dans la mesure où le chef exerçait une autorité sur les membres de son groupe social.

Le chef était au sommet de la hiérarchie. En dessous de lui, on retrouvait les princes, les princesses et les assesseurs qui formaient la cour du chef puis les notables qui participaient à la prise des décisions. L'exercice du pouvoir se faisait par un collège de sages.

Il avait des attributions qui concernaient l'ensemble des mesures que le chef dans le cadre de ses prérogatives administratives, sociales et économiques.

Le chef avait donc des attributions auxquelles il devait se référer après son intronisation, et cela conformément à la coutume.

1.2 La chefferie traditionnelle pendant la période coloniale

Pendant la période coloniale, la chefferie traditionnelle a été réglementée par l'arrêté gubernatorial n° 951-49 du 2 décembre 1949 modifié par le décret n°59-121 du 3 août 1959.

1.2.1 La transformation des anciennes structures

Le nouveau système de chefferie mis en place consacrait une dépendance politique, économique et culturelle du colonisé.

Les différents chefs agissaient donc plus en agents du nouveau pouvoir qu'en représentants et défenseurs de leurs populations.

Le gouvernement colonial allemand savait récompenser ces auxiliaires utiles. Ceux-ci recevaient une prime de 50% sur le montant total des impôts qu'ils percevaient, rendaient justice et surtout infligeaient des amendes pour insultes ou désobéissance aux ordres.

De ce fait le nouveau système avait quelque chose de coercitif puisque, quelle que soit la liberté qu'on a semblé reconnaître à certaines autorités traditionnelles, il était impossible de disposer de la plus petite part de souveraineté.

1.2.2 Les nouvelles conceptions culturelles

L'introduction de religions et d'idées nouvelles par la colonisation porta une atteinte sérieuse au caractère mystique de la chefferie et donc à sa légitimité surtout dans les sociétés animistes.

D'un autre point de vue, si la colonisation a supprimé certains privilèges économiques et fiscaux à la chefferie, l'introduction de la

monnaie donna au chef traditionnel une place prépondérante dans le système de circulation des richesses au centre duquel il se trouvait comme destinataire et distributeur. En outre, l'individualisme rendu possible par le système monétaire et l'introduction du salariat a favorisé les générations et les catégories sociales les plus productives.

Enfin, le développement de l'économie mercantile permit l'émergence de nouvelles classes composées de commerçants dont bénéficièrent les chefferies de certaines régions, tandis que les autorités traditionnelles d'autres régions en étaient gravement affectées du fait de l'affaiblissement de leurs revenus.

1.2.3 La chefferie traditionnelle pendant la décolonisation

Les chefs traditionnels avaient joué un rôle non négligeable pendant la lutte pour la libération politique du territoire. Ils adhéraient librement aux partis ou étaient souvent courtisés par les leaders des différents partis qui essaient de réunir autour d'eux un grand nombre de chefs coutumiers.

Les actions des chefs se déroulaient au niveau de leurs cantons ou de leurs villages. Les chefs traditionnels membres du conseil des notables étaient présidents de la section locale du parti auquel ils appartiennent et usaient de leur autorité pour influencer l'adhésion de leurs administrés aux divers partis constitués et engagés dans la lutte. Ils étaient également les porte-paroles du Conseil et des leaders des partis auprès de leurs administrés. A ce titre, ils avaient pour mission d'éclaircir ou de sensibiliser les populations et d'assurer la collecte des cotisations des militants des partis. Ils ouvraient des campagnes de propagandes politiques des leaders de parti et jouaient un rôle important pendant les campagnes électorales et au moment des élections. La victoire ou l'échec d'un parti dans une circonscription électorale dépendait en grande partie de l'attitude des chefs.

Cet état de choses va aider les différents partis politiques dans leur désir d'accéder à l'indépendance¹.

¹ Les différents partis politiques que l'on retrouvait étaient :

A cette époque, les partis politiques s'étaient regroupés en deux tendances, une tendance progressiste loyale à la tutelle française et une tendance nationaliste du Comité de l'Unité Togolaise avec son aile la JUVENTO qui dénonçait la colonisation française et réclamait l'autonomie immédiate du Togo.

Le rôle de la chefferie traditionnelle pendant la période coloniale n'est pas négligeable mais il sera plus déterminant après l'indépendance du pays.

1.2.4 La chefferie traditionnelle pendant la période post-coloniale

Les mutations intervenues dans la chefferie traditionnelle pendant la colonisation, n'ont pas été modifiées aux indépendances. La chefferie traditionnelle a glissé dans la stratification politique comme un maillon de l'administration centrale. Le pouvoir politique absorbe de facto cette institution traditionnelle pour en faire un échelon : d'où cette nature quelque peu hybride de celle-ci.

La chefferie traditionnelle se retrouve complètement désorientée. Elle ne s'intègre pas totalement au pouvoir politique de qui elle procède désormais, mais elle n'a pas non plus sa notoriété d'antan.

Mais alors la réorientation prévue par la Constitution togolaise du 14 octobre 1992, en consacrant en son article 143, la chefferie traditionnelle comme gardienne des us et coutumes, lui permet-elle de jouer un rôle dans la décentralisation administrative?

II- LA CHEFFERIE TRADITIONNELLE DANS LE CADRE DE LA DECENTRALISATION

La décentralisation est un système d'administration pour lequel le Togo a opté. Mais qu'est-ce que la décentralisation ? Comment se

-
- le CUT : Comité de l'Unité Togolaise ;
 - le PTP : Parti Togolais du Progrès ;
 - l'UCPN : l'Union des Chefs et Populations du Nord.

met-elle en œuvre au Togo ? Quels sont le rôle et la place de la chefferie traditionnelle dans le cadre de la décentralisation ?

2.1 La décentralisation au Togo

Nous préciserons d'abord la notion de décentralisation et nous parlerons ensuite du contenu de la nouvelle loi de décentralisation du 11 février 1998.

2.1.1 La notion de décentralisation

La décentralisation naît de la nécessité de rendre plus autonome ce qui était centralisé. Elle peut être définie comme la forme d'administration dans laquelle le législateur accorde aux collectivités locales le pouvoir de gérer elles-mêmes leurs propres affaires, de façon aussi large que possible, par le biais des dirigeants locaux élus. Elle consiste donc à transférer le pouvoir de décision autonome à des autorités locales. La décentralisation permet aussi à une population donnée de prendre en charge ses intérêts et de gérer ses propres affaires. Elle consiste donc à associer les administrés à la gestion des affaires locales.

Un observateur attentif de l'évolution de l'administration togolaise, remarquera, à juste titre, que la décentralisation est amorcée depuis longtemps. En effet, le pouvoir politique a engagé des réformes nécessaires en matière de décentralisation dès les années 1920. Ces réformes ont été poursuivies jusqu'en 1981 et ont permis de doter les collectivités territoriales (préfectures et communes de plein exercice), de la personnalité morale, d'une relative autonomie financière et de compétences économiques et juridiques. L'avancée se voulait de taille, mais les résultats n'ont pas suivi.

A partir de 1992, un accent particulier est mis sur la politique de décentralisation, d'abord à travers la constitution du 14 octobre de la même année, notamment à son article 141 où il est stipulé que "la République Togolaise est organisée en collectivités territoriales sur la base du principe de décentralisation dans le respect de l'unité

nationale. Ces collectivités territoriales sont : les communes, les préfectures et les régions".

Ensuite par la prise en compte de ces dispositions constitutionnelles dans les différents programmes présenté le 24 juin 1994 par Monsieur Edem KODJO alors premier ministre, précise ce qui suit, je cite "Le gouvernement procédera notamment à des réformes administratives en introduisant la notion de respect de la hiérarchie ; en simplifiant les procédures administratives et en rapprochant l'administration de l'administré.

Les mesures proposées ici visent non seulement à combler rapidement le fossé entre l'Etat et les différentes populations locales, notamment par la décentralisation effectives qui est, elle-même déjà, une véritable école assurant la participation active de tous au processus de développement qui ne doit plus être perçue comme s'imposant d'en haut mais comme l'émanation du vouloir vivre des populations concernées". Fin de citation.

