

## **La chefferie traditionnelle au Cameroun: ambiguïtés juridiques et dérives politiques**

Charles Nach Mback

---

**Abstract:** It seems that traditional chiefdoms in Africa have never recovered from the trauma caused by their contact with the first European colonisers. The post-colonial state has perpetuated the emasculation of traditional authorities appointed by the colonisers. From devaluing status of servants of colonisation, traditional chiefs were enlisted in single party systems. In both cases, they have lost an important part of their creditworthiness among populations. The latter, however, remain sometimes devoted in spite of all. But these traditional chiefs have never had the opportunity to get back their original autonomy, neither legally, nor politically. As human communities, chiefdoms are sometimes undervalued within the local communities, sometimes equated with existing administrative districts. The new local administration system resulting from the new constitution does not bring any decisive and qualitative changes on these issues, whereas very few possibilities remain open for both constitutional and regulatory standpoints.

---

### **Introduction**

Les organisations sociales 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.

L'étude de la chefferie traditionnelle comme élément de l'organisation administrative et territoriale du Cameroun passe par une double considération: la chefferie est d'abord une collectivité humaine établie sur une portion du territoire de l'État. Elle est ensuite le cadre d'exercice de ses compétences par une autorité justement dénommée

Chef traditionnel. Ce dédoublement de la chefferie traditionnelle conduit à une interrogation: s'agit-il alors d'une collectivité locale, d'une circonscription administrative de l'État ou d'une catégorie particulière, *sui generis*, dans l'organisation administrative et territoriale de l'État? La deuxième interrogation qui ne procède pas forcément de la première porte sur le rôle que joue ou qu'est appelée à jouer la chefferie traditionnelle dans les nouvelles configurations administratives induites par les réformes décentralisatrices en cours au Cameroun.

L'étude du régime de la chefferie traditionnelle et du statut de chef traditionnel au Cameroun ne permet pas d'inclure cette institution dans l'un des cadres classiques de l'administration territoriale, sans que l'on puisse à priori lui trouver une camisole originale. Elle reste ce que l'on pourrait appeler un sujet juridique non identifié. La réforme communale (loi n°74/23 du 05 décembre 1974) avait mis fin à la pratique de sièges réservés aux autorités traditionnelles dans les conseils municipaux. La nouvelle législation renoue avec cette tradition introduite par le colonisateur. Ce retour du commandement traditionnel dans le nouveau dispositif institutionnel de l'administration locale s'est cependant opéré au nom des principes qui desservent la démocratie.

### **La chefferie traditionnelle: un sujet juridiquement non identifié**

L'arrêté colonial de 1933 portant statut des chefs indigènes et le décret n° 77/245 du 15 juillet 1977 distinguent bien le chef traditionnel en tant qu'autorité de la communauté dont il a la direction. Dans le premier cas, l'identification ne pose pas de problèmes juridiques particuliers. Le chef traditionnel est un agent de l'administration. Encore faut-il le classer dans la nomenclature plurielle des personnels administratifs. Mais la difficulté se pose davantage au niveau de 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.

### ***Le problème de la nature juridique de la chefferie traditionnelle***

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 (Crowder et Ikime 1970:ix et ss.). 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 (Agondjo-Okawe 1985:33). 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» (cité par Gonidec 1985:56). Le citoyen africain d'aujourd'hui émerge simultanément à trois registres institutionnels différents et complémentaires: le registre traditionnel, le registre administratif moderne et le registre religieux (Elong Mbassi 1994:15). C'est pourquoi des États comme le Cameroun ont choisi de poursuivre l'effort d'intégration de la chefferie traditionnelle dans leur organisation administrative.

Cependant, en reconduisant, sans réel bénéfice d'inventaire, la législation coloniale sur la question, la réforme camerounaise 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 n'est finalement identifiable ni à une circonscription administrative déconcentrée, ni à une collectivité locale décentralisée.

*Ni circonscription déconcentrée...*

Le décret de 1977 portant organisation des chefferies traditionnelles dispose que «des collectivités traditionnelles sont organisées en chefferies» sur une base territoriale. Ce texte appelle quelques remarques sommaires:

- la nouvelle législation est marquée à première vue par le réalisme. Elle se borne à constater l'existence des organisations sociopolitiques traditionnelles qu'elle cherche simplement à organiser. Les sociétés traditionnelles ont 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 émasculer (Mbembe 1988:133). L'arrêté de 1933 déjà se bornait lui aussi à organiser une sorte de hiérarchisation des chefs traditionnels en fonction de l'importance que revêtait leur communauté aux yeux du colonisateur (JOC 1950);
- la notion de collectivité est une innovation du législateur post-colonial. 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 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 (indigène) 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 pré-coloniales. 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 pré-coloniales (Nlep 1986:178). 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. Il s'agit pour ce dernier d'achever la maîtrise de son territoire en fixant définitivement les communautés traditionnelles sur les espaces qu'ils occupent au moment de la promulgation de la nouvelle législation. C'est une entreprise initiée par le colonisateur qui avait déjà le 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. Quelque soit le lieu où il se trouve, l'Africain reconnaît son appartenance à une communauté anthropologique préexistant à

L'État. 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. Plus grave, et à *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. Voilà une magistrale mystification de la réalité, et les récentes revendications de droits dits des autochtones (voir *infra*) montrent l'incapacité des sociétés traditionnelles à recruter autrement que par des alliances de sang. Le droit du sol n'est pas reconnu dans les communautés sociohistoriques du Cameroun.

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 camerounais 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 3<sup>e</sup> degré; l'arrondissement abrite celle de 2<sup>e</sup> degré et doit comprendre au moins deux chefferies de 3<sup>e</sup> degré. La chefferie de 1<sup>er</sup> degré correspond quant à elle aux limites d'un département, et couvre les territoires d'au moins deux chefferies de 2<sup>e</sup> degré. Dès lors se trouve reléguée à l'arrière plan l'essence des collectivités traditionnelles africaines: une certaine homogénéité ethnique. Les organisations sociopolitiques africaines se sont toujours caractérisées, comme toute institution, par une certaine cohésion de ses composantes humaines. Bien sûr, à l'heure de la construction d'une nation transethnique, la survivance de ces espèces de géthos culturels n'est plus considérée *à priori* comme un atout. Ainsi a pris fin la pratique initiée par le colonisateur et perpétuée durant les deux premières décennies de l'indépendance, 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 (Momo 1996:11). Le décret de 1977

habilite même le ministre en charge de l'administration territoriale à organiser les agglomérations en quartiers ou blocs à la tête desquels il placera des chefs traditionnels. A travers donc la territorialité, c'est de la chefferie comme circonscription administrative qu'il s'agit. Cette stratégie juridique vise à réaliser une interpénétration aussi poussée que possible des différentes ethnies dans les centres urbains cosmopolites. Ce projet est louable, mais il 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, comme le fait remarquer Momo (1996), que dans la configuration actuelle des États africains, «la chefferie représente avant tout la valeur culturelle d'un village, d'une tribu ou d'une ethnie» (Momo 1996). Ce qui est évidemment contraire à l'objectif principal de l'État post-colonial qui ambitionne de bâtir une nation. Le projet d'assimiler 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 (Delcros 1976), la chefferie au Cameroun dispose d'un ensemble d'intérêts individualisés qui lui ont valu la reconnaissance de la personnalité juridique.

Dans une jurisprudence à ce jour constante, la Chambre administrative de la Cour suprême du Cameroun a consacré la personnalité juridique de la collectivité traditionnelle en lui reconnaissant le droit d'ester en justice pour son propre compte (CS/CA, 1980 et 1995). Cette reconnaissance vaut à la chefferie traditionnelle d'être non seulement un sujet de droit, mais aussi une personne juridique au sens plein du terme.

En effet, si la qualité de sujet de droit s'entend de la définition d'une entité en termes de droits et d'obligations dans un ordre juridique donné, la notion de personnalité juridique insiste sur la capacité du sujet à instrumenter ces attributs juridiques au service de ses intérêts propres (M. Virally 1960:124-126). 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. (M. Decottignies 1958).

Malgré la reconnaissance de cette personnalité juridique, la chefferie traditionnelle ne peut être assimilée à une collectivité locale.

### *Ni collectivité locale...*

En fondant la chefferie traditionnelle sur la notion de territoire, le décret de 1977 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 le décret désigne sous l'expression «notabilités coutumières».

Originellement, en effet, les souverains africains étaient entourés de véritables conseils dont la composition et les pouvoirs pouvaient varier d'une société à une autre. Mais leur poids dans la marche de la cité restait indéniable. Conseil des Neuf (Mekem lewut) et des Sept (Sâmba pa Nkom) respectivement chez les Bamiléké et les Bamoun de l'Ouest-Cameroun, le Gouvernement (Fada) dans les lamidats haoussas et foubés du Nord-Cameroun (Fogui 1990:136-145): 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 *infra*). 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. Car, sous la colonisation, l'arrêté de 1933 les avait complètement ignorées. Il conviendrait cependant d'aller plus loin dans la réforme et de restaurer le conseil dans son véritable rôle au sein de la collectivité cheffale.

