

## Chef coutumier : un métier difficile

**L**ES puissances colonisatrices avaient imposé, chacune à leur manière, leurs propres institutions juridiques et administratives dans leurs colonies, mandats et protectorats. Elles permirent également, dans la mesure du possible, le maintien des structures locales. Après l'indépendance, les pouvoirs exercés auparavant par les autorités coloniales passèrent aux mains des nouvelles autorités nationales. De même que leurs prédécesseurs, les nouveaux gouvernements suivirent des politiques différentes suivant les pays et les époques vis-à-vis des autorités locales. Pendant la période transitoire, c'est-à-dire en gros pendant les années soixante, des tensions surgirent entre les pouvoirs publics d'un État « moderne » et les autorités coutumières, dégénéralant maintes fois en conflits ouverts.

Le chef coutumier, en particulier, perdit de son pouvoir et surtout de son prestige ici et là, la chefferie dut même s'avouer vaincue et renoncer à tout pouvoir politique. La plupart des chefs d'État, réactionnaires ou révolutionnaires, s'en méfiaient ; certains, toutefois, s'efforcèrent de le protéger car ils voyaient en lui l'incarnation des valeurs les plus estimées de leur propre héritage culturel. D'autres, plus pragmatiques, pensèrent que le chef coutumier les aiderait à mettre en place les nouvelles structures économiques et sociales. Les critiques dont ils furent l'objet reposaient sans aucun doute sur la crainte, largement répandue par les adeptes d'un droit nouveau et du développement, que ces représentants du droit ancien, spécialistes conservateurs du droit coutumier et de l'administration traditionnelle, ne constituaient qu'un obstacle au progrès et à la modernisation.

Qui sont-ils donc ces chefs coutumiers ? La question semble simple, pourtant il n'est pas aisé d'y répondre. Il faut en effet distinguer différentes périodes. Pendant la période précoloniale, c'est-

à-dire avant les années 1880-1890 au cours desquelles la colonisation de l'Afrique eut lieu sur une grande échelle, le terme de « chef coutumier » était utilisé pour désigner pratiquement tous les dirigeants, aussi bien le sultan de Sokoto, l'*oba* des Yoruba, que les chefs de lignage des ethnies acéphales.

A l'origine, le colonisateur était trop empêtré dans toutes sor-

Il est également logique que les nouveaux gouvernements africains, encore sous l'influence des principes administratifs français basés sur le centralisme, aient opté dans les années soixante pour une administration uniforme de la justice et, autant que possible, pour un appareil juridique qui s'applique à tous. Le chef coutumier n'y avait pas sa place. La devise « Une nation, un peuple » ne fut pas sans effet. La tentation de donner symboliquement forme au courant favorable à l'unité nationale était trop forte pour que l'on ne recoure pas à cette devise. Ainsi, de même qu'il avait été intégré à l'administration coloniale française, le chef coutumier fut juridiquement intégré à l'administration des nouveaux États indépendants : une solution que les gouvernements africains en quête

### **Les fonctions du chef coutumier**

Il faut faire une distinction entre les deux aspects que revêtent les différentes fonctions du chef coutumier (nous nous limiterons aux fonctions d'ordre juridique et politique) :

- ses fonctions en tant que juge traditionnel ;
- les fonctions que le gouvernement lui délègue ou attend de lui qu'il remplisse.

En ce qui concerne la première catégorie de fonctions, il est utile de se rappeler les commentaires de C. van Vollenhoven, éminent juriste néerlandais (1874-1933) :

« En premier lieu, ils (les chefs coutumiers) apportent leur soutien au respect du droit coutumier, en outre, ils constituent de véritables archives vivantes du droit coutumier à travers les événements dont ils sont témoins, et il leur appartient de régler les litiges suivant les principes du droit coutumier » (3).