Celui présenté le 03 septembre 1996 par le Premier Ministre Kwassi KLUTSE, précise ce qui suit, je cite "Mon gouvernement s'engage, conformément à l'article 141 de notre constitution, à décentraliser les institutions tant politiques qu'économiques ainsi que les pouvoirs de décision susceptibles de permettre aux populations de s'identifier par rapport au programme de gouvernement, d'y adhérer, d'investir au niveau local et de participer réellement au processus de développement.

Cette considération nous impose une nouvelle vision de la programmation du développement qui intègre une transformation des structures des économies régionales et locales ainsi que le renforcement de la capacité de production et de gestion des collectivités locales et des populations à la base dans le cadre de notre politique d'Aménagement du Territoire.

Il sera également développé la capacité de participation des populations aux débats sur les questions de développement en leur donnant à travers la formation, les outils d'analyse des approches de programme de développement.

L'objectif de cette nouvelle vision de développement que mon gouvernement se propose d'adopter est d'encourager les initiatives locales en vue de générer des revenus dans le milieu pour améliorer les conditions de vie des populations et encourager les différentes organisations au niveau des collectivités locales notamment les comités villageois et cantonaux de développement". Fin de citation.

On le voit bien, la décentralisation administrative est une préoccupation qui suscite beaucoup d'espoir sous la quatrième République. La loi de décentralisation du 11 février 1998, fixe le cadre de sa mise en œuvre.

2.1.2 Le contenu de la loi de décentralisation

La loi 98-006 du 11 février 1998 s'inscrit dans le cadre de la décentralisation administrative telle qu'énoncée par la constitution du 14 octobre 1992 à son article 141.

Cet article stipule que, je cite : ***"la République togolaise est organisée en collectivités territoriales sur la base du principe de la décentralisation dans le respect de l'unité nationale. Ces collectivités territoriales sont : les communes, les préfectures et les régions. Toute autre collectivité est créée par la loi. Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel dans les conditions prévues par la loi"***. Fin de citation.

A travers les dispositions de cet article, le constituant togolais opte pour une décentralisation du système administratif, définit les collectivités à décentraliser, donne la possibilité d'en créer de nouvelles par la loi et précise que ces collectivités doivent être administrées librement, et ce, par des conseils élus. Elles disposent de ressources propres.

La loi, par le biais de la libre administration, donne la possibilité aux assemblées locales de délibérer librement sans que leurs délibérations ne soient généralement soumises à un contrôle d'opportunité ou à la nécessité d'une approbation préalable de la part

du représentant de l'Etat. Le cadre de ce travail ne nous permet pas cependant de développer tous les points de la loi ; nous nous appesantirons plutôt sur quelques éléments essentiels et nécessaires pour conduire notre réflexion. Il s'agit des collectivités locales et leurs organes.

2.1.3 Les collectivités territoriales et leurs organes

Les collectivités territoriales sont les sujets de la décentralisation. L'alinéa 2 de l'article 141 de la constitution stipule que **ces collectivités sont les communes, les préfectures et les régions.**

2.1.3.1 Les collectivités territoriales

La loi de décentralisation qui complète les dispositions constitutionnelles a défini chaque type de collectivités territoriales.

i. La commune

L'article 32 de la loi décentralisation définit la commune à son alinéa 1^{er} comme suit "***la commune est une collectivité décentralisée dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle est urbaine ou rurale***".

L'alinéa 2 de cet article précise que la commune urbaine est composée d'arrondissement et de quartiers.

L'alinéa 3 stipule que la commune rurale est constituée d'un ou de plusieurs villages.

L'article 36 de la loi porte sur les organes de la commune. Ces organes sont:

- le conseil municipal
- le maire et ses adjoints.

Le conseil municipal est l'organe délibérant (art. 38)

Le maire est le représentant et l'organe exécutif de la commune. Il est assisté d'un ou de plusieurs adjoints (art. 38)

Au niveau de la commune, ce sont ces organes qui exercent la libre administration à travers les délibérations et leur exécution. L'article 5 de la loi le précise bien : **"la commune, la préfecture et la région règlent par les délibérations de leurs organes élus, les affaires relevant de leurs compétences"**.

ii. La préfecture

L'article 28 de la loi de décentralisation définit la préfecture comme étant une collectivité locale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle est composée de plusieurs communes.

La préfecture est dotée d'organes propres ; il s'agit :

- du conseil de préfecture ;
- du bureau exécutif du conseil de préfecture (art. 29).

Le conseil de préfecture est l'organe délibérant (art. 30) et le bureau exécutif du conseil est l'organe exécutif de la préfecture (art. 31).

La libre administration telle que prévue aux articles 3 et 5 s'exprime à travers ces deux organes au niveau de la préfecture.

iii. La région

La région est définie à l'article 24 de la loi comme une personne de droit public, dotée de l'autonomie financière. Elle est composée de plusieurs préfectures. Les organes de la région sont :

- le conseil régional ;
- le bureau exécutif du conseil régional.

Le conseil régional est l'organe délibérant (art. 184). Le bureau du conseil est l'organe exécutif de la région (art. 226). Ces organes gèrent les affaires de la région.

2.1.3.2 Les organes des collectivités

Comme nous l'avons exposé ci-dessus, la loi prévoit au niveau de chaque type de collectivité, deux sortes d'organes :

- l'organe délibérant ;
- l'organe exécutif.

i. Les organes délibérants

L'article 3 de la loi de décentralisation dispose que ***les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel dans les conditions prévues par la loi.*** Il s'agit:

- du conseil municipal pour la commune ;
- du conseil de préfecture ;
- du conseil régional.

Comme le précise l'article 3 que nous venons de citer, les membres des conseils sont élus au suffrage universel conformément aux dispositions du code électoral pour la commune et la préfecture. Les modalités d'élection des membres du conseil régional sont contenues dans la loi de décentralisation notamment à son article 26.

- **La composition des conseils**

Au niveau de chaque type de collectivité, le nombre de conseillers est fonction du nombre des habitants (art. 47, 122, 179). Cependant la loi fixe à sept (07) le nombre des conseillers des communes urbaines chefs-lieux de préfectures dont la population n'atteint pas 5000 habitants comme précisé à l'article 33. Cette disposition se situe dans la logique de la dérogation prévue à l'article 35 qui érige tous les chefs-lieux de préfecture en communes urbaines.

- **Les attributions des conseils**

Aux termes de l'article 5 de la loi, **"la commune, la préfecture et la région règlent par les délibérations de leurs organes élus, les affaires relevant de leur domaine de compétence"**. Il s'agit là d'une compétence générale de principe des conseils des collectivités reprises aux articles 50, 128 et 184.

L'organe délibérant est donc chargé de l'administration et de la gestion de la collectivité dont il relève. Autrement dit, il est l'organe décideur, car, c'est lui qui doit statuer sur toutes les affaires, dès l'instant où elles relèvent de l'intérêt local. Le conseil est donc le premier et le principal organe de la collectivité territoriale.

C'est effectivement lui qui est élu par la population au suffrage universel direct et qui détient par conséquent le pouvoir local. A ce titre, il vote le budget et peut créer des services publics locaux en vue de satisfaire aux besoins de la population locale.

En dehors de leur qualité délibérative, la loi attribue aux assemblées locales un rôle consultatif (art. 51, 53, 131 et 187).

- **Les délibérations du conseil**

Le conseil municipal, régional ou de préfecture **"ne peut délibérer valablement que lorsque la majorité de ses membres est réunie"**. Cela signifie en clair, que la validité des délibérations est conditionnée par une majorité requise sauf dans des circonstances prévues par la loi.

Si le conseil décide, l'exécutif, quant à lui, met en exécution les décisions du conseil.

ii. Les organes exécutifs

Au niveau de chaque type de collectivité, l'assemblée locale élit un bureau. Ce bureau constitue l'organe exécutif dans le cas de la région et de la préfecture. Au niveau de la commune, il s'agit du maire.

- **La composition des organes exécutifs**

L'organe exécutif de la région ou de la préfecture, à savoir le bureau du conseil régional ou le bureau du conseil de préfecture, est composé de :

- un président ;
- un vice-président ;
- un deuxième vice-président ;
- un rapporteur ;
- un deuxième rapporteur,

tous élus au sein du conseil par leurs pairs (art. 156; 157 pour la préfecture, 158 et 216 pour la région, et 217).

A l'échelon communal, c'est le maire qui est l'organe exécutif. Il est élu au sein du conseil municipal par ses pairs (art. 81, 82, 83).