Quoi qu'il en soit, le Chef et le Conseil forment les organes de représentation de la collectivité dans la vie civile et commerciale. Même si juridiquement seul le chef est reconnu, et c'est ce que confirme sa personnalité juridique. Mais un problème majeur reste pendant. Il a trait à la nature juridique de cette personnalité et peut revêtir la forme d'une alternative: la chefferie traditionnelle est-elle une personne morale de droit public ou de droit privé? Dans le premier cas, elle pourrait être assimilée à une collectivité locale classique, dans le second, il faudrait lui trouver une autre catégorie 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 le professeur Nlep (1986:127), le fait pour la chefferie traditionnelle de jouir de la personnalité juridique tout en restant avant tout une collectivité humaine ne laisse plus aucun doute sur la question: «la chefferie traditionnelle est une personne morale de droit public». Une thèse que partage Momo (1996:12) tout en préférant parler de «catégorie juridique rarissime». Outre le fait que les auteurs sus-cités 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'organise le décret de 1977 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 (Tadadjeu 1989). 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 Bafoussam dans l'Ouest-Cameroun: «la Chefferie traditionnelle implantée sur le site actuel depuis 1830 résiste encore désespérément à la poussée inexorable de l'urbanisme dans une région où la terre disponible est extrêmement rare» (Kamto 1988:1612). Ailleurs la situation est presque dramatique.

Certains particuliers n'hésitent pas à grignoter les terres de la chefferie en tirant partie des failles de la législation foncière. C'est ainsi que dans la jurisprudence *Tagne Sobgui* (CS/CA, 1995), la collectivité du même nom s'est vue déposséder d'une partie de ses terres au profit de Fono Jacques. Ce dernier avait tout simplement eu la bonne idée d'aller la faire immatriculer à son nom. La Cour suprême déboute la chefferie en ces termes: «attendu que la procédure d'obtention du titre foncier a été régulière, et que la collectivité *Tagne Sobgui* qui revendique un droit coutumier sur ce terrain ne rapporte pas la preuve d'une erreur, omission ou irrégularité commise par l'administration». En clair donc, le caractère communautaire d'un bien, fut-il cheffal ne lui assure aucune protection particulière. En général, les domaines d'implantation des chefferies restent des lieux assez respectés. Le professeur Maurice Kamto (1988:1613-1614) parle même de «sites inviolables» qu'il définit comme étant «tout patrimoine foncier collectif de droit traditionnel ou moderne, protégé soit en raison de sa valeur historique et culturelle (c'est le cas des lieux d'implantation des palais royaux ou des chefferies traditionnelles), soit en raison de son caractère sacré (c'est le cas des lieux de culte et des cimetières ancestraux)». 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. Et encore, cette analyse ne s'applique qu'aux régions du Cameroun (Nord, Ouest, Sud-Ouest, Nord-Ouest, Littoral) qui ont une tradition séculaire d'organisation sociopolitique centralisée et que la colonisation et l'État post-colonial ont plus ou moins entériné.

Tel n'est pas le cas dans les autres parties du pays où les structures politiques précoloniales ne reposent pas sur une base historique solide. Dans ces régions-là, le colonisateur avait mis sur pied, ignorant les us et coutumes locaux, des chefferies qui ne relevaient que de l'autorité administrante. Ainsi, à Yaoundé par exemple, les différents groupes et sous-groupes ethniques furent dès 1925 rassemblés sous l'autorité de sept chefs traditionnels, eux-mêmes coordonnant les activités d'une trentaine de sous-chefs; tous nommés par l'administration coloniale.

Partout où aucune trace d'une autorité traditionnelle centralisée n'était perceptible, il fallait en créer en investissant des familles influentes d'une parcelle d'autorité (Coquery-Vidrovitch 1990:119). Les populations ne semblent pas avoir suivi le mouvement. On peut remarquer que dans ces régions, ces chefferies sans tradition se limitent très souvent à la personne du chef, plus connu dans son rôle de collecteur d'impôts et d'organisateur de meetings de soutien au parti gouvernant que de continuateur d'une tradition au reste inexistante. Il s'agit de véritables chefs sans sujets ni cour (Momo 1996:14). La dimension humaine plurielle qui est l'essence même dans la collectivité territoriale est ici plus que jamais absente. Une collectivité ne saurait se réduire à la personne de son chef, ni à un individu, ni même à une fonction. Dans l'ensemble, 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. Le décret de 1977 passe cette question sous silence. Seul le chef en tant qu'agent se voit confier des responsabilités qu'il assume au nom de la collectivité.

### **Statut juridique du chef traditionnel**

Une question préalable médiatise 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 récupéré et affiné.

En effet, originellement, l'expression «chef traditionnel» est contemporaine de l'arrivée du colonisateur européen. Elle entre dans le vocabulaire juridique et administratif camerounais avec l'arrêté du 04 février 1933 sous l'expression «chef indigène». Ce texte détermine les chefs supérieurs, les chefs de groupement, et les chefs de village. Ce texte est complété par un deuxième arrêté pris le 1<sup>er</sup> mars 1933 qui reprend la répartition des subdivisions administratives comme suit : les chefferies supérieures, les lamidats ou sultanats (chefferies de 1<sup>er</sup> degré), les groupements ou cantons (chefferies du 2<sup>e</sup> degré), les villages ou quartiers

(chefferies du 3<sup>e</sup> degré). Cette répartition qui entre dans le processus de maîtrise territoriale et administratif de la colonie montre que les titres ainsi distribués rendent compte non pas de rapports entre ces autorités et les populations, mais de ceux qu'ils doivent désormais entretenir avec le nouveau maître, le colon. Ces rapports étaient des rapports de soumission à l'administration coloniale. La docilité était rétribuée par le maintien en poste, l'insubordination étant sanctionnée par la destitution. Dès lors, comme le rapportent Crowder et Ikime (1970:ix et ss.), le titre de chef indigène reviendra après l'indépendance, et au Cameroun avec le décret de 1977 qui le remplace par celui de «chef traditionnel». Mais l'esprit reste le même. 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.

### ***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 l'affaire Gbogan (CE 1953) que le chef de village doit être regardé comme un fonctionnaire local et que par suite, tout litige lié à sa nomination doit suivre la procédure administrative contentieuse telle que établie par les textes:

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 de fonctionnaire local utilisée ici par le juge n'est pas appropriée. Le chef ne relève pas de la fonction publique locale, il n'est pas un agent de la collectivité locale, du moins tant que les textes n'en ont pas expressément disposé ainsi. Cette précision est contenue dans un autre arrêt du Conseil d'État (1955):

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.

Les chefs traditionnels sont nommés par acte de l'autorité administrative selon la nomenclature suivante: Les chefs du 1<sup>er</sup> degré par arrêté du Premier ministre, ceux du 2<sup>e</sup> degré par arrêté du ministre chargé de l'administration territoriale et ceux du 3<sup>e</sup> degré par décision du préfet dans le ressort territorial duquel se trouve la chefferie concernée. Cette répartition des compétences en matière de nomination est une reconduite de l'esprit de l'arrêté de 1933. Sous la colonisation en effet, les chefs supérieurs étaient nommés par acte du Haut Commissaire, représentant de l'État français et les chefs de village par les chefs de circonscription. Ce pouvoir de nomination que s'est arrogé l'État s'est révélé être l'une des plus grandes causes de l'affaiblissement de l'institution cheffale.

Naguère, les sociétés africaines étaient parfois organisées selon une structuration centralisée qui avait des ramifications périphériques. Des personnes qui portent aujourd'hui le titre de chef supérieur régnaient sur des étendues et avaient sous leur autorité certains chefs de 2<sup>e</sup> et de 3<sup>e</sup> degrés actuels. Ceux-ci étaient en fait leurs représentants territoriaux. Dans le Nord-Nigeria par exemple, l'Émir de Kano, un des souverains les plus puissants de la région se reconnaissait lui-même comme étant sous l'autorité du Sultan de Sokoto Commandeur des croyants ou *Amiral*

*Muminin* (Crowder et Ikime 1970:x). Des schémas similaires ont existé au Cameroun. Dans les pays bamoun, bamiléké et peul notamment, les actuels chefs de 2<sup>e</sup> ou de 3<sup>e</sup> degré étaient nommés par les chefs supérieurs actuels. En transférant ce pouvoir à l'autorité administrative, le décret de 1977 à la suite de l'arrêté de 1933, a détruit ce chaînon de dépendance qui tenait l'édifice du commandement traditionnel authentique. Une enquête a montré que tous les chefs de 1<sup>er</sup> degré vivent cette amputation comme une douloureuse frustration: «si l'administration désigne nos sous-chefs, ils ne nous obéiront plus», disent-ils (Fogui 1990:305).

En effet, la classification des chefs par degrés n'empêche nullement la subordination d'un chef de degré inférieur à un autre de degré supérieur. Tous les chefs relèvent sans médiation de l'autorité administrative. A ce titre, leur relations mutuelles sont marquées par le principe d'égalité.

L'autorité traditionnelle est ainsi, comme tous les agents publics de l'État, désignée par l'administration. Cette dépendance directe à l'administration sera renforcée par la suite aux termes d'une loi n° 79/17 du 30 juin 1979.

Ce texte revient sur la jurisprudence française de 1953. Les contestations nées à l'occasion de la désignation des chefs traditionnels sont désormais portées non pas devant la juridiction administrative dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir, mais devant l'autorité administrative de nomination. L'on s'est retrouvé 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. La loi de 1979 a constitué en soi une atteinte à la compétence du juge administratif et au principe général de droit selon lequel tout acte administratif est susceptible de recours pour excès de pouvoir.

C'est au nom de ce principe consacré par le juge administratif français (CE 1950) que la Chambre administrative de la Cour suprême s'est reconnue compétente pour connaître des contestations en rapport

avec les décisions de nomination des autorités traditionnelles (CS/CA 1979) passant ainsi outre les dispositions de la loi de 1979. Le juge affirme à cette occasion que même si une loi dispose que tel acte de l'administration n'est susceptible d'aucun recours juridictionnel, cette loi ne peut pas être entendue comme excluant le recours pour excès de pouvoir qui est ouvert même sans texte contre tout acte de l'administration. Devant cette hardiesse du juge administratif camerounais à cette occasion, le législateur reviendra à la charge en 1980.

