



ANNALES DE L'UNIVERSITE MARIEN NGOUABI

Sciences Juridiques et Politiques

VOL. 23, N° 1 – ANNEE: 2022

ISSN : 1815 – 4433 - www.annalesumng.org

ANNALES DE L'UNIVERSITE MARIEN NGOUABI

SCIENCES JURIDIQUES ET POLITIQUES



VOLUME 23, NUMERO 1, ANNEE: 2022

www.annalesumng.org

SOMMAIRE

Directeur de publication
G. ONDZOTTO

Rédacteur en chef
J. GOMA-TCHIMBAKALA

Rédacteur en chef adjoint
D. E. EMAANUEL ADOUKI

Comité de Lecture :
J.M. BRETON (Pointe-à-Pitre)
E.J. LOKO-BALOSSA (Brazzaville)
F. M. SAWADO (Ouagadougou)
YAO- NDRE (Abidjan)

Comité de Rédaction :
D. E. EMMANUEL ADOUKI
(Brazzaville)
G. MOYEN (Brazzaville)

Webmaster
R. D. ANKY

Administration - Rédaction
Université Marien Ngouabi
Direction de la Recherche
Annales de l'Université Marien
Ngouabi
B.P. 69, Brazzaville – Congo
E-mail: annales@umng.cg

ISSN : 1815 - 4433

- | | |
|-----|---|
| 1 | Cour constitutionnelle du Bénin et mutations constitutionnelles
GNAMOU D. |
| 22 | La portée de la vérité dans le procès civil en droit camerounais
ANABA F. |
| 44 | Le créancier hypothécaire face au débiteur en situation d'expropriation pour cause d'utilité publique
GOUAMBE S. |
| 70 | La protection des participants à la recherche au Cameroun dans la loi du 27 avril 2022
FOTUÉ KENGNE P. L. |
| 98 | Réflexions succinctes sur les entraves à la transparence et la bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun
MVOGO M. C. |
| 120 | La notion de devoir de l'actionnaire
FANOU F. |
| 158 | Le juge et la défaillance des parties dans le bail a usage professionnel en droit de l'OHADA
KOUMBA M. E. |
| 184 | Droit moral et propriété industrielle dans l'espace O.A.P.I.
NGUELE MBALLA F. |
| 216 | La chefferie traditionnelle dans l'Administration locale au Niger
GANDOU ZAKARA |

**246 Les droits de l'homme et la protection du
patrimoine des minorités nationales en Afrique :
l'exemple de la législation sur les populations
autochtones au Congo - Brazzaville
ONGAGNA P.**



LA CHEFFERIE TRADITIONNELLE DANS L'ADMINISTRATION LOCALE AU NIGER¹

Gandou Zakara

*Faculté des Sciences Juridiques et Politiques
Université Abdou Moumouni de Niamey
République du Niger*

RESUME

La question de la place de la chefferie traditionnelle dans l'administration locale au Niger n'aurait même pas dû se poser du moment où celle-ci n'est ni une collectivité déconcentrée, ni une collectivité territoriale au sens du droit administratif classique. Malgré cela, une analyse du droit positif nigérien en la matière, laisse entrevoir que la chefferie traditionnelle participe à l'action publique en général et à l'action administrative locale en particulier. Son statut est certes ambivalent, en ce sens qu'elle peut à la fois être considérée comme un organisme administratif relai qui a fini sa mue en se faisant constitutionnaliser comme organe de l'action administrative, mais aussi comme une personne privée chargée de missions de service public.

Mais au-delà de cette dichotomie statutaire, la fonction administrative de la chefferie traditionnelle au niveau local, elle, est certaine, incontestable.

Mots-clés : *Chefferie traditionnelle, chef traditionnel, communauté coutumière, statut, personne privée, mission de service public, missions, fonctions, collectivité déconcentrée, collectivité décentralisée.*

ABSTRACT

The question of the place of the traditional chieftaincy in the local administration in Niger should not even have arisen since the latter is neither a decentralized community nor a territorial community in the sense of classical administrative law. Despite this, an analysis of Nigerien positive law in this area suggests that the traditional chieftaincy participates in public action in general and in local administrative action in particular.

Its status is certainly ambivalent, in the sense that it can be considered both as a relay administrative body which ended its transformation by being constitutionalized as a body of administrative action, but also as a private person responsible for missions of public service.

But beyond this statutory dichotomy, the administrative function of the traditional chieftaincy at the local level is certain, indisputable.

Keywords: *Traditional chieftaincy, traditional chief, customary community, status, private person, public service mission, missions, functions, decentralized community, decentralized community*

¹ Cet article a déjà été publié dans la Revue Africaine de Droit Public, Vol.VIII, n°18, Juillet-Décembre 2019, PP.121-146. Il s'agit, ici, d'une version revue et réorganisée.

INTRODUCTION

« On peut gouverner de loin mais on administre bien que de près »² ; « La centralisation c'est l'apoplexie au centre et la paralysie aux extrémités »³. Ces préventions ont dû déterminer dans une certaine mesure l'implication de la chefferie traditionnelle dans l'administration locale au Niger alors même que cette institution n'est ni une circonscription administrative, ni une collectivité territoriale, contrairement à ce qui se passe dans un pays comme la République Démocratique du Congo qui est l'un des rares Etat à sembler avoir le même souci de constitutionnaliser la fonction administrative de la chefferie traditionnelle⁴.

Identifier la place, le rôle, les missions de la chefferie traditionnelle dans l'administration locale passe par une définition claire de chacun des termes du sujet, notamment la chefferie traditionnelle, l'Administration en général, l'Administration locale au Niger en

particulier, notamment les circonscriptions administratives et les collectivités territoriales qui la composent.

La chefferie traditionnelle ou *sarawta*⁵ est l'unité territoriale fonctionnant sous l'autorité d'un chef, mais également toute forme d'organisation politique sans Etat disposant d'une autorité stable et continue. Issue le plus souvent des institutions politiques précoloniales, la chefferie traditionnelle a été transformée par le pouvoir colonial en auxiliaire chargé de l'exercice de certaines tâches ingrates.⁶

A ce titre, la chefferie traditionnelle a toujours été un instrument indispensable d'administration du territoire en termes d'information, de communication et de contrôle des populations. Cette institution traditionnelle était utilisée pour satisfaire toutes les exigences liées aux préoccupations de l'administration coloniale.

² Exposé des motifs du décret du 25 mars 1852, cité par Jacqueline Morand-Deville, droit administratif, Montchrestien, 2011, P.148.

³ Ce que pensait Lamennais dans son intervention au sein de la commission de la Constitution de 1848. Propos rapportés par Jacqueline Morand-Deville, op cit.

⁴ Les articles 3 et 207 de la constitution de la RDC disposent respectivement : « (...) Les entités décentralisées sont la ville, la commune, le secteur, et la chefferie.

Elles jouissent de la libre administration et de l'autonomie de gestion de leurs ressources économiques, humaines, financières et techniques (...); « L'autorité

coutumière est reconnue. Elle est dévolue conformément à la coutume locale, pour autant que celle-ci ne soit pas contraire à la constitution, à la loi, à l'ordre public et aux bonnes mœurs (...) ».