- **Les attributions des organes exécutifs**

Au niveau de la région et de la préfecture, le président du bureau du conseil a entre autres attributions, la préparation et l'exécution des délibérations du conseil. Il est l'ordonnateur du budget de la collectivité (art. 169, 170, 226 et 227).

Au niveau de la commune, c'est le maire qui instruit le dossier à l'ordre du jour des séances du conseil et assure l'exécution des délibérations de celui-ci. Il est le chef de l'administration communale et l'ordonnateur du budget de la commune. Il est assisté par les adjoints élus dans les mêmes conditions que lui (art. 96 et suivants).

En dehors de ces attributions en matière d'exécution des délibérations du conseil, l'organe exécutif, au niveau des trois échelons, a des compétences propres. A ce titre, il gère le personnel local, assure la police administrative et est chargé de la direction des travaux de gestion et de conservation des propriétés de la collectivité.

Quelle est donc la place de la chefferie traditionnelle dans cette nouvelle réforme ?

2.2 La chefferie traditionnelle dans la nouvelle réforme

La loi fondamentale de la 4^{ème} République adoptée par référendum le 27 septembre 1992 et promulguée le 14 octobre de la même année, reconnaît la chefferie traditionnelle et lui donne une nouvelle orientation.

La loi de décentralisation par contre ne fait aucune place à la chefferie traditionnelle.

2.2.1 Les nouvelles dispositions de la constitution

La constitution de la 4^{ème} République a prévu à l'article 143 du titre XII intitulé "Des collectivités territoriales et de la chefferie traditionnelle" ce qui suit : "L'Etat togolais reconnaît la chefferie traditionnelle, comme gardienne des us et coutumes. La désignation et l'intronisation du chef traditionnel obéissent aux us et coutumes de la localité".

Ces dispositions reconnaissent à la chefferie traditionnelle un rôle beaucoup plus culturel que politique. En tant que garant de nos traditions, le chef traditionnel doit se sentir désormais plus proche de sa communauté et aider, dans la mesure du possible, au développement de celle-ci.

C'est dans cette perspective que le programme du gouvernement présenté à l'assemblée nationale le 24 juin 1994 précisait ce qui suit je cite : "La constitution du 14 octobre 1992 a consacré en son article 143, la chefferie traditionnelle comme gardienne des us et coutumes. Il importe que cette institution, hérité de nos ancêtres, soit revitalisée comme symbole de la continuité spirituelle de nos communautés de façon à servir de lien entre la tradition et la modernité". Fin de citation.

Face à ce constat, la chefferie traditionnelle doit être redéfinie afin de jouer son nouveau rôle de manière adéquate.

2.2.2 La redéfinition de la chefferie traditionnelle

L'analyse de l'évolution de la chefferie traditionnelle, montre qu'elle a été écartée de son rôle premier. Elle était la seule forme d'administration des sociétés traditionnelles togolaises dont elle était

l'émanation. Aujourd'hui, certaines communautés se sentent coupées de leurs chefs et cela ne permet pas la mobilisation des populations au développement de leur milieu. Or la décentralisation a pour premier objectif le développement local. Il faut donc restaurer la chefferie traditionnelle. Cette restauration dépend beaucoup plus, à notre avis, des chefs traditionnels et passe par leur mode de désignation, leurs attributions et leur ouverture à la modernité.

2.2.2.1 Le mode de désignation

La désignation des chefs traditionnels doit s'opérer selon les règles coutumières des localités, elle peut être :

- linéaire, héréditaire avec des ayant-droits ;
- électorale de façon ouverte à tous les membres de la collectivité ;
- électorale au sein du clan des ayant-droits ;
- ou autres formes reconnues par la tradition et les coutumes.

Ce mode de désignation diffère de celui des autorités locales qui jouissent d'un mandat électoral tel que prévu par la loi de décentralisation. Le chef traditionnel n'est pas éligible au poste de maire d'une commune.

2.2.2.2 Les attributions

Ces attributions doivent être bien définies en tenant compte des nouvelles dispositions constitutionnelles et de la nouvelle donne politique.

Les nouvelles attributions doivent permettre à la chefferie traditionnelle de se dérober de sa nature quelque peu hybride observée pendant la période coloniale et même après les indépendances. Pour ce faire, il faut définir le contenu des us et coutumes et mobiliser les populations autour. Cela éviterait les conflits de compétences avec les autorités locales qui seront installées dans le cadre de la décentralisation. Il faut éviter tout antagonisme entre ces deux institutions et faire en sorte qu'elles se complètent pour le développement de la localité. Il faut reconnaître que le chef traditionnel est incontournable dans son milieu. Il représente les populations de la localité. Il est également la seule

autorité sur laquelle s'appuie l'administration centrale pour régler les problèmes fonciers de son ressort territorial et cela à cause du régime libéral en matière de foncier au Togo.

Une ouverture à la modernité de la part du chef traditionnel peut faciliter les relations entre celui-ci et les autorités des collectivités locales.

2.2.2.3 L'ouverture à la modernité

Cette ouverture s'impose avec les nouvelles réformes administratives en cours. Les collectivités locales seront dotées d'organes (délibérant et exécutif) tel qu'exprimé ci-dessus. Ces organes s'occuperont particulièrement du développement de leur localité pour le bien-être des populations. Or les chefs traditionnels sont aussi des autorités au niveau de ces collectivités. Comment concilier les deux institutions pour qu'il n'y ait pas de conflits. Les débats qui auront lieu ici, nous permettront de proposer un cadre pour une collaboration entre ces institutions car la loi de décentralisation ne le prévoit pas.

Nous estimons cependant qu'à défaut d'une représentation de la chefferie traditionnelle auprès des autorités locales élues, la mise en place d'une assemblée consultative où la chefferie traditionnelle sera bien représentée, serait une solution.

CONCLUSION

La chefferie traditionnelle au Togo a évolué dans le temps et a connu de profondes mutations pendant la période coloniale et post-coloniale, mais elle demeure vivace de nos jours et ne saurait être négligée. Elle a un rôle important à jouer dans le développement des communautés. Il suffit de la restaurer, de fixer clairement le cadre de collaboration entre les autorités locales élues pour assurer sans heurt le développement local, un des objectifs de la décentralisation.

ATELIER DES CHEFS TRADITIONNELS SUR LA DECENTRALISATION AU TOGO
Sokodé, du 2 au 03 Mars 2007

Thème : Place du chef traditionnel dans le contexte de décentralisation au Togo

Communication 1b

THEME:
CHEFFERIE TRADITIONNELLE
DANS LE PROCESSUS DE DECENTRALISATION

Présenté par

M. AMLALO Mensah Sédo
Juriste, Administrateur Civil Principal
Directeur de la décentralisation

INTRODUCTION

Au Togo, les autorités traditionnelles sont désignées par le terme générique de chefferie traditionnelle. La Chefferie traditionnelle est reconnue par le constituant togolais et fait l'objet de l'article 143 de la Constitution du 14 octobre 1992 qui la définit comme "GARDIENNE DES US ET COUTUMES".

La chefferie traditionnelle dans le processus de décentralisation au Togo, est un thème d'actualité sur lequel une réflexion est en cours depuis l'avènement de la décentralisation au Togo.

Dans nos précédentes interventions sur la question, nous avons eu à préciser les notions de décentralisation et de chefferie traditionnelle, nous les avons présentées comme deux formes d'organisation administrative. Nous avons également fait l'évolution historique de la chefferie traditionnelle au Togo et nous avons eu à montrer comment elle pourrait être organisée pour jouer un rôle dans le contexte de la décentralisation.

Aujourd'hui, nous allons essayer de cerner le rôle de la chefferie traditionnelle dans le processus de décentralisation en orientant la réflexion sur les points suivants:

- La mise en place des structures décentralisées et leurs organes,

- Le développement local participatif.

I- LA MISE EN PLACE DES STRUCTURES DECENTRALISEES ET LEURS ORGANES

Au Togo, la décentralisation se fait à trois niveaux:

La Commune, la Préfecture et la Région. Ces collectivités territoriales sont dotées de deux types d'organes à savoir:

- un organe délibérant,
- et un organe exécutif.

La chefferie traditionnelle a-t-elle un rôle à jouer dans la mise en place de ces structures et organes ?

1-1 La mise en place des structures décentralisées.