Si nous nous arrêtons à la dernière partie de cette description, nous pouvons constater que le droit colonial français s'est rapidement chargé de mettre un terme aux pouvoirs judiciaires étendus du chef coutumier, tels qu'ils avaient existé auparavant au Togo à l'époque coloniale allemande (1884-1914) (4). Après 1914, le corps législatif français a pris une série de décrets réglementant la conduite des chefs coutumiers dans les affaires quotidiennes et, en 1933, il réduisit leur autorité à la conciliation (dans le sens du droit français), pouvoir judiciaire purement civil. On faisait bien valoir, toutefois, que l'intervention du chef coutumier pour une conciliation n'empêchait pas les parties concernées de s'adresser au juge officiel (5).

En 1961, le législateur togolais a franchi une nouvelle étape en omettant d'inclure la fonction conciliatoire dans sa loi relative à l'organisation judiciaire (6). Cette loi réglementait les rapports entre le droit moderne et le droit coutumier, et ne mentionnait même plus le rôle du chef coutumier. Ainsi, d'un point de vue strictement juridique, prévaut parmi les hommes de loi l'opinion selon laquelle le chef coutumier est un simple fonctionnaire, un admi-

(3) C. van Vollenhoven, *Het Adatrecht van Nederlandsch-Indië*, tome II, Leiden (Pays-Bas), 1931, pp. 247-256.

(4) E.A.B. van Rouveroy van Nieuwaal, « Le droit coutumier à l'époque des Allemands au Togo », in *Verfassung und Recht in Übersee*, 2, Quartal, 1979, pp. 143-158.

(5) J. Chabas, « La justice de droit local en Afrique occidentale d'expression française ». *Annales africaines*, 1955.

(6) En 1978, cette loi fut remplacée par l'ordonnance n° 78-35 du 7 septembre 1978

portant organisation judiciaire. Cette ordonnance supprime le dualisme judiciaire qui existait depuis l'année de l'indépendance (1960), et installait un seul édifice d'administration de la justice : les tribunaux de droit commun, compétents pour appliquer le droit moderne et le droit coutumier ; quant au terme « droit commun », voir ma critique intitulée : « Droit moderne et droit coutumier au Togo », *Recueil Penant*, n° 747, 1975, pp. 5-18.

nistrateur local, et non une instance revêtue d'autorité judiciaire. Pourtant la plupart du temps, les justiciables s'adressent à leurs propres chefs coutumiers pour trouver la meilleure solution à leurs conflits. D'autre part, le gouvernement sait également que le rôle du chef coutumier dans les relations socio-judiciaires reste jusqu'à nos jours important au point que, grâce à ses interventions, le bureau du tribunal de première instance n'est pas envahi de litiges qu'il ne serait peut-être pas capable de régler (7).

Le Togo n'est pas le seul pays où l'on refuse officiellement de reconnaître l'importance de la fonction judiciaire du chef coutumier ; ce qui est probablement dû à l'opinion (des juristes ?) selon laquelle celui-ci ne doit pas jouir de trop de pouvoirs sur le plan judiciaire (et politique), surtout s'il exerce déjà une grande autorité au niveau régional sur ses compatriotes. En outre, on a également l'expérience de mauvais chefs qui envisagent le règlement de litiges uniquement comme une source essentielle de revenus, avec tous les abus que cela implique (8).

Aussi important que soit le rôle joué par le chef coutumier dans le règlement de litiges (9), ce n'est toutefois pas sa seule fonction. Il ne faut pas négliger le soutien qu'il est toujours soucieux d'apporter à l'application du droit coutumier : dans bien des circonstances, autres que les litiges et les procès civils, telles que la conclusion d'un accord, l'établissement d'un contrat de mariage, etc., les chefs coutumiers, par leur présence incontestée, par leur concours, impliquent tacitement que l'affaire en question, la transaction en cours, respectent le droit coutumier et ne vont pas à l'encontre des coutumes de l'ethnie. L'exemple suivant, tiré de nos propres recherches au Nord-Togo, confirme ce point de vue : chez les Anufom, la coutume veut que, le lendemain de la consommation de son mariage, la femme se rende chez le chef (en 1978 : le chef supérieur) de l'endroit où deux jours auparavant son mariage a officiellement été célébré par l'imam (10). Avant d'apposer l'empreinte de son pouce sur le contrat civil, la jeune mariée, encore vêtue de ses atours de cérémonie, s'agenouille devant le chef supérieur (il est en effet chargé de certains aspects de l'état civil). Puis le chef lui demande : « Ne rejettes-tu pas ce mariage ? » (*Akete ma adya*).