⁵ Terme haoussa utilisé par certains en lieu et place de l'expression « chefferie traditionnelle » considérée comme péjorative. cf Ary Tanimoune Boukar, in « la participation de l'autorité coutumière à la protection des droits de l'homme au Niger, mémoire de maîtrise ès-sciences juridiques, 1989-1990, Université du Bénin, Lomé, Togo.

⁶ Décret n°91-001 du 24 avril 1991, portant révision de la Charte Nationale du 14 septembre 1987, in JORN du 15 août 1991.

Les Etats indépendants ont eu également recours à cette institution qui continue à avoir des influences certaines même dans les pays qui l'ont à un moment, supprimée⁷, à fortiori dans ceux qui l'avaient maintenue.

Parmi ces pays qui ont maintenu la chefferie traditionnelle, le Niger tient une place de choix. En effet, presque toutes les constitutions qu'a connues le pays, (à l'exception notable⁸ des constitutions des première et deuxième républiques respectivement de 1960 et 1989), ont reconnu valeur constitutionnelle à cette institution et renvoyer à la loi pour, soit fixer son statut, soit, les principes fondamentaux de ce statut⁹.

Le droit positif nigérien à travers l'article 2 de la loi n°2015-01 du 13 janvier 2015, portant statut de la chefferie traditionnelle en République du Niger définit celle-ci en ces termes : « *Au sens de*

la présente loi, on entend par chefferie traditionnelle l'institution qui regroupe l'ensemble des chefs traditionnels dépositaires de l'autorité coutumière.

*Le chef traditionnel est une personne élue ou désignée pour diriger une communauté coutumière et traditionnelle »*¹⁰.

Les communautés coutumières et traditionnelles sont quant à elles définies, par l'article³ de la loi sus évoquée, comme regroupant les populations d'une fraction¹¹, d'un quartier¹², d'une tribu¹³, d'un village¹⁴, d'un secteur¹⁵, d'une chefferie particulière¹⁶, d'un

⁷ Guinée Conakry, Burkina faso etc.

⁸ Même sous ces régimes, la chefferie traditionnelle était reconnue, même si elle n'était pas inscrite dans les constitutions.

⁹ Article 32 Constitution de 1959 ; article 81 constitution de 1993 ; article 80 constitution de 1996 ; article 81 constitution 1999 ; article 86 constitution de 2009 ; article 99 constitution de 2010.

¹⁰ Recueil des textes sur la décentralisation, 5^{ème} édition, mai 2016, P. 358.

¹¹ C'est une communauté permanente de pasteurs qui n'est pas une tribu et dont le chef pour des raisons historiques, culturelles, sociopolitiques, est nommé par le ministre en charge de l'administration territoriale et bénéficie d'une allocation annuelle.

¹² On parle de quartier lorsqu'il s'agit d'une division à caractère principalement urbain érigée en commune ou ville.

¹³ Communauté permanente de pasteurs.

¹⁴ Communautés coutumières et traditionnelles constituées par des populations sédentaires vivant dans une agglomération en zone rurale.

¹⁵ C'est un regroupement de plusieurs villages, qui n'est pas pourtant un canton, dont le chef pour des raisons historiques, culturelles et socio politiques, est nommé par le Ministre en charge de l'administration territoriale et bénéficie d'une allocation annuelle.

¹⁶ Il s'agit d'un quartier ou d'un village dont le chef, pour des raisons historiques, culturelles et socio politiques, est nommé par le ministre en charge de l'administration territoriale et bénéficie d'une allocation annuelle.

groupement¹⁷, d'un canton¹⁸, d'une province¹⁹ ou d'un sultanat.²⁰

S'agissant de l'Administration en général, il y a deux acceptations courantes du mot. Dans le langage ordinaire, le mot désigne tantôt *une activité* – le fait d'administrer, c'est-à-dire de gérer une affaire – tantôt *l'organe* – ou les organes – qui exercent cette activité. On dit : « la bonne administration de telle entreprise », et aussi « il est entré dans l'administration des Finances ».

Dans ces deux sens – dont le premier est dit « *matériel* », le second « *organique* » - le mot s'emploie aussi bien pour les affaires privées que pour les affaires publiques : l'un des organes directeurs des sociétés anonymes porte le nom de « *Conseil d'administration* ».

Mais, en un sens plus étroit, et aussi plus courant, c'est à l'administration *publique* seule que ce mot se rapporte : quand on parle de « l'Administration » tout court, avec une majuscule, on entend désigner un ensemble d'organes par lesquels sont conduites et exécutées des tâches publiques. Dans cette perspective,

l'administration est conçue tout à la fois comme essentiellement différente de l'activité des particuliers et comme distincte de certaines autres formes de l'activité publique : la Législation, l'exercice de la Justice. C'est dans ces deux directions (par rapport à l'action des particuliers, par rapport aux autres activités publiques) qu'il faut entendre le concept d'administration.

L'administration locale dont les rapports avec la chefferie seront scrutés à travers cet article est entendue au sens du droit positif nigérien. Ce droit juxtapose plus ou moins rigoureusement des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales²¹.

Les circonscriptions administratives sont des divisions du territoire national dépourvues de la personnalité morale. Elles constituent des sphères d'intervention des services déconcentrés de l'Etat et des niveaux de mise en œuvre des politiques de l'Etat à l'échelon territorial. Elles se situent alors dans le cadre d'une centralisation qui consiste à augmenter les pouvoirs et les attributions des représentants locaux du pouvoir central afin de décongestionner le

¹⁷ Il s'agit d'une communauté composée de tribus ou en majorité de tribus et de quelques villages.

¹⁸ Il s'agit d'un regroupement composé de villages ou en majorité de villages et de quelques tribus.

¹⁹ Il s'agit d'un regroupement de plusieurs cantons et/ou groupements ou de toute autre communauté coutumière et traditionnel.

²⁰ Il s'agit d'un regroupement de plusieurs cantons et/ou groupements ou de toute autre communauté coutumière et traditionnel

²¹ Article 2 de la loi n°2008-42 du 31 juillet 2008, relative à l'organisation et l'administration du territoire de la République du Niger.

pouvoir central.²² La déconcentration dont les circonscriptions administratives sont la traduction institutionnelle²³, n'est pas seulement un ensemble de mesures techniques visant à améliorer le fonctionnement interne de l'Etat.²⁴ Elle constitue aujourd'hui une condition indispensable pour un fonctionnement optimal de la décentralisation, pour une raison bien simple, qui est que la déconcentration nous concerne tous directement, en tant que citoyens, usagers ou interlocuteurs quotidiens de l'Etat par ses ambitions²⁵.