Les types de collectivités territoriales à décentraliser découlent des dispositions de l'article 141 de la Constitution du 14 octobre 1992. C'est la Constitution qui a donc déterminé les niveaux de décentralisation au Togo. Cet article précise également que toute autre collectivité est créée par la loi.

La détermination et la création des structures décentralisées relève donc du domaine législatif.

Par contre les autorités traditionnelles locales sont incontournables dans la fixation des limites des collectivités créées ; car la détermination de ces limites passe de plus en plus par des études ou des consultations au cours desquelles le consensus est recherché, pour prévenir des remises en cause. Toutes les couches sociales concernées émettent leur avis sur la question avant qu'une décision finale ne soit prise.

Dans ces circonstances les autorités traditionnelles ont un rôle important à jouer parce qu'elles maîtrisent mieux les questions du foncier dans leur localité.

Qu'en est-il alors de la mise en place des organes des collectivités décentralisées ?

1-2 La mise en place des organes des collectivités territoriales

Comme nous l'avons précisé ci-dessus, chacun des trois niveaux de décentralisation dispose de deux sortes d'organes:

Un organe délibérant et un organe exécutif.

1-2-1 L'organe délibérant

Le Conseil régional, le conseil de Préfecture et le conseil municipal respectivement pour la région, la préfecture et la commune sont les organes délibérants. Leurs membres sont élus au suffrage universel direct par les populations de leur ressort territorial.

L'organe délibérant règle par ses délibérations, les affaires de leurs collectivités. A ce titre, il est chargé de l'administration et la gestion de celle-ci. Autrement dit il est l'organe décideur car c'est lui qui doit statuer sur toutes les affaires dès l'instant qu'elles relèvent de l'intérêt local. Le conseil est donc le premier et le principal organe de la collectivité territoriale. Il vote le budget et peut créer des services publics locaux en vue de satisfaire aux besoins des populations locales. Comment sont élus les membres du Conseil ? Qui peut être électeur ? Et qui peut être éligible ?

Aux termes des dispositions du code électoral ; le nombre de conseillers d'une collectivité locale est déterminé par la loi ; les conseillers sont élus pour cinq (05) ans au suffrage universel direct, au scrutin de liste bloquée, à la représentation proportionnelle.

Sont électeurs les citoyens des deux sexes inscrits sur les listes électorales dans les sections électorales définies par un décret en conseil des ministres sur proposition de la CENI (Commission Electorale Nationale Indépendante).

Sont éligibles, les citoyens des deux sexes âgés de vingt cinq ans au moins, jouissant de leurs droits civils et politiques, sachant lire et

écrire en langue française et résidant depuis six (06) mois au moins sur le territoire de la collectivité.

Ces dispositions ne font aucune allusion à la chefferie traditionnelle aussi bien au niveau des conditions d'éligibilité, d'inéligibilité que d'incompatibilité.

On peut en déduire que dès lors que le chef traditionnel remplit les conditions au même titre que tout citoyen, il peut être électeur ou éligible. Le code électoral n'exclut pas du jeu électoral, le chef traditionnel. Mais alors comment peut-il exploiter cette opportunité ? Pour se présenter à un poste électif, il doit figurer sur une liste bloquée. Ce choix est-il aisé à l'ère du multipartisme ? Alors que le chef traditionnel devrait être sollicité par toute sa population ? Garderait-il sa légitimité s'il perdait les élections ?

Autant de questionnements sur lesquels nous reviendrons au cours des débats.

La Constitution du 14 octobre 1992 a consacré en son article 143, la chefferie traditionnelle comme Gardienne des Us et Coutumes. Il importe que cette institution héritée de nos ancêtres soit revitalisée comme symbole de la continuité spirituelle de nos communautés de façon à servir de lien entre la tradition et la modernité.

1-2-2 L'organe exécutif

L'organe exécutif de la région ou de la préfecture, à savoir le bureau du conseil régional ou le bureau du conseil de préfecture, est composé de conseillers élus par leurs pairs lors de la première réunion du conseil régional ou préfectoral.

Il est constitué d'un président, de deux vice-présidents et de deux rapporteurs. Le Président qui assure la direction du bureau a, entre autres attributions, la préparation et l'exécution des délibérations du Conseil. Il est l'ordonnateur du budget de la collectivité.

A l'échelon communal, c'est le maire qui est l'organe exécutif. Il est élu au sein du Conseil municipal. Il instruit les dossiers à l'ordre du jour des séances du conseil et assure l'exécution des délibérations

de celle-ci. Il est le chef de l'administration communale et l'ordonnateur du budget de la commune. Il est assisté par des adjoints élus dans les mêmes conditions que lui.

Au niveau de la mise en place des organes des collectivités, on constate que le chef traditionnel joue le même rôle que les citoyens de la collectivité. Quel est donc son rôle dans le développement local participatif ?

II- LE DEVELOPPEMENT LOCAL PARTICIPATIF

Que pouvons-nous entendre par développement local participatif ? Il peut être défini comme : "une intervention structurée, organisée, à visée globale et continue dans un processus de changement des sociétés locales en proie à des déstructurations et des restructurations, avec la participation des bénéficiaires".

La participation est définie comme étant un processus de développement où l'initiative revient aux populations conscientes et organisées pour mener des enquêtes et des actions afin de promouvoir leur auto-développement.

Dans le cadre du développement local participatif, qui est une approche décentralisée mettant en relief la responsabilisation et la participation des populations, l'accent doit être mis sur :

- la participation des populations à la prise de décisions nécessaires à la gestion des ressources naturelles et au développement socio-économique des collectivités locales ;
- la capacité des communautés de base à générer ou à mobiliser des ressources (humaines, financières etc.) nécessaire au développement local ;
- l'augmentation des capacités de gestion et de maîtrise des affaires locales par le biais de l'informatique et de la formation.

Quel est le rôle du Chef traditionnel dans le développement local de son milieu ?

Dans le contexte de décentralisation, la loi confie aux organes locaux, tels que nous les avons présentés ci-dessus, le rôle de gestion des affaires des collectivités territoriales à la tête desquelles, ils se trouvent? Mais la gestion doit être participative et impliquer toutes les couches socioprofessionnelles de la localité y compris les autorités locales. Notons que les mutations intervenues dans la chefferie traditionnelle pendant la période coloniale, l'ont fait glisser dans la stratification politique comme un maillon de l'administration centrale. Cette situation n'a pas changé aux indépendances, les chefs agissent désormais en tant qu'agents du pouvoir qu'en représentants et défenseurs des populations. Malgré cette apparence, les anciennes conceptions de la chefferie traditionnelle n'ont disparu. Le chef se sent toujours plus proche de sa population et doit contribuer à son épanouissement. En matière de développement local, le Chef traditionnel a un rôle important à jouer, aussi bien dans la participation des populations, dans la mobilisation des ressources, que dans l'augmentation des capacités de gestion et de maîtrise des affaires locales.

2-1 Dans la participation des populations

De nos jours, le succès d'une action de développement augmente si les bénéficiaires participent à la gestion de celle-ci. Le développement local est ce type de développement où les décisions sont prises le plus près possible des populations bénéficiaires et avec leur participation.

Le développement local privilégie l'organisation au niveau des communautés villageoises, quartiers urbains ou collectivités locales. Il favorise l'expression de la force endogène et s'appuie sur cette énergie pour enclencher le processus et la dynamique du développement.

Le rôle du chef traditionnel ici est d'aider les autorités élues à la mobilisation des populations en vue de leur participation aux actions de développement. En principe, cela ne devrait pas poser de problèmes car la légitimité dont jouit le chef auprès de ses sujets doit favoriser une telle mobilisation. C'est pourquoi il est important que le chef soit écouté de sa population, qu'il n'en soit pas coupé.

La participation doit respecter les critères dont les principaux sont :

- la motivation ;
- le taux de mobilisation ;
- l'existence des structures de participation ;
- l'existence d'une démocratie dans l'expression de leadership ;
- la confiance des participants ;
- la prise de parole des représentants des différents groupes sociaux.

La participation, pour être effective, doit se faire dans certaines conditions :

- pouvoir répondre aux aspirations des populations ;
- pouvoir informer, sensibiliser, former ;
- avoir un consentement (adhésion volontaire) ;
- avoir des aptitudes à participer (compétence) ;
- avoir la possibilité de participer ;
- être organisé ;
- disposer d'une volonté ;
- délimiter l'aire géographique.