Par la loi n° 80/31 du 27 novembre 1980, il dessaisit le juge administratif de toutes les actions pendantes devant lui et ayant trait aux contestations en matière de désignation des chefs traditionnels. Ce texte posait cependant un problème a posteriori. S'appliquait-il seulement aux actions en cours, celles dont le juge étaient déjà saisies comme en disposait expressément la loi ou alors cette incompétence s'étendait-elle aux instances à venir?

Depuis 1989, la jurisprudence administrative en la matière s'est par la suite conformée à la loi (CS/CA 1989). 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.

La destitution figure dans le décret de 1977 au rang des sanctions disciplinaires. Elle est prononcée pour les chefs de 3<sup>e</sup> degré par le ministre chargé de l'administration territoriale. Celle des chefs de 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> degrés est prononcée par le Premier ministre. Selon l'arrêté de 1933, le principe du parallélisme des compétences était respecté: les autorités de nomination étaient celles de destitution. Mais, dans les deux cas, entre sa nomination et sa destitution (éventuelle), le chef reste au service de l'administration.

Le décret de 1977 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 d'une triple action»:

- transmettre à la population les directives des autorités administratives, et d'en mesurer l'exécution,
- concourir, sous la direction des autorités administratives compétentes, au maintien de l'ordre public et au développement économique, social et culturel de leur unité de commandement,
- recouvrer les impôts et taxes de l'État et des autres collectivités publiques selon la réglementation en vigueur.

En sus de toutes ces tâches, les chefs traditionnels sont tenus d'accomplir toute autre mission qui leur est confiée par l'autorité administrative. Il faut noter que les attributions ainsi définies pour le chef ne tiennent compte que des intérêts de l'administration. L'État post-colonial 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 dont par ailleurs on se plaît à dire qu'ils sont les gardiens. Les chefs sont également dépouillés de leurs pouvoirs religieux. 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 (Kamto 1993:209-236). Le chef actuel est privé de son auréole sacrée.

Tout comme le colonisateur, le législateur camerounais actuel ne semble pas appréhender la place du chef traditionnel en termes d'apport des cultures africaines à l'édification du nouvel État. Il n'est bon que dans son aspect corvéable. Autant dire que le chef ne dispose d'aucune autonomie dans l'exercice de ses fonctions. A ce propos, le Gouverneur Van Vollenhoven déclarait 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» (Lombard 1967:128).

Cette tradition née sous la colonisation a chevauché l'indépendance: «les chefferies traditionnelles intégrées à l'appareil administratif ne peuvent prétendre jouer un rôle autonome» (Ahidjo 1960). 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 (Alexandre 1970:24). 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 (Alexandre 1970). Il n'a aucune marge de manœuvre.

Le chef exécute en effet ses tâches sous le contrôle de l'autorité administrative de la circonscription. Ce dernier dispose contre lui d'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 pendant trois mois, au plus, de la totalité des allocations. Ces sanctions sont prises notamment «en cas de faute dans l'exercice de leurs fonctions, d'inefficacité, d'inertie ou d'exaction à l'égard des populations» par les chefs (décret de 1977). Il y a enfin la destitution pour les cas les plus graves. 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 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. Ce régime financier est défini dans les détails par un arrêté interministériel n° 57/MINAT/MINFI du 26 février 1983 fixant les taux d'allocation fixe à attribuer aux chefs du 1<sup>er</sup> degré et du 2<sup>e</sup> degré .

L'allocation liée au chiffre de la population est fixée à cinq francs cfa (0,05 FF) par habitant. Cette allocation est donc d'autant plus élevée que la communauté en question est importante. Dans le cas contraire, un plafond a été fixé: quelque soit la petitesse démographique de la chefferie, l'allocation accordée au chef ne saurait être inférieure au salaire du travailleur classé en première catégorie, premier échelon du secteur public de la zone dans laquelle se trouve le siège de la chefferie. Il y a également les primes spéciales. Celles-ci consistent en des remises sur le montant total des impôts et taxes collectés par le chef pour le compte de l'État et des autres personnes publiques. Ce dispositif n'est au fond qu'une reconduction du système mis sur pied sous la colonisation.

L'arrêté de 1933 disposait en son article 3: «les lamidos, les chefs supérieurs, les chefs de groupement et de canton reçoivent une allocation annuelle (...) calculée d'après l'importance numérique de leur commandement». Une allocation pour charge spéciale était également prévue dont le calcul était fonction de la manière de servir. L'arrêté interministériel n° 82/MINAT/MINFI/B de 1982 parle plutôt d'une prime d'efficacité. Son montant annuel va de 25000 F cfa à 100 000 F cfa (1 fcfa vaut 0,01 FF). Cette efficacité est appréciée par l'autorité administrative responsable dans la circonscription. Ce dernier établit annuellement un bulletin de notes du chef traditionnel qui rend compte de sa manière de servir et de son rendement, notamment en matière de recouvrement des impôts et taxes. La course à la meilleure note se traduit ainsi souvent par des excès de zèle de la part des autorités traditionnelles qui en arrivent parfois à oublier qu'elles sont avant tout à la fois le père et le fils de la communauté à la tête de laquelle ils sont placés.

### **...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 1977, «des chefs traditionnels sont en principe choisis au sein des familles appelées à exercer coutumièrement le commandement traditionnel». Cette disposition reconduit le droit du sang qui a toujours prévalu dans la compétition pour le trône. Les fonctions de chef traditionnel ne sont pas d'accessibilité démocratique. La dévolution du pouvoir se fait à l'intérieur d'un cercle familial. Une constante que ni la colonisation, ni l'indépendance n'ont cru devoir remettre en cause.

En effet, ce souci de disposer de chefs locaux jouissant d'un minimum d'autorité morale sur les populations n'a jamais été totalement absent chez le colonisateur. L'administration britannique, par exemple, recherchait constamment des leaders investis selon les us et coutumes de la localité. Ce souci a permis dans de très nombreux cas de ne promouvoir que des chefs d'abord reconnus légitimes par leur propre communauté (Fergusson et Willis 1970:326). 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 1960:54-55). 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. C'est le cas au sein de la communauté Foréké-Dschang dans la province de l'Ouest au Cameroun. Cette chefferie connaît depuis 1975 une situation de bicéphalisme due au refus de l'administration de tenir compte du choix fait par les populations lors de la désignation du nouveau chef. Il y

a aujourd'hui d'un côté un chef légal installé par l'administration en la personne de M. Nkenlifack Marius, contesté par la population qui lui préfère M. Djourmessi II Edmond et lui accorde tous les honneurs. La même frustration est vécue par Takile, chef légal de la communauté Baleveng (province de l'Ouest) qui a pour rival M. Titio, et préféré par une bonne frange de la population. Ce genre d'affrontement permanent entre deux «chefs» divise la communauté dont la vie est par la suite paralysée (Momo 1996:15). Les querelles de légitimité sont fréquentes et naissent le plus souvent durant les processus de désignation d'un nouveau chef, à la suite d'une vacance.

En effet, la notion de famille de commandement utilisée par le législateur de 1977 a pu prêter à des interprétations contradictoires. Le juge administratif en a donné une définition dans un cas où il devenait difficile de qualifier les candidats à la succession dans le contexte de la famille africaine réputée élastique. On doit par conséquent entendre par famille « un ensemble de personnes issues du même sang, d'une même lignée, d'un même père ou d'une même mère, ou seulement du premier ». La jurisprudence semble donc souscrire à une conception large de la notion de famille. Le candidat ne doit pas nécessairement être le fils du *de cuius*. La succession ne se fait pas forcément en ligne directe. Elle peut emprunter les voies latérales tout en restant dans la famille telle que définie. Dans l'affaire Monkam Tiencheu David (CS/CA, 1980), le ministre en charge de l'administration territoriale avait, par arrêté n° 57/A/MINAT/DOT du 5 avril 1975, désigné le prince Pokam Nitcheu Gabriel Olivier pour succéder à son père décédé sur le trône de la communauté Banka. Convaincu que le jeune héritier ne remplissait pas toutes les conditions requises pour assumer cette fonction, le Sieur Monkam Tiencheu David, agissant pour le compte de la collectivité Banka, saisit le juge sur la question de savoir s'il fallait absolument un fils direct du défunt à sa place, au mépris des réelles capacités de ce dernier à exercer les fonctions qui l'attendent. La Chambre administrative accède à sa demande en ces termes: «désigner un enfant de dix ans laisse croire que l'institution des chefferies traditionnelles est une sorte de monarchie absolue où l'on se succède de père en fils quelque soit l'âge de ce dernier».

Le décret de 1977 pose en effet des conditions d'aptitude physique et morale dont doit justifier le candidat chef. Il s'agit des conditions de base relatives à la capacité juridique des personnes physiques (Nlep 1986:129). Le successeur devrait notamment avoir atteint l'âge de la majorité civile. Le juge administratif camerounais considère en effet que:

telles que sont définies les attributions du chef traditionnel, il est aberrant de croire qu'un enfant de dix ans soit capable d'exécuter les directives des autorités administratives, de concourir au maintien de l'ordre public et au développement économique, social et culturel de son unité de commandement (CS/CA 1980).

L'exigence d'un certificat médical délivré par un médecin public et attestant de la bonne santé du candidat vient renforcer cette option. Mais elle ne semble pas avoir jusqu'ici fait obstacle à la candidature de personnes atteintes d'un handicap physique. En revanche, le décret de 1977 exige du candidat un minimum d'aptitude intellectuelle. Il doit «savoir autant que faire se peut lire et écrire». Une fois ces conditions remplies, il est établi une liste des candidats et l'autorité administrative compétente peut engager la deuxième phase de la procédure de désignation du nouveau chef.