(7) E.A.B. van Rouveroy van Nieuwaal, « Terre au Nord-Togo : relation féodale entre les Ngam Ngam et les Anufom en matière foncière », in *African Perspectives*, n° 1, 1979, pp. 138-158.

(8) P. Konings, « Riziculteurs capitalistes et paysans : la naissance d'un conflit de classe au Ghana », *Politique africaine*, 11, septembre 1983, pp. 77-94.

(9) Voir mes films : « Sherea : règlement des litiges à la cour du chef supérieur Na Tyaba Tyekura à N'zara (Nord-Togo) », court métrage, version française, 25 minutes,

Leiden, Centre d'études africaines, 1975 ; « A la recherche de la justice : des niveaux différents du règlement des litiges chez les Anufom », long métrage, version française, 52 minutes, Leiden, Centre d'études africaines, 1981 ; et notre publication ; E.A.B. van Rouveroy van Nieuwaal, E.A. Baerends, *Ti Anufô : un coup d'œil sur la société des Anufom au Nord-Togo*, Leiden, Hasselt, 1976.

(10) Une partie assez considérable de la société anufô est islamisée, voir notre publication : *Muslims in Mango-Arab Writing and Prayer, Nord-Togo*, Leiden, Hasselt, 1986.

Un fouet négligemment tenu à la main, il lui pose trois fois cette question, d'un ton sérieux sur lequel la femme ne peut se tromper. Il veut ainsi lui faire comprendre que si elle s'enfuit, elle sera fouettée. Dans ce cas, elle pourra également être inculpée d'adultère. D'après ce chef (feu Na Tyaba Tyekura, chef supérieur à Mango entre 1963 et 1977), cette coutume a pour but d'éviter que la femme ne se plaigne par la suite d'avoir été forcée de se marier : elle a la possibilité — toujours selon lui — de faire savoir à ce moment-là si le mariage a été célébré contre son gré.

Il en va de même dans de nombreux domaines, par exemple les transactions foncières. La présence d'un chef lors d'accords sur l'utilisation ou la cession de terres constitue une condition *sine qua non*, reconnue comme telle même par le gouvernement (11). Pour celui-ci, cependant, il est en premier lieu un auxiliaire administratif. Depuis la période coloniale, il a reçu certaines responsabilités : percevoir les impôts, tenir à jour les registres de l'état civil et, par la suite, il a également été chargé de maintenir l'ordre public (12). Ce dernier aspect devient une tâche particulièrement importante dans une société en pleine évolution qui abandonne les anciennes normes et attitudes, et où la nouvelle génération n'accepte plus aveuglément l'autorité des aînés. L'habitude de mettre le feu aux champs après la récolte constitue l'un des principaux soucis du chef coutumier surtout au nord du Togo. De mémoire d'homme, on a toujours eu recours à cette méthode pour obtenir une meilleure fertilité de la terre. Bien que ces feux de brousse soient interdits depuis des décennies, ils ont persisté, causant de grands ravages dans la flore et la faune. La manière la plus sévère de traiter ce problème est de tenir le chef coutumier pour responsable ; et s'il ne peut pas désigner les vrais responsables, il est emprisonné à leur place.

La nomination d'un chef coutumier s'effectue suivant les règles coutumières, du moins dans la mesure où elles existent (13). La nomination elle-même, cependant, ainsi que le droit à la rémunération qui s'y rattache, dépendent entièrement du gouvernement, et plus précisément du ministre de l'Intérieur, sous la direction duquel se trouve le chef coutumier. En outre, le gouvernement n'hésite pas à favoriser son propre candidat, tant lors des élections que de la nomination (14).