Au Niger, les circonscriptions administratives sont la région et le département.²⁶ La région est une division du territoire national. Elle constitue le premier niveau de déconcentration des services et de représentation territoriale de l'Etat. Elle est le cadre d'organisation et de

coordination du développement régional.²⁷ Le département est quant à lui une division territoriale de la région. Il constitue le deuxième niveau de déconcentration des services et de représentation territoriale de l'Etat. Il est à la fois l'échelon opérationnel de mise en œuvre des politiques nationales, d'encadrement des collectivités territoriales et un espace de coopération intercommunale à la base²⁸

Quant aux collectivités territoriales, leur existence renvoie au Niger à la notion de décentralisation ; notion complexe dont l'usage varie en fonction de la nature du système politique et des rapports dominants entre l'Etat et les collectivités locales²⁹. Complexe, la notion de décentralisation l'est, en ce qu'elle se décompose en éléments divers et en ce que le critère qui la distingue de la centralisation n'est pas également simple en chacun de ses

²² Ali SEDJARI, l'Administration du territoire, in recueil des cours de l'académie internationale de droit constitutionnel, Volume XVIII, P.219, juillet, 2008

²³ Article 3 de la loi n°2008-42 du 31 juillet 2008, relative à l'organisation et l'administration du territoire de la République du Niger.

²⁴ A. SEDJARI, op cit, P.219.

²⁵ Ces ambitions de la déconcentration sont :

- rapprocher l'administration des citoyens qui souhaitent avoir un interlocuteur plus proche de leurs préoccupations, mieux identifiables à tout point du territoire, plus efficace dans le traitement de leurs demandes ;

- instaurer des rapports plus directs entre l'Etat et les collectivités territoriales. En ce sens la

déconcentration constitue un corollaire de la décentralisation ;

- permettre aux fonctionnaires de déployer plus facilement sur le territoire leurs capacités d'initiative en leur offrant des responsabilités et des marges de manœuvre accrues.

²⁶ Article 9 du décret n°2013-35/PRN/MI/SP/D/AR du 1^{er} février 2013, fixant les règles relatives à la déconcentration au Niger

²⁷ Article 4(nouveau) de la loi n°2008-42 du 31 juillet 2008, relative à l'organisation et l'administration du territoire de la république du Niger, modifiée par l'ordonnance n°2010-53 du 17 septembre 2010.

²⁸ Article 4(nouveau) de la loi n°2008-42 du 31 juillet 2008, relative à l'organisation et l'administration du territoire de la république du Niger, op cit.

²⁹ A. SEDJARI, op cit, P.216.

éléments³⁰. Le terme décentralisation évoque l'idée d'une collectivité locale, qui gère elle-même ses propres affaires. En général dans les systèmes fédéraux on parlera du principe de « libre administration »³¹ comme en Allemagne, alors que dans les systèmes unitaires, le vocable le plus utilisé est « l'auto administration »³².

Toujours est-il que le droit positif nigérien, caractérise les collectivités territoriales par les faits qu'elles s'administrent librement par des conseils élus ; qu'elles soient dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière ; qu'elles disposent pour l'exercice des compétences que leur confère la loi, d'un budget, d'un personnel et d'un domaine propres³³.

L'article 5 de la loi 2008-42 du 31 juillet 2008, relative à l'organisation et l'administration du territoire de la république du Niger, n'en dit pas moins quand il définit les collectivités territoriales

en ces termes : « *Les collectivités territoriales sont des groupements humains géographiquement localisés sur une portion du territoire national auxquels l'Etat a conféré la personnalité juridique et le pouvoir de s'administrer librement par les autorités élues.*

Elles jouissent de la personnalité morale de droit public, de l'autonomie financière et disposent d'un budget, d'un domaine et d'un personnel qui leur sont propres.

Elles exercent leurs compétences dans le respect de l'unité nationale, de l'intégrité du territoire de la République du Niger et de la primauté de l'Etat.

Elles concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social et culturel, ainsi qu'à la protection de l'environnement, la mise en valeur des ressources naturelles et l'amélioration du cadre de vie ».

30 A. SEDJARI, op cit, P.216.

31 Pour le juge constitutionnel français, « la libre administration des collectivités territoriales doit être protégée contre l'Etat, mais aussi contre certaines émanations des collectivités territoriales, et contre les collectivités territoriales elles-mêmes. (...) C'est en ce sens que la libre administration se distingue de la décentralisation qui ne se conçoit elle, que par rapport et par opposition à l'Etat » ; cf Décisions conseil constitutionnelle n°137 DC et 138 DC du 25 février 1982 sur les lois de décentralisation, GDCC, Dalloz, 12^e édition, 2003, P.529 ; CE, 18 janvier 2001, Commune de Venelles, GAJA, Dalloz 19^{ème} édition, PP.970 ; CE 12 juin 2002, Commune de Fauillet, AJ, 2002.

32 A. SEDJARI, op cit, P.216-217. Cependant, on doit noter qu'au Niger, Etat unitaire, le vocable de libre administration est retenu pour caractériser la décentralisation. Cette utilisation du vocable de libre administration renvoie-t-elle à la distinction faite par la justice constitutionnelle qui veut que la libre administration soit une notion de droit constitutionnel et la décentralisation une notion de droit administratif. Rien n'est moins sûr.

33 Article 3 de l'ordonnance n°2010-54 du 17 septembre 2010, portant code des collectivités territoriales de la République du Niger

Il est important à ce stade de nos développements, de rappeler que la décentralisation a un double fondement : politique et administratif. Du point de vue politique, la décentralisation est d'essence libérale. Elle vise à promouvoir et à garantir l'exercice des libertés locales. Elle constitue à côté d'autres formes de libéralisme administratif³⁴, un élément de libéralisme dans la structure même de l'administration³⁵. C'est un prolongement de la démocratie et de ses exigences à l'échelle territoriale locale³⁶. Du point de vue administratif, la décentralisation territoriale permet aux agents de proximité qui connaissent bien leur environnement de défendre les intérêts locaux sur la base d'une légitimité démocratique.

Les implications de ces fondements politique et administratif de la décentralisation expliquent pourquoi, malgré les proclamations législatives et constitutionnelles itératives, la décentralisation ait mis du temps à se traduire concrètement au Niger.

Ces collectivités territoriales qui constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la vie locale, sont au Niger, les régions et les communes.³⁷ La commune est la collectivité territoriale de base. Elle est chargée des intérêts communaux et assure les services publics de proximité répondant aux besoins de la population et qui ne relèvent pas, de par leur nature et leur importance des compétences de l'Etat ou de la région. Quant à la région, elle est une collectivité à vocation essentiellement économique, sociale et culturelle. Elle est chargée de missions et de compétences spécifiques que lui confère la loi et qui ne relèvent, de par leur nature et leur importance des compétences de l'Etat ou de la commune³⁸.

C'est donc aux côtés des circonscriptions administratives et des collectivités territoriales, que la chefferie traditionnelle a été promue comme actrice de l'administration locale³⁹.

³⁴ Tels les principes de légalité de l'action administrative et de responsabilité.

³⁵ A. SEDJARI, op cit, P.220.

³⁶ Maurice Hauriou va encore plus loin en affirmant « Les raisons de la décentralisation ne sont point d'ordre administratif. S'il ne s'agissait que du point de vue administratif, la centralisation (autrement dit, la déconcentration) assurerait au pays une administration plus habile, plus impartiale, plus intègre et plus économe que la décentralisation. Mais les pays modernes n'ont pas besoin seulement d'une bonne administration, ils ont

besoin aussi de liberté politique », in Précis de droit administratif, 1919. Préface.

³⁷ La catégorie communale des collectivités territoriales peut comporter des variantes allant de la commune rurale à la commune à statut particulier ou ville, en passant par la commune urbaine.