Les articles 10 et 11 du décret de 1977 demandent à l'autorité administrative compétente de procéder «aux consultations nécessaires en vue de la désignation d'un nouveau chef». Les avis requis sont ceux des «notabilités coutumières compétentes». Ces consultations ont lieu au cours de réunions convoquées par le préfet ou le 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 notabilités, s'il est obligatoire, n'a rien de conforme. L'autorité administrative peut toujours passer outre le choix des populations

locales et nommer le candidat qui à ses yeux est à même de satisfaire ses intérêts. Et en cette période de transition démocratique, les engagements politiques des candidats chefs sont déterminants pour l'accès ou le maintien au trône.

### **Un acteur politique extraverti**

La coïncidence entre circonscription administrative, collectivité locale et collectivité traditionnelle est une occasion de permanente collision entre le pouvoir moderne et le pouvoir traditionnel. Sous le système du parti unique, cette cohabitation était maîtrisée par l'enrôlement des autorités traditionnelles sous la bannière du parti. La difficulté naît aujourd'hui de la volonté des politiques de s'assurer le soutien des chefs traditionnels dans un contexte où la vie politique locale est parfois marquée par une différenciation des majorités municipale et cheffale. C'est alors que cette remarque de Prats et Le Roy (1979:147) prend tout son sens: si le souci pour le Cameroun indépendant de respecter les organisations cheffales ou monarchiques des lamidats peuhl, du sultanat bamoun, des chefferies bamiléké, duala ou bassa est «resté incontestable, le problème se pose plutôt sous la forme de difficultés particulières de leur intégration au sein des structures administratives modernes. Car la nouvelle organisation administrative de l'État méconnaît largement la diversité et le rôle des organisations et des solidarités traditionnelles».

De ce point de vue, les premières législations du Cameroun indépendant sur la décentralisation administrative ont voulu prendre en compte la réalité cheffale dans sa diversité. Elles ont cherché à associer les autorités traditionnelles à la gestion des collectivités locales. La réforme de 1974 viendra rompre avec cette politique et contribuera à marginaliser au plan juridique la chefferie traditionnelle dans la vie locale. C'est la réforme constitutionnelle de 1996 qui réintroduit juridiquement le commandement traditionnel dans le jeu politique local. Entre ces deux dates, la chefferie traditionnelle aura été l'objet d'un enrôlement politique ruineux pour sa propre autonomie.

### ***Les antécédents municipaux***

La chefferie traditionnelle camerounaise est prise en compte dans l'administration territoriale dès les premiers pas du mouvement de municipalisation du territoire. Les administrations coloniales française et britannique, qui se partagent l'ex-colonie allemande depuis la fin de la Première guerre mondiale et le Traité de Versailles, adoptent des stratégies légèrement différentes sur la question dans chacune des deux parties du Cameroun.

### ***La chefferie dans la municipalisation du Cameroun anglophone***

La partie du territoire camerounais placée sous mandat britannique est administrée comme partie intégrante de la colonie britannique du Nigeria. Le système de l'administration territoriale y repose sur deux piliers essentiels : la Native Court Ordinance (NCO) de 1914, et la Native Authority Ordinance (NAO) de 1916. La philosophie qui se dégageait de ces deux textes consistait à laisser aux populations locales à travers leurs représentants une autonomie de gestion dans les affaires de proximité. Et, dans un système où le suffrage universel était inconnu, ceux qui *à priori* pouvaient être considérés comme les meilleurs et qui pouvaient parler au nom des populations locales, c'étaient les chefs traditionnels. La Native Authority ou chef traditionnel désignait le souverain local dans l'exercice de ses fonctions traditionnelles, mais en collaboration ou au service de l'administration coloniale (Martin Finken 1996:32-33). La Native Authority est donc une autorité territoriale unie dans la personne du chef traditionnel. Son territoire de commandement épouse les contours de celui de sa communauté.

C'est ainsi que de 1920 à 1930, toutes les communautés ethniques organisées politiquement seront érigées en Native Authorities sur l'ensemble du territoire du Cameroun britannique. Mais si la création de ces Native Authorities ne posait pas de problèmes particuliers dans les régions nord où existait une tradition de pouvoir politique centralisé, le mouvement fut plus délicat dans les zones forestières du Sud. Les communautés y vivent selon un système de pouvoir politique segmentaire (Kamto 1987:69; 498). L'administration coloniale dût parfois

créer *ab initio* des Native Authorities pour palier ce qui ne pouvait trouver explication que dans une carence politique rétrograde peut-être propre à ces sociétés indigènes. Quoi qu'il en soit, cependant, le monocéphalisme de ces structures administratives ne durera pas longtemps.

A partir de 1932 en effet, la situation va très vite évoluer avec l'introduction et l'extension du principe de la collégialité dans la composition des Native Authorities. Les chefs traditionnels ne seront désormais plus que des membres d'un conseil qui comprendra en outre d'autres personnalités dont certaines sont nommées par le pouvoir colonial et d'autres élues par les populations indigènes.

La Native authority devient un collège de composition tripartite. C'est tout naturellement alors qu'elle change d'appellation pour adopter une dénomination plus conforme à sa nouvelle nature: la Local Council ou Local Authority. Les chefs traditionnels ont perdu le monopole de la vie politique locale. Mais au sein du conseil, ils jouissent toujours d'un certain prestige qu'ils doivent à deux facteurs au moins:

- leur statut de membre de droit les met en dehors des incertitudes électorales et les humeurs des autorités en charge des nominations;
- dans un contexte historique de forte prégnance des coutumes et des traditions, les chefs traditionnels représentaient globalement toute la communauté et les membres élus du conseil n'étaient pas moins leurs sujets; car ils émargeaient également au registre traditionnel.

Mais globalement, les chefs restaient numériquement minoritaires au sein des Local Councils (un tiers des membres) par rapport aux deux autres catégories de membres réunis. La Southern Cameroon qui choisit la réunification avec le Cameroun francophone comptera, jusqu'en 1974, 24 institutions de type Local Council au sein desquelles les chefs traditionnels continuent de jouer un rôle plus ou moins important. A un niveau plus élevé, l'autorité traditionnelle dans la partie anglophone du pays continuera à jouir d'un privilège hérité de la colonisation. La constitution fédérale de 1961 maintiendra, au sein du parlement de l'État

fédéré du Cameroun occidental, une deuxième chambre dite *House of Chiefs* ou Assemblée des chefs. Celle-ci était composée de 18 à 22 membres selon les années et participait pleinement à la procédure législative au niveau de l'État fédéré (Kamto 1995:12). Dans la partie anglophone du pays, les chefs traditionnels ne pourront être représentés qu'au niveau communal.

### *La chefferie traditionnelle dans la municipalisation du Cameroun francophone*

C'est à partir de 1954 que l'administration française prend effectivement en compte la chefferie traditionnelle dans l'organisation de l'administration locale dans la partie du Cameroun qui lui a échoué depuis le départ des colons allemands.

C'est d'abord à l'Ouest que les chefs traditionnels font leur entrée au sein des conseils municipaux créés dans leur territoire de commandement. L'arrêté du 29 novembre 1954 institue dans la région bamiléké des Communes mixtes rurales (CMR). Ces structures présentent l'exception d'être dotées d'un conseil municipal dont les membres se répartissent selon deux groupes différents: un premier groupe rassemblant les deux tiers des membres du conseil est constitué de personnalités élues par les populations. Le reste est composé de représentants des chefs traditionnels qu'ils désignent eux-mêmes en leur sein. Déjà se manifeste cette tendance qui prévaut toujours, et qui consiste à faire coïncider le ressort territorial des communes à celui des circonscriptions administratives, et à celui des chefferies traditionnelles, en particulier dans la région bamoun. C'est le conseil municipal ainsi constitué qui est l'organe délibérant de la commune. La municipalité quant à elle est nommée par l'administration coloniale, comme dans la plupart des communes de l'époque. Dans les Communes de moyen exercice (CME), le conseil municipal comporte lui aussi des membres représentant l'autorité traditionnelle, à la seule différence (et elle est d'importance) que ceux-ci sont nommés par l'administration coloniale, notamment le Haut commissaire de la France, parmi les notabilités traditionnelles locales. C'est le tribut que paie l'administration française à l'importance des structures traditionnelles centralisées dans certaines parties du pays. Ainsi, dans les communes de

la partie Nord du pays où les conseils municipaux comptent parfois jusqu'au tiers de leurs membres, siègent au nom des chefs traditionnels et sont désignés par le Haut commissaire. Mais ce régime n'est pas d'application générale, il n'est pas en vigueur sur l'ensemble du territoire.

Nombreuses sont les communes qui bénéficient du principe général de l'élection des conseillers municipaux. Pourtant, même dans ces cas-là, le Haut commissaire conserve toujours le pouvoir de nommer en plus des membres élus de chaque conseil, deux personnalités de son choix dont l'une est un chef coutumier. Ce régime n'a pas survécu à l'indépendance. Dans les deux parties du Cameroun, le statut quo sera maintenu jusqu'à la réforme de 1974.