La participation effective des populations à un programme de développement local est un atout pour sa réussite.

2-2 Dans la mobilisation des ressources

Dans son milieu, le chef traditionnel est sensé connaître les potentialités à mobiliser pour la réalisation d'un projet. La connaissance de ces potentialités est nécessaire dans la mesure où elle permet de maîtriser l'apport de la population dans tout projet de développement.

La logique de contrepartie des bénéficiaires qui prévaut de nos jours dans ce financement des projets nous recommande une telle attitude. Toutes les ressources doivent être prises en compte (ressources naturelles, humaines, financières...). La contrepartie des bénéficiaires peut être en nature ou en espèce.

La contrepartie en nature peut être constituée de :

- terrains (les autorités traditionnelles en sont généralement les dépositaires) ;
- matériaux de construction (bois, gravier, sable...) ;
- mains d'œuvre (maçonnerie, menuiserie, manutention...) ;
- prise en charge des ouvriers venus d'ailleurs (nourriture, logement).

La contrepartie en espèce est pécuniaire. Elle peut être constituée des cotisations (populations bénéficiaires).

2-3 Dans l'augmentation des capacités de gestion et de maîtrise des affaires locales

Dans son milieu, le chef traditionnel requiert des qualités indispensables à un agent de développement local participatif par exemple :

- avoir une bonne connaissance du milieu ;
- avoir une bonne capacité d'intégration dans le milieu ;
- associer et impliquer les populations aux actions de développement (le chef ne peut pas entreprendre seul les actions);
- avoir la capacité de communication et d'animation ;
- développer de confiance en soi et avec la population ;
- être disponible et patient ;
- respecter les réalités du milieu ;
- observer la neutralité (le chef doit être au-dessus de la mêlée) ;
- avoir une vision globale.

Toutes ces qualités sont d'ailleurs requises pour être Chef.

Augmenter les capacités de gestion et de maîtrise des affaires locales, suppose une bonne connaissance des affaires et une compétence des acteurs. Cela passe nécessairement par l'information, la sensibilisation et la communication. Si la formation peut être réservée à des experts ou techniciens, les autorités traditionnelles ont un rôle important à jouer dans les domaines de l'information et de la communication :

- information sur les enjeux, les atouts et contraintes à l'endroit des porteurs de l'initiative ;
- sensibilisation des populations sur les enjeux et modalités ;
- information des différentes catégories (socioculturelles, professionnelles) de la population, notamment les femmes, les jeunes, les entrepreneurs, les intellectuels, etc. pour renforcer ou provoquer leur implication dans la dynamique du développement local.

En matière de communication, nul ne peut mieux communiquer avec le peuple que le chef. Il a d'abord la maîtrise de la langue, il a ensuite la méthode la plus efficace de communiquer dans son milieu et selon la culture et la sociologie du milieu, enfin le chef sait quand communiquer avec son peuple pour atteindre les effets escomptés. Il est donc incontournable.

CONCLUSION

La chefferie traditionnelle au Togo a connu une évolution dans le temps mais reste vivace de nos jours. Elle demeure une forme d'administration des sociétés traditionnelles avec lesquelles elle est née. Les perturbations qu'elle a connu pendant la période coloniale et au lendemain des indépendances peuvent être considérées aujourd'hui comme un capital d'expérience à partir duquel elle doit adopter de nouvelles stratégies afin d'être utile à la nouvelle réforme qu'est la décentralisation.

ATELIER DES CHEFS TRADITIONNELS SUR LA DECENTRALISATION AU TOGO
Sokodé, du 2 au 03 mars 2007

Thème : Place du chef traditionnel dans le contexte de décentralisation au Togo

Communication 2

**QUELQUES EXPERIENCES DE COHABITATION DES LEGITIMITES
EN AFRIQUE**

Présenté par : **IDRISSOU B.K. Moustafa**
Juriste au Cabinet du Ministre de la Justice,
Assistant au Médiateur pour le Togo

INTRODUCTION

S'il y a une institution en Afrique qui symbolise, à elle seule, les affres et les humiliations de l'impérialisme occidental, la chefferie traditionnelle en est une. Ce qu'on appelle aujourd'hui chefferie traditionnelle est une survivance des formes multiples d'organisation socio-politique qu'a connu 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 au point d'en faire, surtout pour les besoins de la cause coloniale, un instrument de transmission. Le chef est ainsi dépouillé de ses pouvoirs comme l'attestent ces propos du Gouverneur Van Vollenhover : 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 du cercle commande... Le chef indigène n'est qu'un instrument, un auxiliaire de transmission.»

Ce legs de la colonisation a été bien entretenu par l'Etat africain indépendant. En effet le législateur d'après les indépendances ne semble pas appréhender la place du chef traditionnel en termes d'apport des cultures africaines à l'édification du nouvel Etat. Les fonctions dévolues au chef coutumier en font, il faut en convenir, non pas une autorité administrative au sens plein de terme, mais un agent auxiliaire de l'administration sans que l'on puisse déterminer dans cette nomenclature des personnels de l'administration la position exacte de ce dernier.

En reconduisant donc la législation coloniale sur la matière, les réformes n'ont pas fait preuve d'inventivité pour résoudre le problème de la cohabitation, dans un même pays, de structures administratives modernes et d'organisation sociopolitiques traditionnelles.

C'est dans ce contexte d'incertitude sur la véritable place du chef traditionnel que les nouvelles configurations administratives induites par les réformes décentralisatrices sont en cours en Afrique.

En effet depuis le début des années 90, l'Afrique s'est résolument engagée dans un processus de démocratisation, processus dans lequel la décentralisation apparaît comme une dimension nécessaire devant favoriser une plus grande participation des populations à la gestion des affaires publiques. Dans cette nouvelle configuration, il va se poser inéluctablement la problématique de la cohabitation des légitimités notamment la question de la cohabitation entre le chef traditionnel et le Maire d'une part, et, entre le chef et le Préfet d'autre part. En un mot il y aura un problème de cohabitation entre la légalité formelle et la légitimité historique.

Aujourd'hui, le processus de décentralisation est rentré dans sa phase active dans la plupart des pays africains. Ce processus a connu des fortunes diverses en des endroits divers. Bien des expériences en matière de décentralisation ont été confrontées à la question de la cohabitation des légitimités. Loin de nous la prétention d'apporter des solutions à cette question de cohabitation, notre objectif dans le présent exposé est de partager avec vous les expériences menées en Afrique, tant le Togo s'apprête à rentrer activement dans la décentralisation. Il s'agira aussi de capitaliser ces expériences pour en faire des atouts avant la mise en œuvre effective de la décentralisation dans notre pays.

Une étude comparée classique des cohabitations des légitimités serait trop académique et trop théorique dans le cadre de cet atelier. Aussi, notre démarche sera-t-elle de partager les expériences des pays comme le Mali, le Cameroun et le Ghana. Aussi, nous survolerons quelques dispositions constitutionnelles pertinentes sur la chefferie traditionnelle de la Zambie. Enfin, nous laisserons le soin à notre ami Assane Mbaye d'entretenir les participants sur l'expérience du Sénégal.

1. MALI

Le Mali a connu aussi l'ingérence dans la désignation des chefs traditionnels et leur instrumentalisation par le pouvoir colonial et par les politiques après les indépendances.

Le processus de décentralisation a démarré au Mali en 1990, suite à la rébellion touareg. Ce pays a toujours été cité comme étant une référence en matière de démocratie et de décentralisation en Afrique. La communalisation a été réalisée avec la concertation des populations et correspond aux réalités de terrain (réalités socio-économiques et réalités socioculturelles).

Seulement, la loi sur la décentralisation dans ce pays fait du conseil communal l'unique autorité de gestion des affaires communales. Quant aux autorités traditionnelles, elles n'ont en réalité pas de compétences légales à exercer.

Cependant l'article 17 de la loi fait obligation au conseil communal de prendre l'avis des conseils de village avant de délibérer sur certaines matières. Cette obligation de consultation mise à la charge des autorités communales ne confère pas aux autorités traditionnelles un pouvoir de décision.