(11) E.A.B. van Rouveroy van Nieuwaal, « The Plot of the Sophisticated Son-in-Law : Old and New Ways in Establishing Rights over Land in N'zara », in K. von Benda-Beckmann, F. Strijbosch (eds), *Anthropology of Law in the Netherlands*, Dordrecht (Pays-Bas), Foris Publications, 1986, pp. 175-195 ; voir aussi notre publication : « La parcelle du gendre comploteur : manières coutumières et

n° 4, 1982, pp. 49-71.

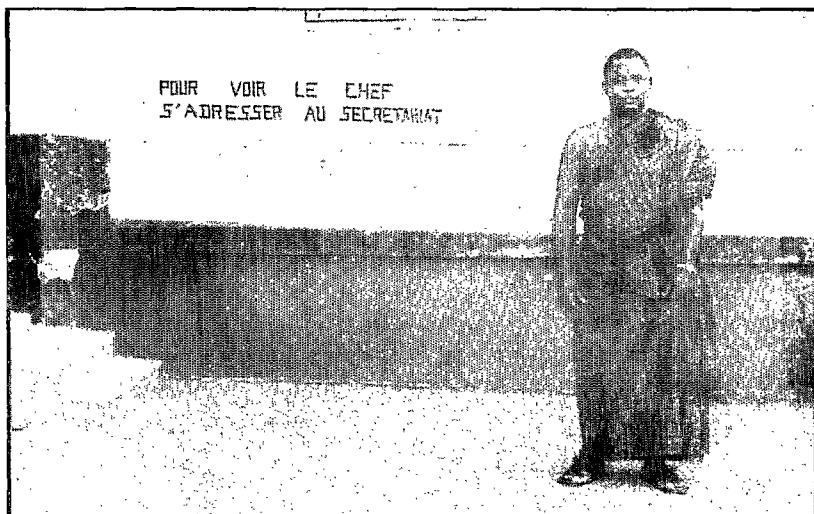
(12) P. Geschiere, « Traditional Elders, Colonial Chiefs and Modern Intellectuals », in *Kroniek van Afrika*, Leiden, n° 2, 1975, pp. 96-98.

(13) Articles 7 et 8 de l'arrêté de 1949, voir aussi note 2.

(14) E.A.B. van Rouveroy van Nieuwaal, « La justice coutumière dans le Nord-Togo ».

## Le chef coutumier, le gouvernement et la justice d'État

Afin de comprendre les relations entre le chef coutumier, le gouvernement et la justice, il est nécessaire d'expliquer brièvement l'organisation administrative du Togo héritée de la colonisation française. L'unité administrative la plus importante est la préfecture, subdivisée en cantons qui se composent, à leur tour, de différents villages, avec un chef-lieu à leur tête (souvent organisé en quartiers). Le préfet représente l'autorité administrative qui dirige tous les chefs coutumiers dans la préfecture.



Un chef coutumier

(Photo : E.A.B. Van Rouveroy)

Une circulaire du ministre de l'Intérieur (du 15 avril 1982), adressée à tous les préfets, a avancé que l'administration ne reconnaît que les chefs de canton qui, précise-t-il, sont égaux, et non plus les « chefs supérieurs » (15). Les chefs coutumiers sont responsables devant le préfet ; toutefois, les chefs de village ou de quartier reconnaissent également le chef de canton (dans le cas cité, le chef supérieur) comme leur chef direct.

En principe, le préfet n'est jamais originaire de la préfecture qu'il dirige (avant 1981-1982, circonscription). Son poste est à peu près comparable à celui de l'administrateur français, le « commandant de cercle ». Sa position sociale n'est pas tellement enviable,

(15) J.-C. Barbier, « La mort du cheval du roi ou de la violence préventive », in *Afrique plurielle, Afrique actuelle : hommage à G. Balandier*, Paris, Karthala, 1986, p. 157.