La loi n° 74/23 du 05 décembre 1974 portant organisation communale apporte une rupture dans la politique d'intégration des chefs coutumiers dans l'administration locale. Les deux types de communes (rurale et urbaine) qu'elle institue ont en commun le fait de ne faire aucune place aux chefs traditionnels en tant que tels dans leurs organes de direction. Dans certaines régions cependant, les notabilités traditionnelles vont continuer à exercer une sorte de monopole de fait de la politique locale et s'arranger pour contrôler les conseils municipaux et les municipalités de leur localité. Il en est ainsi du département du Noun (pays Bamoun) où les mairies sont restées le monopole du Sultan et de la famille royale (Njoya 1994:200-226). Cette situation est favorisée par le système du parti unique dont les statuts faisaient des chefs traditionnels des membres de droit des bureaux des sections de leur ressort territorial de commandement. Avec l'avènement de la démocratie multipartite, il est devenu assez difficile d'envisager une fidélité sans faille des chefs coutumiers aux anciens partis uniques. Une crainte vérifiée dès lors que les contestations populaires qui ébranlaient les gouvernements touchaient également les partis au pouvoir. Les chefs traditionnels voyaient leur légitimité ruinée devant leurs sujets tant qu'ils persistaient à militer au sein de ces formations politiques décriées. Les chefs les plus inféodés à l'ancien parti unique (RDPC) sont ceux qui ont essuyé les contestations les plus violentes: notamment les chefs Ngnié Kamga (Bandjoun), Tatang Robert (Batcham), le chef Angwafor III (Fon de Mankong). Devant l'ampleur du rejet dont il était l'objet de la part de sa

communauté, feu le chef Kana Paul (Bafou) dût annoncer officiellement sa démission du RDPC et proclamer sa neutralité politique pour l'avenir. L'entêtement du Sultan Ibrahim Mbombo Njoya (Foumban) lui vaudra d'être sévèrement battu aux municipales par son cousin et rival Adamou Ndam Njoya à la tête d'un parti d'opposition, l'UDC, mettant ainsi fin à un règne municipal de près de quarante ans (Maloune 1996). Quant au Lamido de Rey-Bouba, il dût recourir à une répression brutale sous le regard complaisant du gouvernement pour nettoyer sa communauté de toute contestation. L'assassinat resté impuni d'un député de l'opposition (de l'UNDP) par des éléments de sa garde personnelle à la veille des élections législatives de 1997 constitua une dissuasion pour quiconque voudrait défier ouvertement son pouvoir.

Depuis 1990, des attaques et des actes de profanation dirigés contre des symboles du pouvoir traditionnel ont été enregistrés à divers endroits du pays. Il devenait clair que les chefs traditionnels qui continueraient à militer sous la bannière de l'ancien parti unique perdraient de leur audience auprès de leur communauté. La réforme constitutionnelle de 1996 tente dans ce contexte une réhabilitation de la chefferie traditionnelle dans la nouvelle décentralisation esquissée, en traçant un schéma qui permet aux chefs traditionnels vomis par leur communauté de rester dans le jeu politique local.

### ***L'intégration problématique dans la nouvelle décentralisation***

La loi n° 96-06 du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution du 02 juin 1972 tente de réconcilier le pays légal avec le pays profond en constitutionnalisant la chefferie traditionnelle. Elle affirme dès l'article 1<sup>er</sup> «reconnaître et protéger les valeurs traditionnelles conformes aux principes démocratiques, aux droits de l'Homme et à la loi». Cette dernière précision est importante. Elle marque un renforcement de la pénalisation du délit d'exaction sur les populations que prévoit le décret de 1977 contre les chefs traditionnels. Il est vrai que l'on n'a pas vu sa mise en œuvre dans de nombreux cas comme celui du Lamido de Rey Bouba sus-cité. L'on passe en revanche à une véritable promotion de la chefferie traditionnelle lorsque l'article 57 de la nouvelle constitution réserve un quota de sièges du conseil régional à des représentants du

commandement traditionnel. Quoique les textes d'application de ces dispositions constitutionnelles soient encore attendus, une simple prospective permet d'entrevoir des difficultés d'expression de la démocratie locale avec la participation des chefs coutumiers. Les origines de ce retour en force de la chefferie traditionnelle dans le paysage institutionnel de la décentralisation montrent que la démocratie locale est mal engagée avec les chefs. Pourtant d'innombrables possibilités restent ouvertes.

### ***La consécration du principe de l'autochtonie***

La longue procédure qui aboutit en janvier 1996 à l'adoption de la réforme constitutionnelle aura donné aux chefs traditionnels l'occasion solennelle de faire irruption dans le débat politique au plus haut niveau. Ces derniers ont constitué une bonne frange de la catégorie dite celle des personnalités indépendantes et dont les doutes sur leur indépendance ont pu être écartés (Eboussi Boulaga 1997:94-96) et qui ont été invitées à la Conférence tripartite d'octobre-novembre 1991. Cette réunion était destinée à réaliser le passage à la démocratie pluraliste en faisant l'économie de la conférence nationale souveraine jugée sans objet par le Chef de l'État (Eboussi Boulaga 1997 :68 et ss.). Les chefs dont certains comme le Sultan de Foumban, Le Fon de Mankong ou le Lamido de Rey Bouba sont membres du Bureau politique du RDPC au pouvoir y jouent un grand rôle en termes de dilution des revendications de l'opposition. Le Lamido de Rey-Bouba avouera plus tard (*Entretiens* 1997) avoir reçu l'assurance que cette conférence marquerait la réhabilitation de sa chefferie et qu'il lui sera laissé carte blanche contre les partis politiques au nom desquels ses sujets étaient entrés dans une ère d'insubordination. Lorsqu'on voit la complaisance avec laquelle le pouvoir tolère ses exactions depuis lors contre des populations civiles qu'il accable d'impôts et de taxes illégales, on a tendance à croire qu'un tel accord existe réellement. Pour d'autres, notamment les princes duala, leur soutien avait été négocié contre l'assurance du gouvernement de les soutenir contre «les envahisseurs allogènes». Il faut dire que Douala, capitale économique du Cameroun est une ville cosmopolite. L'espoir d'y trouver fortune y a fait converger des Camerounais de toutes les régions

du pays (Maurice Kamto 1988). C'est un véritable melting-pot où les populations duala elles-mêmes se retrouvent minoritaires par rapport à tous les autres habitants réunis (Tatah 1996:183-185). Mais surtout, la question foncière y est dramatisée par cette opinion largement ventilée selon laquelle les premiers hommes d'affaires, généralement des Bamilékéés de l'Ouest, y auraient arnaqué les propriétaires fonciers en leur rachetant de vastes étendues de terrain à des prix dérisoires. Quoique aucune étude sérieuse n'ait à ce jour montré la pertinence de ces accusations ou établi l'éventuelle moins-value alors enregistrée, nombreux sont les élites duala qui pensent à des actions destinées à récupérer «des terres volées», en dépit du caractère intangible des titres fonciers établis. D'ailleurs, en 1996, le Chef de l'État a promulgué un décret annulant tous les titres fonciers établis dans certains quartiers de cette ville entre 1993 et 1996, à la grande joie des élites duala. Mais à ce jour, l'absence d'un début d'application de cette mesure révèle son caractère démagogique et politicien. La hantise minoritaire des populations duala semble pourtant les avoir convaincu que, dans un système politique où le suffrage de l'électeur va d'abord à l'ethnie, il leur sera impossible d'assurer à un de leur fils la direction de l'une des cinq mairies d'arrondissement que compte la ville. Craintes partiellement confirmées à la suite des élections municipales de janvier 1996. Le SDF qui remporta la majorité dans quatre des cinq conseils municipaux dut procéder à des arrangements politiques pour permettre à un deuxième fils du terroir d'être porté à la tête de l'une des mairies (Douala III<sup>e</sup>). Malgré cela, les populations dites autochtones ne purent contenir leur colère.

A l'initiative et sous la direction des chefs traditionnels et de certaines élites du terroir, plusieurs milliers de personnes réputées relever de l'ethnie locale duala (Nkot 1998:82) envahirent les rues de la capitale économique dans la journée du 10 février 1996 pour exiger que les mairies de leur ville leur soient restituées. Il s'agit de protester contre ce qu'ils appellent la confiscation des mairies de la ville de Douala par les Bamilékéés, ressortissants de l'Ouest.

Cette revendication paraît excessive à quelques égards. Sur les quatre mairies remportées par le SDF, l'une des plus importantes, la mairie de Douala 1<sup>er</sup> est dirigée par un natif de la localité, M. Léolin Nja Kwa, par ailleurs président provincial du parti. Le SDF lui-même est engagé dans de délicates manœuvres politiques visant à obtenir que la tête de liste victorieuse à Douala III<sup>e</sup> cédât le pas à un autre militant, M. Samuel Mpey, natif du coin. Ce qui n'était pas du goût des autres membres du conseil municipal qui passeront outre les instructions du parti qui était pour cette décision. L'affaire donnera même lieu à des procédures disciplinaires puis à des exclusions au sein du parti. Il est donc clair que le message des pancartes, «Rendez-nous nos mairies», traduisait la volonté des populations duala de diriger toutes les mairies de la ville sans exception (*Challenge Hebdo*, n° 229, 1995). Une telle ambition paraît démesurée pour au moins trois raisons:

- la ville de Douala est la plus cosmopolite du pays,
- même sous le règne du parti unique, il y avait une répartition ethnique de fait des cinq mairies de la ville,
- dans le meilleur des cas, seules trois mairies sur cinq avaient coutume d'être dirigées par des natifs duala.

Le procès de la confiscation des mairies de Douala par des allogènes était donc engagé dans la précipitation et sans avoir été instruit. Mais ces manifestations étaient-elles aussi authentiques qu'elles se présentaient?