Dans certaines localités, les chefs traditionnels ont préféré observer d'abord. Ainsi, dans la vallée, selon Younoussa Hamara Touré, « peu de chefs de villages ont accepté se glisser dans les nouveaux conseils élus. A cheval sur leurs prérogatives et sur leurs responsabilités, et se méfiant de ce nouveau pouvoir, ils ont préféré laisser la place à des « seconds couteaux » en attendant de voir ce que cela va donner ²»

Deux expériences de cohabitation des légitimités nous viennent de Soni Ali Ber et de Gounzourèye, deux communes rurales du cercle de Gao au nord du Mali.

² Younoussa Hamara Touré, Décentralisation dans le Nord Mali. Le pouvoir local, de la colonisation aux collectivités locales : continuité ou rupture ?, Traverses n°22, mai 2006.

A Soni Ali Ber, les chefs ne se sont pas présentés mais ils ont eu des représentants qui leur convenaient. C'était parfois leurs frères, leurs neveux ou des citoyens d'un même bord politique qu'eux. Par conséquent, le tandem conseil communal-chef traditionnel a fonctionné correctement. Par exemple, les chefs ont pu, à travers le Projet d'Appui au Développement Local (PADL), avoir un contrôle et un droit de regard sur la gestion des affaires locales.

Par contre, à Gounzourèye, ce fut le contraire. Là, les rapports étaient toujours tendus entre la maire et le chef traditionnel, affectant le dialogue entre eux. Younoussa Amara Touré parle du « maire et son opposant ». Le maire, philosophe de formation a toujours clamé sa légitimité tirée du suffrage universel. Pour lui, il a été élu et n'a de compte à rendre qu'à la population. On a donc assisté, dans le cadre de cette commune, à une opposition à somme nulle entre les deux légitimités. Dans un tel contexte, il serait difficile, voire illusoire de parler de développement local.

S'il est vrai qu'au Mali la décentralisation marque une rupture avec l'ordre ancien en ôtant tout pouvoir réel de décision aux autorités traditionnelles, il n'en demeure pas moins que dans ce pays, celle-ci, à l'instar du chef traditionnel, du chef religieux et du griot, ont une ascendance sur les populations. En conséquence, leur efficacité en matière d'information, de sensibilisation et de mobilisation des populations n'est plus à démontrer.

Ainsi, la non-implication effective de ces derniers dans l'exercice du pouvoir a-t-elle abouti à un «déficit de conscience citoyenne » dans certaines communes rurales. L'autorité communale traite directement avec les populations sans se référer au chef traditionnel et il se pose le problème de mobilisation de ces populations.

Aujourd'hui les communes ont des difficultés pour mobiliser les ressources nécessaires. Une faiblesse dans le recouvrement des taxes est perceptible dans les communes.

Un appel à la réhabilitation des autorités traditionnelles est lancé pour la mise en œuvre effective de la décentralisation.

2. CAMEROUN

Le Cameroun fait son petit bonhomme de chemin dans le processus de décentralisation et les textes sur la décentralisation ne font pas envier aux chefs traditionnels leur place.

Cependant la réalité sur le terrain est tout autre. Au Cameroun, les chefs traditionnels et les patriarches gardent encore une influence remarquable sur les populations. Pour reprendre Jeanot Minla Mfou'Ou³ dans une réflexion sur la décentralisation au Cameroun et analysant le poids de ceux qu'il a appelé les acteurs dominants au niveau local, dans certaines localités, en raison de leur pouvoir, les chefs traditionnels ont leur mot à dire dans les tractations qui conduisent au choix de la personne qui doit devenir maire et l'élection par les conseillers devient une simple formalité. Le chef traditionnel représente donc un poids qu'on ne peut ignorer dans le jeu des acteurs au niveau local.

Pour rendre compte du problème que pose la cohabitation des légitimités au Cameroun, nous nous reportons sur deux expériences dans deux communes différentes notamment à Batcham et à Bamendjou.

2.1. Commune de Batcham

Batcham est une commune rurale à réputation controversée. Les Batcham ont toujours été réputés pour leur sens aigu du commerce. A pied, en patin de bois, à vélo, à moto, en voiture, les Batcham investissent tous les grands marchés des villages environnants pour les besoins de leur commerce.

Mais à Batcham sont légion toutes sortes d'actes et de comportements délictueux (fabrication de fusils traditionnels, production de faux médicaments, recel d'objets volés, production et consommation du chanvre indien, cambriolages des résidences de campagne). Tous les éléments sont réunis pour faire de cette commune une zone d'insécurité.

L'administration publique n'ayant pas réussi à faire régner la paix dans la commune, elle n'inspire plus confiance aux populations. Des actes de corruptions sont décriés dans tout le pays, l'appareil

³ Jeanot Minla Mfou'Ou, La Décentralisation, une opportunité pour améliorer le développement et la gouvernance locale, Traverses n°25, septembre 2006.

judiciaire est obsolète et les forces de l'ordre rackettent les populations.

C'est dans ce contexte d'insécurité généralisé que le chef SONKWE fut intronisé le 14 Juillet 2001. Il place son règne sous le signe de la paix et de la promotion du bien-être de toute la population. Pour joindre l'acte à la parole, il opère une série de réformes audacieuses :

- création et entretien d'un organe de vigiles appelés « *Peace Makers* » (corps de paix) ;
- réglementation des heures d'ouverture et de fermeture du marché de Batcham ;
- instauration d'un corps de gardiennage du marché après 21 heures ;
- division du groupement en douze secteurs de développement ;
- restauration du comité de développement du groupement ;
- revalorisation de l'autorité traditionnelle ;
- lutte contre la culture et la consommation de la drogue sous toutes ses formes ;
- destruction des foyers d'attraction favorisant la délinquance juvénile ;
- réorganisation du tribunal coutumier.

Les « *peace makers* » apparaissent comme l'institution la plus originale de la commune au point d'en inspirer la « police municipale de paix ». Le chef met son véhicule 4x4 à contribution pour faciliter les déplacements des vigiles.

L'ordre et la sécurité ont été rétablis dans le village. " La population de Batcham n'a de Dieu que le chef SONKWE". Le rôle du chef dans la préservation de l'ordre et de la cohésion sociale est plus que jamais avéré.

2.2. Commune de Bamendjou

Bamendjou est une commune d'environ 40 000 habitants dont le chef est un monarque Bamiléké atypique. Sa Majesté SOUKOUDJOU Jean Rameau totalise aujourd'hui 60 ans de règne.

La particularité de cette expérience réside dans le fait que c'est Sa Majesté lui-même qui la partage lors d'une conférence débats en

novembre 2000 dans une Université française (Lille I) où il s'est exprimé sur le «rôle d'un chef traditionnel au Cameroun ».

A cette occasion, il définit la chefferie traditionnelle comme « un espace politique complexe, hérité des cultures ancestrales et qui a parfois la forme d'une organisation achevée ». Il transpose l'analyse sur le terrain même de la gestion de l'Etat en ces termes : «Les institutions qui nous gouvernent ne sont pas le fruit de notre propre histoire, elles sont l'héritage du système colonial ». Le chef de Bamendjou y voit la cause profonde des crises qui déchirent actuellement l'Afrique.

A la question comment voyez-vous votre rôle face au sous préfet, il répond : «Tout ce que je fais est dicté par les relations qui m'unissent avec la population et surtout la confiance dont je bénéficie de la part de celle-ci. Sur le plan administratif je pense que le rôle du « *Fô* » (chef) que je suis n'a presque pas d'importance, à voir la manière dont les choses se passent en ce moment »

Question : Le Maire de votre commune se rapproche-t-il de la chefferie, peut-être, pour demander conseil ?

Réponse du chef : Le Maire, c'est mon fils, tout le temps nous discutons mais je ne m'occupe pas des affaires de la commune.

A Bamendjou, c'est Sa Majesté qui fait autorité aux yeux de la population. Elle seule à la capacité de mobilisation. C'est une force qu'un maire soucieux du développement de sa commune ne saurait ignorer. Il doit plutôt rechercher l'appui ou la collaboration du chef afin de tirer bénéfice de cette force.

3. GHANA

Le Ghana est l'un des pays, à l'instar du Nigeria, dans lesquels les institutions traditionnelles de pouvoir sont assez importantes mais aussi où le régime en place veut s'engager dans des processus de démocratisation ou de modernisation sans procéder directement à leur éradication. C'est ce qu'on a appelé «la politique d'association et de dualisme contrôlé ».