³⁸ Article 6 nouveau de la loi 2008-42, op cit.

³⁹ Par exemple l'article 2 de la loi n°2008-42 du 31 juillet 2008, relative à l'organisation et l'administration du territoire de la République du Niger affirme : « le territoire de la République du Niger est

Les fonctions troubles qu'a pu assumer la chefferie traditionnelle dans son accompagnement des régimes démocratiques dévoyés⁴⁰ ou des dictatures ouvertes⁴¹ dans le passé, ont alimenté un sentiment fort d'hostilité à son égard lors de la vague de démocratisations des années 90. C'est ainsi que des oppositions diverses au maintien de celle-ci dans l'architecture administrative du pays s'étaient manifestées lors des débats de la conférence nationale⁴². Mais malgré tout, cette institution a pu se faire constitutionnaliser par la 3^{ème} République et progressivement se faire accepter comme un rouage important et durable de l'administration du territoire tant aux niveaux déconcentrés que décentralisés, nonobstant quelques limitations à son activisme politico administratif maintes fois avéré⁴³.

L'intérêt de déterminer la place de la chefferie traditionnelle dans l'administration locale, alors qu'elle n'est

légalement ni une circonscription administrative, ni une collectivité locale, c'est d'identifier les faisceaux d'indices qui en font « une administration » sinon sui generis, du moins particulière.

Ceci n'est possible qu'en insistant sur deux choses. Il s'agit d'une part de l'adoption de la constitution de la 7^{ème} république dont l'article 167 du titre IX dédié aux Collectivités territoriales, dispose : « L'Etat reconnaît la chefferie traditionnelle comme dépositaire de l'autorité coutumière. A ce titre, elle participe à l'administration du territoire de la République dans les conditions déterminées par la loi (...) ». Ceci constitue, le point d'orgue de la promotion de la chefferie traditionnelle comme actrice de l'administration territoriale locale. L'adoption d'autre part, d'un statut nouveau de la chefferie traditionnelle dont l'article 2 l'a définie comme « l'institution qui regroupe l'ensemble des chefs traditionnels dépositaires de l'autorité coutumière »⁴⁴,

organisé en circonscriptions administratives et en collectivités territoriales.

Cette organisation s'effectue dans le respect du principe de la libre administration des collectivités territoriales et de la spécificité des communautés coutumières (...).

⁴⁰ Le régime de la première république sous Diori Hamani qui a évolué en véritable dictature avec l'accompagnement des chefs traditionnels.

⁴¹ Le régime d'exception sous le Général Seyni Kountché et même celui de son successeur, le général Ali Seybou ont instrumentalisé allégrement la chefferie traditionnelle.

⁴² Cf débats à la conférence nationale entre les partisans du maintien de la chefferie traditionnelle et ceux qui voulaient sa suppression sinon totale, du moins sa rétrogradation ou son cantonnement.p.34

⁴³ Article 167 de la constitution du 25 novembre 2010 qui stipule à ce sujet : « (...) La chefferie traditionnelle est tenue à une stricte obligation de neutralité et de réserve. Elle est protégée contre tout abus de pouvoir tendant à la détourner du rôle que lui confère la loi »

⁴⁴ Article 2, loi la loi n°2015-01 du 13 janvier 2015, portant statut de la chefferie traditionnelle en République

ce qui renvoie à l'Association des chefs traditionnels du Niger (ACTN). Or celle-ci est une personne de droit privé. On est là, dans les développements ultimes et modernes de la notion d'administration tirée par J. Waline quand il écrit : « *Au terme, des développements qui précèdent, l'administration apparaît donc comme l'activité par laquelle les autorités publiques, et parfois privées, pourvoient, en utilisant le cas échéant des prérogatives de puissance publique, à la satisfaction des besoins d'intérêt public* »⁴⁵.

Comment cette reconnaissance de la chefferie traditionnelle comme dépositaire de l'autorité coutumière et comme actrice de l'administration territoriale de la République se traduit-elle concrètement et qu'est-ce que cette option implique sur le plan juridique pour le chef traditionnel en tant qu'organe de la chefferie traditionnelle ?

Sur la base du droit positif nigérien (fait d'une longue évolution constitutionnelle, législative et réglementaire), il est envisagé de démontrer

que la chefferie traditionnelle en tant que structure coutumière et traditionnelle, est intégrée organiquement à l'administration locale dans ses dimensions décentralisation et déconcentration. Si cette intégration est apparue longtemps sous forme d'esquisse, elle a fini par se renforcer, en prenant une dimension constitutionnelle certaine. En cela, la chefferie traditionnelle prend les allures d'une institution administrative.

Dans ce sillage, l'organe exécutif de la chefferie traditionnelle, qu'est le chef traditionnel, arbore le visage d'un véritable agent public. Comme tel, il est intégré matériellement à la gestion administrative locale⁴⁶. Ce faisant, le chef traditionnel voit ses attributions se renforcer et se diversifier progressivement, au point qu'il devient nécessaire d'analyser les implications de certaines d'entre elles (attributions), à l'aune des exigences d'un Etat de droit moderne⁴⁷.

Au total, prendre la mesure du rôle de la chefferie traditionnelle dans l'administration locale passe par une bonne compréhension de son statut en tant

⁴⁵ J. Waline, droit administratif, édition, 2016, op cit.

⁴⁶ Nous insisterons sur la participation de la chefferie traditionnelle à l'administration locale, mais cela ne veut pas dire que cette chefferie traditionnelle est confinée au niveau local. Elle est impliquée aussi au niveau central. Par exemple la chefferie traditionnelle est représentée au Conseil Economique et Social (CESOC). La constitution de la 4^{ème} république avait même envisagé de

l'intégrer à la composition de la seconde chambre parlementaire qu'elle projetait de créer.

⁴⁷ L'Etat de droit correspondant à la soumission des autorités publiques à des règles dont elles ne sont plus les seuls maîtres, selon la définition simplifiée de Michel Verpeaux : Evolution de la société internationale et Etat de droit, in droit constitutionnel et mutations de la société internationale, recueil des cours de l'AIDC, Volume XI, 2001.

qu'institution, et par une délimitation du spectre de sa participation à l'action publique et administrative locale. Dans cette optique, on peut noter que le statut de la chefferie traditionnelle est marqué du sceau de l'ambivalence(I), alors que sa participation à l'action administrative locale est certaine (II).

I. Un statut ambivalent

Une analyse approfondie du droit nigérien touchant à la chefferie traditionnelle dans ses liens avec l'administration locale, laisse apparaître deux lectures possibles du statut de cette chefferie traditionnelle. Celle-ci est présentée habituellement comme une institution administrative relai, avant que sa participation à l'action de l'administration, en tant composante de celle-ci, ne soit finalement constitutionnalisée. Il s'agit là, du visage certain, du statut affirmé de la chefferie traditionnelle (A).

Néanmoins, la lecture de la loi fixant le statut de la chefferie traditionnelle laisse entrevoir un autre visage, un autre statut : celui d'une institution de droit privé à qui sont confiées des missions de service public, donnant à voir un statut administratif discutable de la chefferie traditionnelle (B). De ces remarques,

découle toute l'ambivalence du statut de la chefferie traditionnelle au Niger.