La présence en tête des cortèges de hauts responsables de la République comme Me Doualla Moutomé, Garde des Sceaux et lui-même Chef du village de Bonangang (Douala) ou de leaders politiques comme Jean-Jacques Ekindi, Président du MP, parti sévèrement battu lors de ces municipales; le soutien apporté à cette initiative par des personnalités comme Robert Mbelle Mbappè, alors Ministre de l'Éducation nationale contribuèrent à créditer la thèse de la manipulation. La presse y soupçonna la main de quelques politiques qui voyaient leur avenir compromis par le succès de l'opposition dans leur ville natale. Mais, interrogé, Robert Mbella Mbappè, Ministre de l'Éducation nationale qui n'est pas duala, mais qui dans son pays Mbô natal s'estime envahi par les Bamilékés, affirme qu'il s'agit pour les populations

autochtones d'avoir voix au chapitre. Mais sur le schéma juridique et institutionnel qui permettrait de réaliser ce projet, il se montre bien peu inspiré. Pour lui, l'objectif est de faire en sorte que les mairies soient dirigées par les fils du terroir (*Entretiens*, 1996). La présence des chefs traditionnels dans ce mouvement est alors considérée comme essentielle pour une raison principale: ils sont les garants de la continuité des communautés ethniques dont la survie est alors menacée. Au nom de leurs sujets, ils lancent un cri pathétique: «nos droits ont été sévèrement érodés, notre avenir politique est sapé et notre futur est compromis» (*Cameroon Tribune* 1996). Cette exigence selon laquelle le pouvoir local doit assurer une représentation effective, sinon exclusive des populations autochtones, sera avancée comme palliatif à la marginalisation progressive de ces populations. Elle sera l'objet du débat constitutionnel d'octobre 1991 à janvier 1996. Le débat constitutionnel au Cameroun a ainsi donné lieu à un réveil parfois explosif des particularismes anthropologiques, ce qui a inspiré Menthong (1996:76) à reprendre l'allégorie: Cameroun éclaté.

En effet, si dans la plupart des cas les revendications associaient de manière confuse le besoin légitime de protection des minorités au souci de sécurité des populations dites autochtones, une constante sourdait: la volonté claire d'assurer au niveau des appareils institutionnels locaux, une représentation de ces populations indépendamment du verdict des urnes. On peut dire que le débat sur la démocratie locale était mal engagé, et pour ainsi dire, faussé d'avance.

D'une part, la notion de minorité ne peut s'entendre que pour un groupe ayant la pleine conscience de sa cohésion et de sa situation, et ce par rapport à un autre groupe jugé majoritaire, et tout aussi traversé par une certaine solidarité. Or l'idée d'une population duala minoritaire se heurte à l'extrême hétérogénéité du «groupe». Il n'existe ni à Douala, ni ailleurs au Cameroun un groupe ethnique qui puisse être numériquement supérieur à toutes les autres ethnies réunies. L'idée même d'un groupe bamiléké majoritaire est une invention coloniale dont le caractère factice a été démontré (Mongo Beti 1984). De plus, lorsque les Dualas ressuscitent le concept Sawa pour englober toutes les populations riveraines du Wouri et de l'Océan Atlantique, il devient encore plus difficile de les

considérer comme minoritaires car les Sawas, selon les déclarations de leurs chefs eux-mêmes, rassembleraient les populations réparties sur trois provinces (sud-ouest, littorale, sud). Ce qui les placerait même globalement en situation majoritaire par rapport à chacune des autres ethnies prises individuellement (Mentang 1996:187). Mais rien n'y fait.

Sous la houlette de certains chefs traditionnels, et avec le soutien affiché de certaines élites politiques et administratives, des groupes de pression ethniques vont voir le jour notamment dans les provinces du Centre et du Littoral, du Sud et de l'Est. La principale revendication sera la garantie de sièges aux conseils exécutifs locaux.

Ainsi, les Forces vives du Littoral exigent des mécanismes appropriés pour «une juste représentation des minorités autochtones» dans les organes de la région. On peut remarquer que pour cette association, les seules minorités qui méritent protection sont celles qui sont en même temps autochtones. Les Élités du département du Mfoundi (Centre) et certains lobbies du Sud sont plus précis dans leurs revendications: l'exécutif régional doit être confié de droit à un ressortissant autochtone. L'Association fraternelle pour l'entraide et la solidarité des élites du Mfoundi (Centre) demande sans ménagement que les conseils municipaux et régionaux soient exclusivement constitués de ressortissants autochtones. Car, explique-t-elle, «leur action sera grandement facilitée par les affinités existantes» (*Cameroon Tribune* n° 5365 5372, 5388, 5389, 5390, 5391, avril, mai juin 1993). Un des problèmes majeurs posés par ces groupes est leur caractère hétéroclite. La province, le département ou en général la circonscription administrative n'a jamais constitué une catégorie ethniquement homogène au Cameroun. Alors de quelle ethnie parle-t-on lorsque le cadre de regroupement choisi est la province ou le département? Ce problème d'identification de groupes à protéger allait se poser au lendemain des municipales de 1996.

A Kribi, dans la province du Sud, on assista à une révolte des ethnies Malimba, Mabéa, Batanga et Ngoumba qui manifestèrent leur mécontentement devant l'élection de M. Samuel Minko à la tête de la mairie. Ressortissant Bulu, ethnie pourtant comprise dans cette province (département du Dja et Lobo), Minko est considéré à Kribi (département

de l'Océan) comme un allogène. L'on pouvait donc se demander s'il y avait des degrés dans l'autochtonie. Cette situation pose en effet un problème concret: quel est le critère de l'autochtonie? Est-ce l'histoire, c'est-à-dire l'antériorité de l'occupation du territoire? Et dans ce cas, jusqu'où faudra-t-il remonter dans l'histoire? Est-ce la communauté fondée sur les liens de sang et de vassalité et de culture comme dans le passé pré-colonial? Dans tous les cas, le peuplement du Cameroun s'étant fait par vagues migratoires successives, quelle ethnie peut véritablement brandir un titre d'antériorité la plus lointaine de toutes sur son lieu d'implantation actuelle au Cameroun? Cette notion paraît grosse de potentialités de conflits ethno-politiques et même de guerres civiles (Kamto 1995:46). En fait, le problème n'était-il pas ailleurs?

Les notions de minorité, d'allogène et d'autochtone semblent n'avoir été introduites dans le débat constitutionnel en 1995 que pour noyer le problème anglophone et la question du fédéralisme (Donfack 1997:31-55). Certains voyaient d'ailleurs derrière ces revendications la main des élites en mal de ressources politiques et une chasse inavouée aux Bamilékés (*L'Expression*, n° 67, 16 février 1996). Ceux-ci ont justement formulé des revendications contraires, non conformes aux principes républicains.

Des provinces de l'Ouest ont constitué des associations ethniques pour exiger le respect de la démocratie et du suffrage universel: l'association Élités de la Menoua qui souhaite que «nul ne soit désavantagé, ni favorisé en raison de ses origines». Le Groupe des élites du Haut-Nkam s'insurge contre ce qui, à ses yeux, constitue une ligne de fracture artificiellement tracée entre certains citoyens qui seraient autochtones et d'autres qui seraient allogènes, tous pourtant citoyens d'un même pays de plus de 250 ethnies. Ne serait-il pas plus facile, selon ce groupe, de parler de «Camerounais égaux en droits et en devoirs?». Ces partisans de l'égalitarisme ne semblent pas pour autant insensibles aux problèmes réels posés par la marginalisation progressive de certains groupes ethniques, notamment dans les grandes villes. Cependant, si l'État doit assurer «la protection des minorités et préserver les droits des populations autochtones conformément à la loi» comme l'indique la Constitution, cette action ne doit pas se faire au détriment des autres

citoyens. On peut très bien favoriser certaines catégories sociopolitiques sans en léser d'autres, soutiennent les membres du groupe. Il s'agit, d'après eux, non d'accorder des droits de sang, mais d'éviter des inégalités de situation qui pourraient résulter d'une application stricte du principe de la majorité aux élections et d'égalité de tous devant la loi et devant les charges publiques. Il n'est pas question d'instaurer une citoyenneté à plusieurs vitesses, dont le levier serait la frontière ethnique (Monga 1997). L'insertion constitutionnelle de la chefferie traditionnelle dans la nouvelle décentralisation semble répondre assez maladroitement à ce souci d'équilibre.

### *Le chef-conseiller régional: un frein à la démocratie locale*

En attendant l'entrée en vigueur de la nouvelle armature juridique et institutionnelle de la décentralisation, il paraît assez difficile de prédire le rôle exact que seront amenés à jouer les chefs traditionnels au sein du conseil régional. Certains indices, renforcés par les antécédents municipaux de la chefferie traditionnelle, permettent cependant d'esquisser un portrait des futures fonctions des chefs traditionnels au conseil régional.

Aux termes de la nouvelle constitution (article 57), le conseil régional est constitué d'une part des «délégués des départements élus au suffrage universel indirect», et d'autre part des «représentants du commandement traditionnel élus par leurs pairs». Cette disposition présente pour l'heure tous les défauts d'une constitution morte: l'on ne sait pas encore quels seront le nombre et les critères de désignation des membres du conseil régional. On peut seulement imaginer que les chefs pourront se réunir par région en collège restreint pour désigner leurs représentants au conseil régional. La présence des chefs dans cette instance semble être un gage du respect de cette disposition de l'article 57 de la constitution qui exige que l'organe délibérant de la région reflète la configuration sociologique de la région. Il s'agit de la constitutionalisation d'un principe déjà formulé dans deux lois précédentes.