En effet, les institutions de la chefferie, inscrites dans la constitution de 1992, vont du conseil traditionnel au niveau local à la chambre nationale des chefs en passant par les assemblées régionales des chefs. Les fonctions clés de cette chefferie sont : le règlement rapide des conflits de chefferies, la compilation des lois coutumiers et l'établissement des règles de succession applicables à l'institution de la chefferie. Ce sont des fonctions statutaires.

Cependant, il y a aussi des fonctions non statutaires c'est-à-dire toutes les fonctions précoloniales à l'exception des fonctions militaires. Il s'agit du règlement des conflits de la vie civile et des procédures de réconciliation. Le plus important c'est que les chefs servent de lien entre leurs communautés et le gouvernement central.

Par ailleurs, au Ghana, dans l'instance décentralisée le plus important qu'est le District Assembly (Assemblée Régionale), en dehors des élus locaux, les conseils traditionnels sont non seulement représentés mais aussi leur avis est requis pour la désignation de près du tiers des membres de ces Assemblées.

Il faut dire que les ressources pour la cour royale viennent entre autres des marchés et des redevances sur l'exploitation des mines dans le milieu.

En tout état de cause, il est impensable de voir un élu local faire autorité sur «Asantehene », Roi des Asante à Koumassi, fût-il maire. Rappelons que la stature de la chefferie traditionnelle dans les pays anglophones est un des résultats du système de colonisation adopté par les anglais. Ce système (direct rule) contrairement au système français (indirect rule) a laissé une autonomie à la chefferie traditionnelle.

4. CURIOSITE SUR LA ZAMBIE

La constitution de la République de Zambie de 1991 amendée en 1996 reconnaît l'institution de la chefferie traditionnelle comme une institution d'Etat. L'article 130 de la constitution a même institué une chambre des chefs traditionnels à l'échelle nationale comme un organe de consultation auprès du Gouvernement. La prise en compte de leur avis est aussi garantie par la constitution en son article 131 alinéa 4 qui dispose: «la chambre nationale des chefs émet des avis

sur chaque projet de loi ou tout autre matière à elle présentée par le Président de la République. Celui-ci doit intégrer ces avis dans le projet de loi avant son envoi à l'Assemblée Nationale. Ainsi, depuis l'échelon local à l'échelon national, les institutions traditionnelles de pouvoir sont associées à la gestion du pays.

CONCLUSION

A la lumière de ces quelques expériences, notre but est de redonner la parole aux chefs traditionnels du Togo pour qu'ils disent eux-mêmes la place qui est la leur dans cette nouvelle configuration induite par la décentralisation même au prix d'une refonte des textes en la matière.

Ne nous leurrions pas. Quoiqu'on puisse dire, le citoyen africain aujourd'hui émerge sur trois registres institutionnels différents et complémentaires : le registre traditionnel, le registre administratif et le registre religieux.

La complémentarité de ces registres n'a d'égale que leur importance. A cet égard une décentralisation avec une place du chef traditionnel clairement définie dans un environnement socio-culturelle repensé intégrant les valeurs, les aspirations profondes et les besoins des africains sera porteuse de développement pour les générations présentes et futures.

Je vous remercie.

**Alliance pour refonder
Club Afrique Debout
la Gouvernance en Afrique
(C.A.D)
[www. afrique-gouvernance.net](http://www.afrique-gouvernance.net)**

**ATELIER DES CHEFS TRADITIONNELS SUR LA DECENRALISATION AU TOGO
Sokodé, du 2 au 03 Mars 2007**

**Thème : Place du chef traditionnel dans le contexte de
décentralisation au Togo.**

Contribution écrite à l'atelier

**Le statut juridique de la chefferie
traditionnelle au Togo :
Incertitudes et ambiguïtés**

***Par* : Dr. Christian TRIMUA
Professeur à la Faculté de droit et des sciences politiques,
Université de Kara**

Le statut juridique de la chefferie traditionnelle au Togo : Incertitudes et ambiguïtés

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 définition⁴.

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* »⁵.

⁴ Il est vrai que l'article 1^{er} 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 ? ».

⁵ Cité par Gonidec Pierre-François, *Les systèmes politiques africains*, Paris LGDJ, 1985, p. 56

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/APA⁶ du 2 décembre 1949 qui fut révisé par le décret n°59-12⁷ 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 traditionnelle⁸.

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 circonscriptions (aujourd'hui préfets)⁹. 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

⁶ Arrêté N°951-49/ du 2 décembre 1949 du Gouverneur de colonie, Commissaire de la République du Togo, JOTT 1949 p.1145-1148.

⁷ JOTT 1949 op. cit.

⁸ 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.

⁹ 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.

(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-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^{er}, 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^{er}, 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* »¹⁰ 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 ethnique¹¹.

¹⁰ 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.

¹¹ 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

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 compte¹². Cette reconnaissance vaut à la chefferie traditionnelle camerounaise 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 propres¹³. 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.

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.

¹² CS/CA, 25 septembre 1980, Collectivité Déido c/ Etat du Cameroun ; CS/CA 30 novembre 1995, collectivité Tagne Sobgui c/ Etat du Cameroun

¹³ M. Virally, La pensée juridique, Paris LGDJ, 1960, pp. 124-126.

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^{er} 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 indéniable¹⁴.

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?

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*¹⁵, 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 auteurs¹⁶, 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*

¹⁴ 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.

¹⁵ Puisque la distinction droit public/droit privé relève de la *summa divisio*, tout autre classification ne peut qu'être *sui generis*.

¹⁶ R. G. Nlep, *L'administration publique camerounaise. Contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique*, Paris LGDJ, 1986, p.127.

droit public »¹⁷.

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 velléités d'occupation frauduleuse de ses espaces rituels telles que la Forêt sacrée de Bè bien connue des togolais. Ce qui aboutit à des situations presque dramatiques.

Certains particuliers n'hésitent pas à grignoter les terres de la chefferie en tirant partie des failles de la législation foncière¹⁸.

¹⁷ Une thèse que partage Momo (1996:12) tout en préférant parler de «catégorie juridique rarissime»

¹⁸ 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:

En général, les domaines d'implantation des chefferies restent des lieux assez respectés¹⁹. 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

« *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.

¹⁹ 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.

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 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)²⁰ 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.

²⁰ In RJP de l'Union française, 1953

Cette précision est contenue dans un autre arrêt du CE, 11 janvier 1955, Ville de Saint-Louis²¹.

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 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, sou 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

²¹ In Penant 1955, Conclusions Laurent, Note, Jean de Soto.

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 commandant²² 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,

²² 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.

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 exclu²³. 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'intérieur²⁴.

En précisant que les décisions du ministre de l'intérieur dans ce domaine sont définitive, l'article 13 du décret de 1959, certes contredite par la jurisprudence Gbogon de 1953 précitée, impose 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 général²⁵ de droit selon lequel tout acte administratif est susceptible de recours pour excès de pouvoir²⁶.

²³ 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 ».

²⁴ Celui-ci possède un pouvoir de réformation, qui en pratique ne sera utilisé que dans des cas particuliers, menaçant l'ordre public.

²⁵ CE, 17 février 1950, Dame Lamotte, GAJA.

²⁶ 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

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 ;
- 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 plaît à dire qu'ils sont depuis la constitution de la IV^{ème} 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

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.

administratives du chef²⁷.

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 fonctions²⁸.

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 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

²⁷ 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.

²⁸ A ce propos, le Gouverneur Van Vollenhoven déclarait déjà à l'époque colonial 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).

plus graves ²⁹.

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 numériques³⁰. 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 (10.000) et vingt mille (20.000) habitants et de deux cent soixante quatre mille

²⁹ 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 ».

³⁰ Voir pour les détails de ce régime financier d'origine colonial, les articles 18 à 24 de l'arrêté de 1949.

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 cause³¹.

³¹ 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.

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 coutumières ou traditionnelles ? 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.

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 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.

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.

Pour commencer, la Nouvelle Constitution de la IVème 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. /

Annexe 3. Les interviews :

L'identification des chefs interviewés a tenu compte de la diversité socio-culturelle tout en couvrant toutes les régions du pays.

Quatre (04) DVD ont été ainsi produits pour un total de douze (12) interviews.

DVD 1 : 1. SAMBIANI Matéyendou, chef canton de Bombouaka (région des Savanes).