A. Un statut administratif affirmé

La chefferie traditionnelle comme institution administrative relai, voilà le visage le mieux connu de la chefferie traditionnelle que ce soit pendant la période coloniale⁴⁸ ou après les indépendances des ex-colonies ou leur émancipation. Ce statut s'est présenté longtemps sous forme d'esquisse (1), avant de finir par être affirmé de manière durable, car constitutionnalisé (2).

1. Une longue esquisse

Durant la période coloniale et jusqu'à la fin de la 1^{ère} république, les arrêtés n°0035 AP du 11 janvier 1936⁴⁹ et n°2566/APA du 16 novembre 1955⁵⁰ portant tous réorganisations de la chefferie traditionnelle au Niger, l'ont érigée en auxiliaire de l'administration.

Le décret n°74-56 du P/CMS intervenu après la chute de la première république consécutive au coup d'Etat du 15 avril 1974, a dissous les conseils d'arrondissement et leurs commissions exécutives d'où étaient exclus les chefs traditionnels. Il les a remplacés par des

⁴⁸ les arrêtés n°0035 AP du 11 janvier 1936⁴⁸ et n°2566/APA du 16 novembre 1955

⁴⁹ In J.O.N N°1/1936

⁵⁰ In J.O.N du 1^{er} décembre 1995.

conseils consultatifs provisoires d'arrondissement composés d'agents de l'Etat et des chefs coutumiers. Ceci a marqué une évolution vers une intégration un peu plus renforcée de la chefferie traditionnelle à l'administration locale. Cette avancée amorcée dans l'intégration de la chefferie à l'administration locale sera consolidée par la suite.

Ainsi le décret n°83-139/PCMS/MI du 13 octobre 1983, portant statut de la chefferie traditionnelle en République du Niger a tendu à valoriser la fonction de chef traditionnel en en faisant un véritable agent administratif d'une catégorie particulière. Ce décret à travers son article 2, constate l'existence des entités traditionnelles et les « *intègre hiérarchiquement dans les structures administratives de la république du Niger* »⁵¹.

Dans la même lancée, la charte nationale du 14 septembre 1987 en créant les conseils de développement, fait de chefs traditionnels les principaux animateurs de ces conseils au niveau local (canton). Cette étape du processus continu d'intégration de la chefferie traditionnelle à l'administration

locale, a correspondu avec un changement important de terminologie. Le chef est invité à passer dans son comportement, d'auxiliaire de l'administration, à celui d'agent de développement⁵².

C'est dans cet environnement marqué par la montée en puissance de la chefferie traditionnelle comme institution coutumière impliquée dans l'administration locale, qu'est intervenue la conférence nationale. Celle-ci annonçait tout le processus de démocratisation et de décentralisation actuellement en cours au Niger. Après de vigoureux débats sur la question de savoir si la chefferie traditionnelle doit être carrément supprimée⁵³ ou conservée au Niger, l'Acte fondamental n°XXI du 29 octobre 1991 de la conférence nationale souveraine, portant organisation des pouvoirs publics pendant la période de transition, maintint celle-ci à titre provisoire dans le paysage administratif du Niger en attendant la mise en œuvre d'une nouvelle organisation administrative. De provisoire au sortir de la conférence, le maintien de la chefferie

⁵¹ JO n°20 du 15 octobre 1983

⁵² Déclaration du Ministre délégué à l'intérieur au 5^{ème} congrès de l'Association des Chefs Traditionnels du Niger (ACTN) à Agadez, le 12 avril 1987, rapportée par Ahmed Moussa Guéro Dan Mallam, in Mémoire de fin d'Etudes pour l'obtention du diplôme de niveau supérieur de l'ENA de Niamey, 2002, P.31.

⁵³ En effet lors des revendications de démocratisation ayant conduit à la tenue de la conférence et bien avant, la chefferie traditionnelle a été prise en flagrant délit d'accointance avec les différentes dictatures ou de soutien ouvert à l'autoritarisme.

traditionnelle dans le paysage administratif, sera finalement constitutionnalisé (2).

2. Une affirmation constitutionnelle claire

Cette constitutionnalisation du statut administratif de la chefferie traditionnelle a débuté avec la constitution du 26 décembre 1992⁵⁴ dont l'article 81 dispose : « *la loi fixe les règles concernant (...) le statut de la chefferie traditionnelle* ». Sur cette invitation constitutionnelle, est adoptée l'ordonnance n°93-28 du 30 mars 1993 portant statut de la chefferie traditionnelle du Niger. L'article 2 de ce statut confirme l'intégration institutionnelle de la chefferie traditionnelle dans l'organisation de l'administration territoriale du pays, et érige le chef traditionnel en représentant local de la puissance publique à l'échelle de la collectivité coutumière ou traditionnelle dont il est responsable. A ce titre, les chefs traditionnels représentent les communautés coutumières qu'ils dirigent dans leurs rapports avec l'administration et les tiers. En tant que représentants de la chefferie traditionnelle, certains chefs cooptés par cette dernière, sont membres de droit des organes de collectivités territoriales⁵⁵. Cet

élan de constitutionnalisation du statut d'institution administrative de la chefferie ne s'est plus démenti depuis lors. La constitution du 12 mai 1996⁵⁶, instituant la 4^{ème} république prévoyait à son article 80 que : « *la loi fixe les règles concernant (...) le statut de la chefferie traditionnelle (...)* » ; celle du 9 Août 1999, instituant la 5^{ème} république disposait à son article 81 que « *la loi fixe les règles concernant (...) le statut de la chefferie traditionnelle (...)* ». La constitution du 4 Août 2009⁵⁷ instituant la 6^{ème} république réitère en son article 86 que « *la loi fixe les règles concernant (...) le statut de la chefferie traditionnelle (...)* » .

Le point d'orgue de cette constitutionnalisation a été atteint avec la constitution du 25 novembre 2010 instituant la 7^{ème} république. En plus de son article 99 qui réitère la disposition devenue classique selon laquelle la loi fixe les règles concernant : « *(...) le statut de la chefferie traditionnelle (...)* » ; l'article 167 de cette constitution ajoute : « *L'Etat reconnaît la chefferie traditionnelle comme dépositaire de l'autorité coutumière. A ce titre, elle participe à l'administration du territoire de*

⁵⁴ Promulguée par décret n°93-002/PRN du 22 janvier 1993

⁵⁵ Article 14 de l'ordonnance n°93-28 du 30 mars 1993 portant statut de la chefferie traditionnelle du Niger.

⁵⁶ Promulguée par décret n°96-159/PCSN du 21 mai 1996.

⁵⁷ Promulguée par décret n°2009—256/PRN du 18 août 2009.

la République dans les conditions déterminées par la loi (...) ».

Cette disposition parachève l'édifice de constitutionnalisation du statut administratif de la chefferie traditionnelle. Celle-ci a passé dès lors un palier supplémentaire dans le processus de son intégration à la gestion administrative locale. En effet, par cet article, la fonction administrative de la chefferie renforce son fondement constitutionnel. Son intégration à la gestion administrative locale devient une exigence constitutionnelle. Ceci signifie que le législateur peut moduler cette participation par la loi, mais ne peut plus exclure la chefferie traditionnelle de l'administration du territoire sans que n'intervienne au préalable une modification de la constitution. C'est une garantie essentielle qui met cette institution à l'abri des soubresauts qui peuvent naître des aléas des majorités gouvernantes : autrement dit cela revient à conforter dans la durée le statut d'institution administrative de la chefferie traditionnelle en tant que cadre d'organisation et de direction de la vie des communautés coutumières traditionnelles.