La loi n° 91/20 du 16 décembre 1991 formulait cette exigence que devait reconduire la loi n° 92/002 du 14 août 1992 relative aux élections municipales en son article 3: «la constitution de chaque liste doit tenir

compte des différentes composantes sociologiques de la circonscription». La constitution de surcroît exclut d'office certains citoyens de la direction des organes régionaux lorsqu'elle dispose que «le conseil régional est présidé par une personnalité autochtone de la région». Cependant, et malgré l'interprétation exclusivement ethnique donnée à ce principe, le problème reste entier de savoir ce qu'il faudrait entendre par l'expression constitutionnelle «composantes sociologiques» d'une circonscription, et par la notion d'autochtone, car certains s'en sont prévalu sans en donner la définition. A l'évidence, les deux notions semblent liées.

Ainsi, Samuel Eboua, Président du parti MDP a soutenu lors des élections municipales de 1996 que la liste présentée par le SDF dans son village natal ne prenait pas en compte toutes les composantes sociologiques: «sur 41 conseillers, elle ne comporte qu'un seul autochtone», affirme-t-il (*Cameroon Tribune* n° 6031, 5 février 1996). Quant au ministre Doualla Moutomé, il reproche au parti RDPC au pouvoir et dont il est membre de violer la clause du respect de la configuration sociologique en présentant à Nkongsamba (province du Littoral) une liste comportant 35 ressortissants de l'Ouest (*Africa International* 1996:20). Ces élites ne retiennent de la notion de sociologie que l'élément ethnique. Or rien n'empêche objectivement de considérer les autres éléments de la sociologie d'une localité. On pourrait mettre en évidence la répartition de la population en classes sociales, en catégories socioprofessionnelles ou en classes d'âge (Olinga 1996:69). La question reste en suspens devant le refus du juge de suppléer à cette carence constitutionnelle par une définition jurisprudentielle.

En effet, le juge administratif camerounais a manqué une occasion de contribuer à la clarification juridique de cette notion dans l'affaire de la commune rurale de Pendja (CS/CA, 1996). Le requérant estimait explicitement que la composition de la liste gagnante n'avait pas respecté la configuration sociologique de la commune. Dans le jugement de la Cour, aucun considérant ne fit allusion à la question ainsi posée de savoir si la liste incriminée avait satisfait à cette exigence ou pas, et par suite, de savoir ce qu'il faut entendre par cette exigence. La doctrine se rallie à l'opinion des leaders politiques qui n'y voient que la nécessité pour

chaque liste de procéder à des dosages essentiellement ethniques. Cette démocratie des ethnies est une idée qui fait son chemin en Afrique sous l'impulsion d'une certaine doctrine.

Ce que l'on pourrait appeler l'ethno-démocratie consisterait à organiser la vie et la compétition politiques en garantissant un rôle et une place à chacune des entités ethniques qui composent l'État, chacune en fonction de son importance numérique (Oyowe 1991:70). Référence est faite aux cités grecques anciennes où le Conseil des cinq cents était constitué des représentants des tribus à raison de cinquante délégués pour chacune d'elles, ou encore le Conseil de la magistrature qui à cette époque-là était composé de dix magistrats représentant les dix tribus (Oyowe 1991). Cette thèse est relayée au Cameroun par le professeur Mono Ndjana (1996:103) qui soutient la nécessité de réfléchir sur une démocratie qui serait celle des ethnies telles qu'elles existent encore aujourd'hui. Pour lui, ce serait la marque même de la modernité, celle d'un «État responsable, un État qui cherche à coordonner harmonieusement les avantages des majorités sociologiques avec le droit des minorités naturelles» (Mono Ndjana 1996). Mais rien n'indique que les chefs traditionnels soient les acteurs les mieux préparés à l'expérimentation de cette singulière démocratie.

Les autorités traditionnelles se montrent bien réfractaires à l'idée du suffrage universel et aux principes élémentaires des droits de l'Homme qui excluent les privilèges de naissance et de sang au profit de l'égalité et de la libre compétition des citoyens. Sans revenir sur les exactions du Lamido de Rey-Bouba, l'attitude du Sultan de Foumban est symptomatique de l'opinion que les chefs traditionnels se font de la démocratie pluraliste. Ayant visiblement du mal à digérer sa défaite électorale de 1996, le Roi des Bamoun (1996) se souvient avec nostalgie de l'âge d'or du parti unique. Il était assuré d'être indéfiniment réélu à la tête de la mairie de sa ville, sans avoir à rendre des comptes. C'était, pense-t-il, un bel exemple de gestion harmonieuse entre la tradition et la modernité dont la cohabitation aujourd'hui est une nécessité: «de monolithisme colonial et le parti unique ont su gérer avec harmonie cette cohabitation» (Mono Ndjana 1996). Cet éloge posthume à la colonisation a, malheureusement entre autres défauts de constituer un bel exemple de

traîtrise posthume. Car c'est le colonisateur français qui déporta en 1931 son grand-père, le Sultan Ibrahim Njoya, pour un douloureux exil dont il ne rentra que mort en 1933. En tout état de cause, l'on voit mal ce que pourrait être une ethnocratie dans un complexe étatique de plus de 250 groupes ethniques. Mais surtout, la constitutionnalisation de l'exclusion ethnique dans un État en pleine mutation ne peut profiter à personne. Outre qu'elle crée une citoyenneté variable selon le lieu où l'on se trouve à l'intérieur du même État, elle ne garantit rien pour ceux qui croient pouvoir en profiter sur le champ. Car l'autochtone d'ici, quel qu'il soit, est forcément l'allochtone d'ailleurs (Mbomé 1996:27). Le combat pour une démocratie des ethnies à laquelle semblent se rallier les chefs coutumiers est un projet d'arrière garde. Une démarche porteuse de solutions positives au dépérissement de la chefferie traditionnelle ne consisterait-elle pas à appréhender le problème à la racine?

### **Conclusion: en finir avec la politisation de la chefferie**

Si l'on a souvenance que tout est parti du dilemme qui consistait pour les chefs coutumiers à servir l'administration coloniale sans s'aliéner l'audience des populations, l'on se rendra compte que la situation de la chefferie aujourd'hui est la rançon de l'échec devant ce dilemme: pour des raisons diverses, il ne leur a pas été possible d'assurer cet équilibre entre les intérêts de la colonisation et ceux de leurs populations. Cet état des choses a été reconduit sans solution de continuité sous l'État post-colonial. Bien plus, la chefferie traditionnelle a été utilisée et continue de l'être pour légitimer des situations indues. Après leur enrôlement dans le parti unique, les chefs traditionnels ou les symboles de la coutume sont revisités pour légitimer des institutions séculaires et très souvent impopulaires. Le vrai mal dont souffre la chefferie traditionnelle se trouve dans le dévoiement des valeurs qui fondent sa respectabilité.

On constate en effet un retour intempestif aux sources de la part de certaines élites nommées à des postes de responsabilité au sein du gouvernement. La télévision nationale diffuse régulièrement des images où l'on découvre soudain de grands commis de l'État qui s'arrogent des titres de noblesse au sein de la chefferie de leur village, lorsqu'ils ne vont par carrément s'installer sur le trône. On pourrait encourager ce regain

d'intérêt pour les valeurs ancestrales. Mais seulement voilà! Ces nouveaux notables et chefs n'ont généralement aucune attache dynastique antécédente qui leur donne droit à ces titres. Il arrive même que les prétendants légitimes soient tout simplement écartés de la course. On connaît actuellement au Cameroun une inflation de ministres-chefs. Cette offensive du politique sur la chefferie traditionnelle est à la source de son déclin. C'est Kamto (1994:290) qui a le mieux diagnostiqué le mal dont souffre la chefferie traditionnelle et ses implications:

La «captation des structures traditionnelles, d'une part par l'inféodation des chefs à l'administration—suivant la logique coloniale—et surtout au parti gouvernant, d'autre part par la profanation du symbolisme traditionnel et la folklorisation des rituels ancestraux à travers l'intronisation ou l'initiation spectaculaire de chaque membre du gouvernement fraîchement nommé» ont entraîné une banalisation de l'institution cheffale, et par suite sa dévalorisation aux yeux de ceux-là mêmes qui sont censés la vénérer.

Aux yeux des populations en effet, un chef traditionnel ayant un parti pris ou une affiliation politique déclarée ne peut plus assurer efficacement le rôle de rassembleur qui lui échoit au titre de sa fonction symbolique de garant de la continuité du groupe. Quand l'État avance, la chefferie recule; quand la politique s'installe, la chefferie socio-historique solidaire éclate (Kamto 1994).

Une solution visant à redonner tout son crédit à la chefferie et au chef traditionnels consisterait à ne plus les considérer comme des termes d'une opposition, du reste factice, entre tradition et modernité. Appréhendée en tant que collectivité humaine, espace de vie ayant une profondeur historique, la chefferie a des biens, rassemble une population qui s'y réfère encore aujourd'hui pour certains aspects de son existence. On pourrait faire de la chefferie une catégorie particulière de collectivité locale en lui restituant ses compétences historiques en matière culturelle (conservation et gestion des musées, des sites historiques, etc.) qui font partie de son patrimoine; sur le plan touristique (l'organisation de foires, etc.). Dans une telle structure, l'organe exécutif serait toujours assuré par le chef désigné selon les coutumes locales. On pourrait lui adjoindre un organe délibérant composé pour partie des membres qu'il nomme parmi

les notables coutumiers, et pour partie élus au suffrage universel. On pourrait ainsi voir se développer une vision positive de la chefferie traditionnelle au Cameroun. Ce serait peut-être là la marque de l'originalité africaine. Bien entendu, resterait le problème des régions sans traditions cheffales.