2. KPIKI Sama Nèmè Esoham – Epse SIZING, chef canton de Pya (région de la Kara).

DVD 2 : 1. OURO AGORO Bodjo, chef canton de Kpangalam (région centrale).

2. Agboli AGOKOLI IV, chef canton de Notsè (région des Plateaux).

3. YENTCHABRE Yalbondja, chef canton de Dapaong (région des Savanes).

4. BIEM Komla Wonyui – PEBI V, chef canton d'Agou-Nyogbo (région des plateaux).

5. ESSO Abdou, chef canton de Bafilo (région de la Kara).

DVD 3 : 1. ODAH Kinto Ayéfoumi, chef canton de Morétan (région des Plateaux).

2. SERTCHI Madjitiba, chef canton de Bandjéli (région de la Kara).

DVD 4 : 1. TITIKPINA Biguiyi Oudja-Bouh, chef canton de Tchamba (région centrale).

2. Innocent Yaotsè SEMEKONAWO III, chef canton d'Aflao Sagbado (région Maritime).

3. BATCHA Issa, chef canton d'Aléheridè (région centrale).

Les interviews ont porté sur des questions relatives :

- au domaine de compétence du chef traditionnel (activités/occupations réelles) ;

- à l'évolution du pouvoir du chef traditionnel dans le temps ;
- aux limites actuelles du pouvoir du chef traditionnel ;
- à l'avenir de la chefferie traditionnelle ;
- aux limites du pouvoir du maire ;
- à la cohabitation (rapports du chef traditionnel avec le préfet et le maire);
- au pluralisme juridique notamment dans le droit de la famille et le droit foncier.
- à l'appréciation de l'atelier.

Le contenu de chaque DVD fera l'objet d'une fiche BIP à introduire dans la base de fiches de l'Alliance.

Annexe 4. Les expériences collectées auprès des chefs traditionnels présents à l'atelier.

De multiples expériences ont été rapportées par les chefs traditionnelles. Certaines de ces expériences méritent une documentation complémentaire, donc des rencontres ultérieures et individuelles avec les porteurs de ces expériences. Celles que nous pourrions rapporter à ce jour sont au nombre de trois. Les expériences en question ont eu cours dans les cantons de Bafilo (région de la Kara), de Kpangalam (région centrale), d'Agou-Nyogbo (région des Plateaux). Elles s'inscrivent dans la thématique de la cohabitation des légitimités et celle du pluralisme juridique. Ces expériences feront l'objet de fiches d'expériences qui seront introduites dans la base de fiches de l'Alliance.

Annexe 5. Programme de l'atelier

Jeudi 1^{er} Mars 2007 au soir : Arrivée des participants

Vendredi 02 Mars 2007

- 7H 30 à 7H 45 : Ouverture de l'atelier par le Médiateur et informations pratiques.

- 7H 45 à 8H 00 : Présentation des participants.

- 8H à 9H : Première communication : *L'évolution du statut du chef traditionnel d'avant l'indépendance à nos jours* - par Dr. Christian TRIMUA, Inspecteur des Services judiciaires au ministère de la Sécurité.

- 9H à 10H : Deuxième communication : *Le statut du chef traditionnel dans le contexte de la décentralisation*- par AMLALO Mensah Sédo, Directeur de la décentralisation.

10H à 10H 30 : Pause café

- 10H 30 à 11H 30 : Troisième communication : *Quelques expériences africaines de cohabitation des légitimités*- par IDRISOU B.K. Moustafa, Assistant du médiateur, juriste au cabinet du Ministre de la justice.

- 11H 30 à 11H 45 : Formation des commissions.

- 11H 45 à 14 H : Pause déjeuner.

- 14 H à 17H : Travaux en commissions et fin des travaux de la journée.

Samedi 03 Mars 2007

8 H à 11 H : Restitution des travaux des commissions en plénière.

11 H à 11 H 30 : Présentation des recommandations et fin des travaux.

11 H 30 à 12 H : déjeuné et départ des participants.

Annexe 6 : Listes des participants

a- Liste des chefs traditionnels

Nom et Prénoms	Canton	Préfecture et Chef-lieu	Région	Contact
----------------	--------	-------------------------	--------	---------

1. Innocent Yaotsè SEMEKONAWO III	Aflao-Sagbado	Golfe (Lomé)	Maritime	904 85 53 956 37 09
2. Angélo Têtê MENSAH	Agbodrafo	Lacs (Aného)	Maritime	919 99 20
3. VIAGBO Soléssodji	Tabligbo	Yoto (Tabligbo)	Maritime	922 33 60
4. Passah Yawo GODZO FOLLY VII	Tsévié	Zio (Tsévié)	Maritime	983 21 30
5. Togbui BELETE III	Badja / Assahoun	Avé (Kévé)	Maritime	946 01 53
6. ODAH Kinto Ayéfoumi	Morétan-Igbérioko	Est-Mono (Elavagno)	Plateau	922 42 63
7. Kokou Sényo Ténu Tsally	Agomé	Kloto (Kpalimé)	Plateau	909 68 91
8. BIEM Komla Wonyui – PEBI V	Agou-Nyogbo	Agou (Agou-Gadzepe)	Plateau	918 08 29
9. Agboli AGOKOLI IV	Notsè	Haho (Notsè)	Plateau	442 00 88 905 54 21
10. HOUNGBO Komlan	Agbandi	Blitta (Blitta-Gare)	Centrale	989 45 13
11. TCHAGODOMOU Solikobou	Kparatao	Tchaoudjo (Sokodé)	Centrale	913 61 41
12. BATCHA Issa	Aléhéridè	Tchaoudjo (Sokodé)	Centrale	914 20 57
13. OURO AGORO Bodjo	Kpangalam	Tchaoudjo (Sokodé)	Centrale	929 35 33
14. TITIKPINA Biguiyi Oudja-Bouh	Tchamba	Tchamba (Tchamba)	Centrale	552 00 25 909 37 86
15. ESSO Abdou	Bafilo	Assoli (Bafilo)	Kara	923 89 40
16. BONFO Nouhoum	Kabou	Bassar (Bassar)	Kara	920 44 25
17. SERTCHI Madjitiba	Bandjéli	Bassar (Bassar)	Kara	
18. KPIKI Sama Nèmè Essoham – Epse SIZING	Pyä	Kozah (Kara)	Kara	904 89 62
19. MINZA B. Yoma	Lama	Kozah (Kara)	Kara	920 90 69
20. BARARMNA Niguita D. Odile Epse SONTOUA	Niamtougou	Doufelgou (Niamtougou)	Kara	936 96 61
21. N'DJABARA Anzoumana	Mango	Oti (Sansanne Mango)	Savanes	990 37 92

22. SAMBIANI Matéyendou	Bombouaka	Tandjoaré (Tandjoaré)	Savanes	
23. YENTCHABRE Yalbondja	Dapaong	Tone (Dapaong)	Savanes	990 37 92
24. YENTOUGLI Tindano	Naki-Est	Kpendjal (Mandouri)	Savanes	985 05 59

b- Liste des personnes ressources et des observateurs :

- 1- Alassan KPEZIWEZOU, sociologue, Directeur de l'ONG AJA (Action pour la Jeunesse d'Afrique) chargé des interviews.
- 2- Assane M'BAYE, Centre de Ressources de l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique.
- 3- BATAKA Koutéra (Directeur exécutif du RESODERC).
- 4- ADJOKEY Bawinawé (Coordinateur du DED- Région Centrale).

c- Liste des communicateurs et organisateurs de l'atelier

- 1- Mama Raouf TCHAGNAO, membre de l'Alliance, cofacilitateur, communicateur, Expert national en formation et dissémination juridique à l'Unité de Gestion du Programme National de Modernisation de la Justice au Togo;
- 2- Amlalo SEDO, communicateur, Directeur de la décentralisation ;
- 3- Moustapha IDRISOU, Assistant du médiateur, juriste au Cabinet du Garde des Sceaux, ministre de la justice, communicateur ;
- 4- Abasse TCHAGBELE, membre de l'Alliance, rapporteur.
- 5-Tikpi ATCHADAM, Médiateur pour le Togo de l'Alliance pour refonder la gouvernance en Afrique, cofacilitateur de l'atelier ;

Fait à Sokodé, le 14 mars 2007,
Le rapporteur, Abasse Tchagbele.