Cette volonté de la constitution a été traduite dans la loi portant statut de la chefferie traditionnelle au point où le chef

traditionnel⁵⁸, en tant qu'organe exécutif de la chefferie traditionnelle est transformé en agent public.

Pour causes, un certain nombres d'éléments constitutifs du statut du chef traditionnel, montrent que celui-ci est un agent public chargé de diriger une institution administrative. En effet, les chefs traditionnels font carrière tout comme les fonctionnaires ordinaires. A ce titre, l'article 13 in fine de la loi 2015-01 portant statut de la chefferie traditionnelle dispose : *« (...) elle (l'administration) doit ouvrir pour tout chef traditionnel un dossier individuel qui doit contenir toutes les pièces relatives à sa carrière. Les documents contenus dans ce dossier doivent être inventoriés, numérotés, classés sans discontinuité et conservés ».*

En outre, ils sont placés tous dans une situation de hiérarchie administrative. L'article 4 de la loi n°2015-01 du 13 janvier 2015, portant statut de la chefferie traditionnelle en République du Niger dispose : *« les communautés coutumières et traditionnelles sont intégrées dans l'organisation administrative de la République du Niger.*

Elles participent, ensemble avec les circonscriptions administratives et les

⁵⁸ L'article 2 de la loi portant statut de la chefferie traditionnelle définit le chef traditionnel comme

« (...) une personne élue ou désignée pour diriger une communauté coutumière et traditionnelle ».

collectivités territoriales, à l'organisation et à l'administration du territoire de la république du Niger.

A ce titre, elles sont placées sous l'autorité des représentants de l'Etat dans les circonscriptions administratives où elles sont implantées ». Ensuite, certains chefs sont placés par rapport à d'autres dans une situation de subordination hiérarchique⁵⁹.

Aussi, les chefs traditionnels sont pris en charge sur les deniers publics. C'est ainsi que l'article 30 de la loi 2015-01 du 13 janvier 2015, portant statut de la chefferie traditionnelle en république du Niger dispose : *« Les chefs de cantons, les chefs de groupements, les chefs de secteurs, les chefs des chefferies particulières, les chefs de fractions, les chefs de provinces et les sultans bénéficient d'une allocation annuelle, suivant la catégorie des chefferies, à la charge du budget national.*

Les fonctionnaires élus chefs de cantons, de groupements, de secteurs, de chefferies particulières, de fractions, de provinces ou sultans peuvent choisir de

bénéficier de l'allocation annuelle ou de conserver leur traitement de base de fonctionnaires.

Les salariés des secteurs parapublic et privé, élus chefs de cantons, de groupements, de secteurs, de chefferies particulières, de fractions, de provinces ou sultans ne peuvent prétendre qu'à l'allocation afférente à la catégorie de classement de ladite chefferie.

Les ayants droit du sultan, du chef de province, du chef de canton, du chef de groupement, du chef de secteur, du chef de chefferie particulière et du chef de fraction décédé bénéficient d'un capital décès (...) ».

Le fait que les chefs traditionnels aient en charge des services publics, justifient qu'ils soient astreints à l'observation de certaines exigences juridiques et déontologiques propres aux agents des services publics. L'Article 26 précise ces obligations en ces termes : *« (...) Le chef traditionnel est astreint aux*

⁵⁹ L'article 15 de loi 2015-01 du 13 janvier 2015 portant statut de la chefferie traditionnelle au Niger, dispose à cet égard : *« Le chef de canton, de province, de secteur ou le sultan exerce son autorité sur l'ensemble des villages, éventuellement des quartiers ou des tribus établis dans les limites territoriales du canton, de la province, du secteur ou du sultanat ainsi que sur leurs chefs.*

Le chef de groupement exerce son autorité sur l'ensemble des tribus, éventuellement des villages ainsi que leurs chefs.

Le chef de canton, de province, de secteur ou le sultan a pouvoir de sanction sur les chefs de villages, de tribus et de quartiers conformément aux dispositions des articles 34 et 35 ci-dessous.

Le chef de secteur, de canton, de groupement, de province ou le sultan ne perçoit pas les impôts et taxes mais collabore activement à leur recouvrement ».

obligations de neutralité, de réserve et d'impartialité.

Le chef traditionnel, de par l'autorité qu'il incarne, doit se comporter en tout comme un digne et loyal responsable ».

Tous ces éléments mettent en évidence le statut d'agent administratif du chef traditionnel lorsqu'il agit comme organe exécutif d'une institution administrative qu'est la chefferie traditionnelle.

Le droit positif nigérien laisse entrevoir la chefferie traditionnelle comme participant à l'administration locale avec un autre visage, un autre statut moins connu : celui d'une personne de droit privé chargée de missions de service public. Cette disposition de la loi, rend le statut de la chefferie traditionnelle discutable (B).

B. Un statut administratif discutable

L'article 2 de la loi n°2015-01 du 13 janvier 2015, portant statut de la chefferie traditionnelle en République du Niger définit la chefferie traditionnelle en ces termes : *« Au sens de la présente loi, on entend par chefferie traditionnelle l'institution qui regroupe l'ensemble des chefs traditionnels dépositaires de*

l'autorité coutumière (...)»⁶⁰. Or, la seule institution qui regroupe l'ensemble des chefs traditionnels au Niger est une association, en l'occurrence : L'Association des Chefs Traditionnels du Niger (ACTN). Dès lors, la nature juridique de cette association détermine dans une certaine mesure, le statut de la chefferie dont elle constitue la personnification juridique au-delà des chefs personnes –physiques (1). C'est cette personne privée qui se voit confier des missions d'intérêt public (2).

1. La chefferie traditionnelle, une association de droit privé

L'ACTN est fondée sous le régime de l'ordonnance n°84-06 du 1^{er} mars 1984, modifiée par la loi n°91-06 du 20 mai 1991⁶¹ portant statut des associations. Le décret n°84-49/PCMS/MI précisant les conditions d'application de cette ordonnance est toujours en vigueur dans ses dispositions non contraires à la loi de 1991. Le régime institué par ces textes, fait des associations créées sous leur empire des personnes privées.

Dans ces conditions, l'institution qui regroupe tous les chefs traditionnels et qui constitue la chefferie traditionnelle aux termes de la loi portant statut de la chefferie traditionnelle, est une personne privée. Elle

⁶⁰ Recueil des textes sur la décentralisation, 5^{ème} édition, mai 2016, P. 358.

⁶¹ In Jo n°12 de 1991.

peut être déclarée d'utilité publique, mais cela ne change pas fondamentalement sa nature juridique de personne privée, constituée sur la base d'un contrat d'association. En outre, l'article 25 de la loi portant statut de la chefferie traditionnelle a prévu clairement cette possibilité d'érection d'une telle personne privée en disposant : *« les chefs traditionnels peuvent s'associer pour créer toute personne morale de droit privé qu'ils jugent nécessaire (...) »*.