Le problème n'est qu'apparent. Car, rien n'oblige à essayer les mêmes types de collectivités dans toute la République. Il peut bien exister des collectivités à statut particulier, ou à statut unique. La Corse, en France, est une collectivité unique dans une catégorie unique. Il ne s'agit pas de retomber dans le piège des équilibres ethniques, mais de résoudre un problème là où il se pose, et de la manière dont il se pose. L'on devrait prendre le risque d'affronter positivement la réalité d'une société africaine où les citoyens vivent au quotidien le principe révolutionnaire de l'égalité républicaine et s'accrochent en même temps de l'influence persistante des chefferies traditionnelles (Kiemde 1992:32).

## Références

### Ouvrages et articles

- Agondjo-Okawe, Pierre-Louis, 1985, *L'État africain, un État hybride, néo-colonial, l'État africain Horizon 2000*, Paris, LGDJ.
- Ahidjo, Ahmadou, 1960, «Discours au Congrès de l'Union camerounaise», Maroua.
- Alexandre, Pierre, 1970, «The Problem of Chieftancies in French Speaking Africa», in Crowder M., Ikime O. (ed.), *West African Chiefs: Their Changing Status under Colonial Rule and Independence*, Proceedings of the Ile Ife University Symposium, December, APC, New York and the University of Ile Ife, Nigeria.
- Coquery-Vidrovitch, Catherine, 1990, *L'Afrique noire*, Paris, L'Harmattan.
- Decottignies, M., 1958, «La personnalité morale en Afrique noire», in *Annales Africaines*.
- Delcros, Bertrand, 1976, *L'unité de la personnalité juridique de l'État*, Paris, LGDJ.
- Eboussi Boulaga, Fabien, 1997, *La démocratie de transit au Cameroun*, Paris, L'Harmattan.

- Elong Mbassi, Jean-Pierre, 1994, Avant propos à «La décentralisation en Afrique de l'Ouest», Actes du séminaire de Ouagadougou, 5-8 avril 1994, Cotonou, PDM.
- Ferguson Phylis, Willis Ivor, 1970, «Chiefs Constitution and the British in Northern Ghana», in Crowder M. et Ikime O.(ed).
- Finken, Martin, 1996, *Commune et gestion municipale au Cameroun: finances, budget et interventions municipales*, Douala, GSF.
- Fogui, Jean-Pierre, 1990, *L'intégration politique au Cameroun, une analyse centre-périphérie*, Paris, LGDJ.
- Gonidec Pierre-François, 1985, *Les systèmes politiques africains*, Paris, LGDJ.
- Kamto, Maurice, 1987, *Pouvoir et droit en Afrique noire. Essai sur les fondements du constitutionalisme dans les États d'Afrique noire francophone*, Paris, LGDJ.
- Kamto, Maurice, 1988, «Introduction au droit de l'urbanisme au Cameroun», in *RDP*, n° 6.
- Kamto Maurice, 1993, «Quelques réflexions sur les transitions vers le pluralisme politique au Cameroun», in Gérard Conac (dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris, Economica.
- Kamto Maurice, 1994, «Les rapports État-société civile en Afrique», in *RJPIC* octobre-décembre.
- Kamto, Maurice, 1995, «La dynamique constitutionnelle du Cameroun indépendant», in *Revue juridique africaine* N° 1,2,3.
- Kiemde, Paul, 1992, «Le bicaméralisme en Afrique noire et au Burkina Faso», in *Revue Burkinabé de droit*, n° 2, janvier.
- Kwayeb, K. Enoch, 1960, *Les institutions de droit public du pays bamileké, évolution et régime actuel*, Paris, LGDJ.
- Lékéné, Dongfack, 1998, «Le renouveau de la question fédérale au Cameroun», in *Penant*, janvier-avril.
- Lombard, J., 1967, *Autorités traditionnelles et pouvoirs européens en Afrique noire*, Paris, Armand Colin.
- Maloune, Ndam, 1996, «La déculottée sultanale», in *L'Expression*, 27 janvier.
- Mbombo Njoya, Ibrahim, 1996, «S.M. Le Sultan», Communication au colloque sur «Les contraintes coutumières et financières de la décentralisation en Afrique noire», Yaoundé, ENAM, Actes non publiés.
- Mbembe, Jean Achille, 1988, *Afriques indociles*, Paris, Karthala.
- Mbomé, François, 1996, «Constitution, administration et tribalisme», in *La démocratie à l'épreuve du tribalisme*, Yaoundé, Fondation Friedrich Ebert.
- Mentang, Tatah, 1996, «Constitutionalism, Press and Factional Politics, Coverage of the Sawa Minority Agitations in Cameroon», in Stanislas Melone, Adolphe Minkoa She, Luc Sindjoun (dir.), *La réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996, Aspects juridiques et politiques*, Yaoundé, Fondation Friedrich Ebert/ AASP/GRAP.

- Menthong, Hélène-Laure, 1996, «La construction des enjeux locaux dans le débat constitutionnel au Cameroun», in *Polis*, vol.2 n° 2.
- Momo, Bernard, 1996, «L'inaccessibilité de la chefferie traditionnelle à la rationalisation juridique», in *Lex Lata*, n° 22, janvier.
- Monga, Célestin, 1997, *L'inflation du politique en Afrique: une théorie de la consolidation démocratique*, Boston University, GRAF.
- Mongo, Beti, 1984, *Main basse sur le Cameroun*, Paris, Editions des peuples noirs.
- Mono Ndjana, Hubert, 1996, «Anti-plaidoyer pour les ethnies», in *La démocratie à l'épreuve du tribalisme*, Yaoundé, Fondation Friedrich Ebert.
- Njoya, Jean, 1994, «Le pouvoir traditionnel en pays bamoun», Essai sur la parenté gouvernante, Thèse, Yaoundé II.
- Nlep, Roger Gabriel, 1986, *L'administration publique camerounaise. Contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique*, Paris, LGDJ.
- Nkot, Fabien, 1998, «Révision constitutionnelle du 18 janvier 1996 au Cameroun: commentaires de quelques «avis informés»», in *Penant*, janvier-avril.
- Olinga, Alain Didier, 1996, «L'exigence de la prise en compte des «composantes sociologiques de la circonscription» en droit électoral camerounais», in *Juridis périodique*, octobre-novembre.
- Oyowe, Augustine, 1991, «Building Democracy with Tribalism», in *The Courier*, n° 128, July-August.
- Prats, Yves, Le Roy Etienne, 1979, «Les chefferies traditionnelles et l'administration locale dans les législations contemporaines des États d'Afrique noire francophone et à Madagascar», in Gérard Conac (dir.), *Les institutions administratives des Etats d'Afrique noire francophone*, Paris, Economica.
- Tadadjeu, Maurice, 1989, *Voie africaine, Esquisse du communautarisme africain*, Yaoundé, Club OUA-Cameroun.
- Virally, Michel, 1960, *La pensée juridique*, Paris, LGDJ.

## **Législation et jurisprudence**

- Loi n° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution du 2 juin 1972.
- Loi n° 92/002 du 14 août 1992 relative à l'élection des conseillers municipaux.
- Loi n° 91/20 du 16 décembre 1991 relative à l'élection des députés à l'Assemblée nationale.
- Loi n° 74/23 du 5 décembre 1974 portant organisation communale.

- Loi n° 59/44 du 17 juillet 1959 régissant les communes mixtes rurales, JOC n° 1310 du 26 juin 1959 modifiée par la loi n°66/05/COR du 7 juillet 1966, JORFC n° supplément du 25 juillet 1966.
- Décret n°77/245 du 15 juillet 1977.
- Arrêté n° 24 du 4 février 1933 fixant le statut des chefs indigènes, JOC 1933, p. 92, mise à jour 31 décembre 1950.
- CE 11 janvier 1955, Ville de Saint-Louis, in *Penant* 1955, Conclusions Laurent, Note, Jean de Soto.
- CE 27 février 1953, Gbogan, in RJP de l'Union française, 1953.
- CE 17 février 1950, Dame Lamotte, GAJA.
- CS/CA 19 avril 1996, RDPCc/ État du Cameroun et SDF-UNDP-UFDC.
- CS/CA, 30 novembre 1995, Collectivité Tagne Sobgui c/État du Cameroun.
- CS/CA 3 novembre 1989, Eyong Egbe Martin c/État du Cameroun.
- CS/CA 29 juin 1989, Nken Ngawe c/ État du Cameroun.
- CS/CA, 25 mai 1989, Egbe Bessong Alfred c/État du Cameroun.
- CS/CA, 25 septembre 1980, Collectivité Déido c/État du Cameroun.
- CS/CA 19 novembre 1979, Monkam Tiencheu David c/ État du Cameroun.
- CS/CA 31 mai 1979, Kouang Guillaume Charles c/ État du Cameroun.

---

**Résumé:** La chefferie traditionnelle en Afrique semble ne s'être jamais remise du traumatisme né de son contact avec les premiers colonisateurs européens. L'État post colonial a reconduit sans solution de continuité le régime d'émasculation de l'autorité traditionnelle mis en place par la colonisation. Les chefs traditionnels ne sont sortis du statut dévalorisant de serviteurs de la colonisation que pour être enrôlés dans les partis uniques. Dans un cas comme dans l'autre, ils ont perdu une grande partie de leur crédit auprès des populations qui, cependant, leur restent parfois très attachées malgré tout. Mais à aucun moment il ne leur a plus été laissé la moindre occasion de récupérer leur autonomie d'antan, ni sur le plan juridique, ni sur le terrain politique. La chefferie elle-même en tant que collectivité humaine est tantôt diluée dans les collectivités locales, tantôt assimilée aux circonscriptions administratives existantes. Le nouveau système d'administration locale induit par la nouvelle constitution n'apporte pas de changements qualitatifs décisifs sur ces points, alors que d'innombrables possibilités restent ouvertes tant au constituant qu'au législateur ordinaire.

---