Pourtant, une exception (la seule que nous connaissons jusqu'à présent) est déjà

créée pour le chef de canton de Tchaüdjo (région de Tem/Sokodé). Car, par un décret présidentiel (daté du 26 juillet 1986), ce chef aura désormais le droit de porter le titre de « chef supérieur » avec un salaire s'y rapportant.

si l'on pense à la facilité avec laquelle il peut s'empêtrer dans les pièges nombreux et variés que les administrés et leurs chefs coutumiers lui tendent. Dans la seule préfecture de l'Oti (l'ancienne circonscription de Mango, région des Savanes) nous avons vu, au cours des dix années (1971-1981) sept préfets (chefs de circonscription) être mis en porte à faux, puis démis de leurs fonctions, parce qu'ils étaient trop impliqués dans diverses questions d'intérêt local.

La position des chefs coutumiers n'est guère plus facile, car ceux qui dépendent du chef de canton servent en fait deux maîtres : d'une part, ils sont responsables devant leur chef traditionnel le plus élevé hiérarchiquement et, d'autre part, le gouvernement attend de ses représentants locaux une loyauté sincère. En outre, la position du chef de canton (ou du chef supérieur) est également ambivalente car, bien que son titre puisse reposer sur la constitution coutumière et que ses justiciables exigent qu'il reste fidèle aux principes et normes de leur propre société, il doit répondre aux espoirs que le gouvernement fonde maintenant sur lui. En appliquant des décisions impopulaires, il risque de perdre la confiance et le soutien de la population ; mais, d'un autre côté, il met en danger sa position face au gouvernement s'il ne fait pas preuve d'une loyauté suffisante envers les autorités centrales. Nombreux sont les chefs qui ne possèdent pas le doigté leur permettant de maintenir cet équilibre (16).

Nous ne citerons qu'une seule affaire dans laquelle le dernier chef supérieur, Na Tyaba Tyekura, a lui aussi été impliqué : en 1977, de riches commerçants du Ghana voisin ont essayé de convaincre l'imam de N'zara (Sansanné-Mango ; chef-lieu de la préfecture de l'Oti) d'exercer son influence sur les pèlerins de N'zara se rendant à La Mecque, afin de prier pour que Dieu aide à renverser le gouvernement du Togo. Ceci a causé certains remous dans le Togo tout entier, car de nombreux imams ont été impliqués et démis de leurs fonctions et de leurs charges de chef religieux. L'imam de N'zara de l'époque a également reçu une lettre contenant une somme d'argent et dans laquelle il lui était demandé de répartir ces espèces entre les pèlerins de N'zara. Une partie de la somme était destinée au chef supérieur qui l'a immédiatement repoussée à cause des graves conséquences que cela pouvait avoir. Néanmoins, l'imam avait attendu un peu trop longtemps avant



dont sont traditionnellement issus les imams de N'zara. Mais pour le chef supérieur Na Tyaba Tyekura, ceci n'était que le début d'une longue série de difficultés qui ont mené à sa révocation en septembre 1977 (17).

De nos jours, on a l'impression que les chefs coutumiers sont plus impliqués dans l'administration du pays que par le passé, lorsque le gouvernement colonial avait tendance à les repousser « dans un coin isolé où ils ne pouvaient qu'entretenir le peu de fonctions rituelles et judiciaires qui leur restait » (18). De fait, ils sont intégrés de manière active dans les assemblées (locales, régionales ou nationales) du parti unique, le Rassemblement du peuple togolais et de l'Union nationale des chefs traditionnels au Togo (19). L'inconvénient est qu'ils disposent de moins de temps pour remplir dûment leurs fonctions : ils se trouvent ici dans une situation délicate : une participation insuffisante aux réunions du RPT et de l'UNCTT leur vaudra probablement des critiques du gouvernement, qui leur reprochera leur manque de loyauté ; de l'autre côté, le peuple peut leur tenir rigueur d'être moins disponibles à son égard. C'est là une illustration de la position ambivalente qu'occupe le chef coutumier dans le système administratif local par rapport au gouvernement et aux justiciables.