Mais sur le plan du droit administratif, le fait que l'association des chefs traditionnels, constitutive de la chefferie traditionnelle soit une personne privée, n'est pas un obstacle à ce que lui soit confiées des missions d'intérêt général et de service public⁶² (2).

2. Une association de droit privé chargée de missions de service public

Plusieurs dispositions législatives associent la chefferie traditionnelle à la gestion administrative locale par le truchement de l'association des chefs traditionnels. C'est cette association qui désigne ses membres devant représenter l'institution dans tous les cas où cette représentation est prévue par la loi.

C'est ainsi que selon l'article 24 de l'ordonnance n°2010-54 du 17 septembre 2010, portant code des collectivités territoriales de la République du Niger *« Le conseil municipal est composé de membres élus et de membres de droit »* ; et l'article 26 d'ajouter *« (...) les sultans, les chefs de province, de canton ou de groupement sont membres de droit du conseil municipal avec voix consultative.*

En cas d'empêchement, le sultan, le chef de province, de canton ou de groupement peut se faire représenter par un membre de sa cour.

Pour le cas spécifique des communes urbaines et des communes à statut particulier, la représentation de la chefferie traditionnelle est étendue aux chefs de villages, de tribus ou de quartiers.

Leur nombre ne peut toutefois excéder le dixième (1/10^{ème}) des conseillers élus.

Les chefs de villages, de tribus ou de quartiers concernés sont désignés par leurs structures en assemblée convoquée à cet effet (...) ».

Selon l'article 99 de l'ordonnance n°2010-54 du 17 septembre 2010, portant code des collectivités territoriales de la

⁶² Voir à égard, CE, 13 mai 1938, arrêt Caisse primaire « aide et protection » ; CE 31 juillet 1942, arrêt Monpeurt ; CE 2 avril 1943, arrêt Bouguen, GAJA, 19^{ème}

édition, respectivement aux pages : 321-3287; 328-337 ; 338-343.

République du Niger « *le conseil régional est composé de membres élus et de membres de droit (...)* » ; et l'article 101 du même code ajoute : « *(...) les sultans, les chefs de province, de canton ou de groupement sont membres de droit du conseil régional avec voix consultative. Toute fois leur nombre ne peut excéder le cinquième (1/5) du nombre des conseillers élus.*

Les sultans, les chefs de province, de canton ou de groupement concernés sont désignés par la structure régionale de l'Association des chefs traditionnels du Niger (...) ».

L'article 15 de la loi n°2008-42 du 31 juillet 2008, relative à l'organisation et l'administration du territoire de la République du Niger dispose : « *L'administration territoriale de la République du Niger est assurée par l'Etat à travers les services déconcentrés, les collectivités territoriales et les communautés coutumières ».*

L'article 4 de la loi n°2015-01 du 13 janvier 2015, portant statut de la chefferie traditionnelle en République du Niger dispose : « *Les communautés coutumières et traditionnelles sont intégrées dans l'organisation administrative de la République du Niger.*

Elles participent, ensemble avec les circonscriptions administratives et les

collectivités territoriales, à l'organisation et à l'administration du territoire de la république du Niger.

A ce titre, elles sont placées sous l'autorité des représentants de l'Etat dans les circonscriptions administratives où elles sont implantées ».

En outre, en vertu des articles 25 et 46 d'une part, 55,56,62,63 d'autre part, du décret n°2013-35/PRN/MI/SP/D/AR du 1^{er} février 2013, fixant les règles relatives à la déconcentration au Niger, la chefferie traditionnelle est membre des commissions consultatives régionale de l'administration territoriale (COCORAT) et départementale(COCODAT).

Toutes ces dispositions législatives et réglementaires, confient à la chefferie traditionnelle des missions d'intérêt général se traduisant par l'implication de ses membres dans l'administration locale que ce soit au niveau des collectivités territoriales ou des circonscriptions administratives. Parfois ce sont les structures locales de la chefferie traditionnelles à travers les antennes locales de l'Association des chefs traditionnels qui désignent leurs représentants pour participer à cette gestion administrative locale. L'élément important ici, c'est que la participation des chefs traditionnels est faite dans ces cas de figure, non intuitu personae, mais au nom de l'institution de la chefferie

traditionnelle personnifiée par l'association des chefs traditionnels.

Cette configuration juridique de l'action de la chefferie traditionnelle est loin d'être juridiquement aberrante. Un tel schéma est devenu classique en droit administratif même dans le silence des textes, depuis que l'arrêt Caisse Primaire « Aide et Protection »⁶³ en a posé les bases.

L'une des innovations de l'arrêt Caisse primaire « Aide et Protection » tient à ce qu'il reconnaît qu'un organisme privé peut être chargé d'un service public en dehors d'un système contractuel, et en les distinguant des établissements publics voire d'autres personnes publiques spécialisées comme les groupements d'intérêt public, qui sont le plus souvent chargés d'une mission de service public et dotés de prérogatives de puissance publique⁶⁴. Cet arrêt affirme que des personnes morales de droit privé peuvent se voir chargées d'un service public. Pour reconnaître que des personnes privées sont chargées d'une mission de service public, la jurisprudence a pu paraître fluctuante. L'arrêt Narcy⁶⁵

subordonne cette reconnaissance à trois critères cumulatifs : une mission d'intérêt général confiée à l'organisme ; les prérogatives de puissance publique qui lui sont attribuées à cette fin ; le contrôle que l'administration exerce sur lui.

Mais dans l'arrêt ville de Melun et Association « Melun-culture-loisirs C/ Vivien et autres⁶⁶, le Conseil d'Etat a regardé une association « comme gérant, sous le contrôle de la commune, un service public communal », « alors même que l'exercice de ses missions ne comporterait pas la mise en œuvre de prérogatives de puissance publique ». Ce qui veut dire que selon les cas, les prérogatives de puissance publique pouvaient paraître nécessaires ou indifférentes à la reconnaissance d'un service public ou à l'application d'un régime de droit public.

Par l'arrêt « association du personnel relevant des établissements pour inadaptés »⁶⁷, relatif comme l'arrêt caisse primaire « Aide et Protection », à l'application d'une législation sur le service public, notamment l'accès aux documents

⁶³ CE, 13 mai 1938, Caisse Primaire « Aide et protection », GAJA, Dalloz 19^{ème} édition, PP.321-327

⁶⁴ TC, 9 décembre 1899, association syndicale du canal de Gignac in GAJA, Dalloz 19^{ème} édition, 45-49 ; TC, 14 février 2000, Groupement d'intérêt public « Habitat et interventions sociales pour les mal-logés et les sans abris » C/ Madame Verdier, in GAJA, Dalloz 19^{ème} édition, PP 771-777.

⁶⁵ CE, 28 juin 1963, AJ, 1964, note de Laubadère ; RDP, 1963, note M. Waline.

⁶⁶ CE, 20 juillet 1990, ville de Melun et Association « Melun-culture-loisirs C/ Vivien et autres, JCP,1991.