Outre la menace permanente de conflit entre administration locale et chef coutumier — bien souvent, leurs intérêts se recoupent — il existe une cause de conflit moins évidente, mais tout de même importante, entre le chef supérieur (actuellement chef de canton) et le tribunal coutumier de première instance (20). Ce der-

(17) Au milieu de l'année 1977, j'ai été témoin des événements suivants. Le chef supérieur des Anufom, Na Tyaba Tyekura, désirait être reçu en audience par le président Gnassingbé Eyadéma. Celui-ci se trouvait à ce moment-là dans une de ses résidences, le Domaine Eyadéma (ancien Domaine Graviou). Ce domaine est situé à quelques kilomètres de N'zara, chef-lieu de la préfecture de l'Oti, et touche pratiquement l'exploitation agricole de feu Na Tyaba Tyekura. Pour effectuer le trajet de N'zara au

près d'oublier le visage défait du chef. Il avait mis beaucoup d'espoir dans cette entrevue. Il pensait qu'un certain nombre de problèmes internes pourraient être résolus grâce à l'intervention du chef de l'État, auquel il se référerait régulièrement en termes de « mon ami » au cours d'une interview que j'avais filmée quelques semaines plus tôt. Je compris un peu plus tard que l'attitude défensive du Président était probablement le signe précurseur de la destitution du chef supérieur, qui fut décrétée le 17 septembre 1977.

nier avait à sa tête un juge de paix conseillé par deux assesseurs à voix consultative. La compétence de cette instance judiciaire se limitait aux affaires civiles et commerciales, et aux affaires criminelles de peu d'importance sur lesquelles le juge de paix statuait sans l'aide de ses assesseurs. En général, la juridiction de ce genre de tribunal ne s'étendait pas au-delà de la circonscription.

A N'zara, le juge de paix et le chef supérieur, proches voisins,

mes et de femmes à la recherche d'un jugement en leur faveur, c'était un excellent moyen pour rivaliser entre elles. Ainsi, chaque cause pouvait devenir une affaire par l'intermédiaire de laquelle quatre parties se manipulaient mutuellement. De toute manière, le juge de paix et le chef supérieur devaient chacun tenir compte de l'existence et du point de vue de l'autre (23).

Au vu de cette description du chef coutumier togolais, nous pouvons nous demander quel sera son avenir ? Le maintien du pouvoir du chef dépend, aussi bien actuellement que dans l'avenir, de la qualité des relations qu'il entretient avec ses justiciables. Toute détérioration de ces relations menace directement son pouvoir. Le chef coutumier doit absolument se rendre compte que la société africaine est engagée dans un processus de réformes politiques, économiques et sociales qui se succèdent rapidement.

Le chef coutumier, qui est au centre de la vie locale, pourrait jouer un rôle de premier plan dans la réalisation de ce désir nostalgique qui pointe ici et là, d'un retour à la société africaine pré-coloniale ; désir exprimé par le « Recours à l'authenticité » de Mobutu, et le « Retournons à la terre » d'Eyadéma. Mais peut-on espérer qu'après la détérioration de sa fonction tout au long des dernières décennies, le chef coutumier sera encore assez fort pour donner corps à ces idées ? Sa position est peu enviable. D'un côté, on l'identifie à une mentalité et un appareil juridique locaux, tandis que, d'un autre, le pouvoir central l'exhorte à devenir un manager capable de prendre en charge les divers aspects commerciaux, technologiques et socio-économiques de l'agriculture, par exemple. Il est indéniable que dans de nombreux cas, le chef coutumier n'a pas réussi à éviter de tomber de Charybde en Scylla et s'est transformé en un simple relais du pouvoir central.

**E.A.B. van Rouveroy van Nieuwaal**  
*Faculté de droit, Université de Leiden (Pays-Bas)*

*(Traduit avec la collaboration de C. Miginiac).*

(23) R.E.S. Tanner, « The Selective Use of Legal Systems in East Africa », *Three Studies in East African Criminology*, Uppsala (Suède), 1970, pp. 35-49.