⁶⁷ CE, 22 février 2007, Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés, RFDA, 2007, note Boiteau.

administratifs, le Conseil d'Etat a levé les ambiguïtés. Il a d'abord réservé les « cas dans lesquels le législateur a lui-même entendu reconnaître ou, à l'inverse, exclure l'existence d'un service public ». En l'espèce, contrairement à l'opinion du commissaire du gouvernement, il a considéré « que l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées constitue une mission d'intérêt général, il résulte toutefois des dispositions de la loi du 30 juin 1975, éclairée par les travaux préparatoires, que le législateur a entendu exclure que la mission assurée par les organismes privés gestionnaires de centres d'aide par le travail revête le caractère d'une mission de service public ».

En l'absence d'une qualification législative (expresse ou implicite, positive ou négative), le conseil d'Etat considère qu'un organisme privé peut être chargé d'une mission de service public dans deux hypothèses 68: la première hypothèse apparaît comme le principe et veut qu' « une personne privée qui assure une mission d'intérêt général sous le contrôle de l'administration et qui est dotée à cette fin

de prérogatives de puissance publique est chargée de l'exécution d'un service public »⁶⁹ ; la seconde hypothèse rejoint la solution de l'arrêt ville de Melun qui veut que « même en l'absence de telles prérogatives, une personne privée doit également être regardée, dans le silence de la loi, comme assurant une mission de service public lorsque, eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints, il apparaît que l'administration a entendu lui confier une telle mission »⁷⁰.

L'ACTN en tant qu'institution de droit privé regroupant l'ensemble des chefs traditionnels et dépositaire de l'autorité coutumière⁷¹, en participant à la gestion administrative locale sous le contrôle des organes dirigeants des collectivités territoriales et des chefs des circonscriptions administratives, avec parfois des prérogatives de puissance

68 Commentaires sous l'arrêt Aide et protection, 13 mai 1938, in GAJA, Dalloz 19^{ème} édition, pp324-325.

69 Ainsi se retrouvent les trois critères posés par l'arrêt Nancy corroborés précédemment par les arrêts CE, 13 janvier 1961, Les groupements de défense contre les ennemis des cultures, RDP, 1961 ; CE, 15 mai 1991, Association « Girondins de Bordeaux Football club.

70 CE, 22 février 2007, Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés, op cit.

71 L'article 2 de la loi n°2015-01 du 13 janvier 2015, portant statut de la chefferie traditionnelle en République du Niger.

publique, se trouve exactement dans cette configuration décrite ci-dessus.

Si la chefferie traditionnelle en tant qu'institution est intégrée organiquement à l'administration locale pour participer au service public, qu'elles sont concrètement les missions qui lui sont assignées dans le cadre de cette administration ? Autrement dit quel est le spectre de sa participation à l'administration locale ? A l'analyse, il apparaît que cette participation est incontestable, donc, certaine (II).

72 Les actes administratifs unilatéraux même s'ils sont souvent verbaux ; des actes préparatoires à la décision administrative par exemple la tenue des registres des naissances transmis à l'autorité administrative pour l'établissement des actes d'état civil, notamment les fonctions consultatives de la chefferie traditionnelle ; des actes matériels. Pour plus de détails sur ces formes de moyens de l'action administrative, notamment en Afrique et précisément au Sénégal, Voir, Demba Sy, Droit Administratif, L'Harmattan, 2^{ème} édition revue, corrigée et augmentée, 2014, PP.279-319.

73 J. Waline, in droit administratif, édition 2016 op cit, dit à ce propos : « Etre social, l'homme ne peut se suffire à lui-même. Le libre jeu des initiatives privées lui permet de pourvoir à certains de ses besoins, grâce à la division du travail et aux échanges, mais il en est d'autres, et des plus essentiels, qui ne peuvent recevoir satisfaction par cette voie soit que, communs à tous les membres de la collectivité, ils excèdent par leur ampleur les possibilités de n'importe quel particulier (ainsi du besoin de défense nationale) soit que leur satisfaction soit par nature exclusive de tout profit, de telle sorte que nul ne s'offrira à l'assurer. Ces nécessités auxquelles l'initiative privée ne peut répondre, et qui sont vitales pour la communauté tout entière et pour chacun de ses membres, constituent le domaine propre de l'administration ; c'est la sphère de l'intérêt public.

Le moteur normal de l'action des particuliers est la poursuite d'un avantage personnel (profit matériel, réussite humaine, ou, chez les plus désintéressés, mise en accord de leurs actes avec un idéal). Souvent, il y a

II. Une participation certaine à l'action publique et administrative locale

Que la chefferie traditionnelle soit conçue statutairement comme une administration publique, ou une personne privée chargée d'une mission de service public, le fait est qu'au Niger elle participe à l'action administrative locale. Cette action par le biais de moyens juridiques classiques de l'action administrative⁷² a pour but de satisfaire aux nécessités de l'intérêt général⁷³. Pour ce faire, elle revêt, traditionnellement, deux formes essentielles : la police, et le service public, même si l'on doit tenir compte de

coïncidence entre le but ainsi poursuivi et le bien de tous. Mais la coïncidence n'est nullement nécessaire, et elle ne saurait masquer le caractère personnel de l'entreprise privée : le boulanger assure la satisfaction du besoin de pain qui est important dans la collectivité, mais ce n'est pas le souci désintéressé de nourrir les affamés qui a dicté sa vocation, c'est l'intention (d'ailleurs entièrement légitime) de gagner sa vie en vendant du pain.

Le moteur de l'action administrative, au contraire, est essentiellement *désintéressé* : c'est la poursuite de l'intérêt général, ou encore de l'utilité publique, ou, dans une perspective plus philosophique, du bien commun.

L'intérêt général n'est donc pas l'intérêt de la communauté, considérée comme une entité distincte de ceux qui la composent et supérieure à eux ; c'est, plus simplement, un ensemble de nécessités humaines celles auxquelles le jeu des libertés ne pourvoit pas de façon adéquate, et dont la satisfaction conditionne pourtant l'accomplissement des destinées individuelles. La délimitation de ce qui entre dans l'intérêt général varie avec les époques, les formes sociales, les données psychologiques, les techniques ; pourtant, si le contenu varie, le but reste le même : *l'action administrative tend à la satisfaction de l'intérêt général*. Mais ce but n'exclut pas la recherche d'une gestion attentive à la rentabilité et même au profit là où il est possible. Il y a aujourd'hui une tendance à inclure dans la poursuite de l'intérêt général une préoccupation d'ordre économique qui entraîne un certain rapprochement avec les activités privées.

nouveaux types d'interventions administratives induites par la modernité, notamment des actions économiques, sociales et culturelles⁷⁴, toutes choses qu'assume localement le chef traditionnel au Niger.

A l'analyse, il apparaît que la chefferie traditionnelle assume des missions publiques ou d'intérêt public tant dans le cadre des entités coutumières elles-mêmes (A), que dans celui des entités déconcentrées et décentralisées (B).

A. Dans le cadre des entités coutumières

L'article 4 de la loi n°2015-01 du 13 janvier 2015, portant statut de la chefferie traditionnelle en République du Niger affirme clairement : *« les communautés coutumières et traditionnelles sont intégrées dans l'organisation administrative de la République du Niger.*

Elles participent, ensemble avec les circonscriptions administratives et les collectivités territoriales, à l'organisation

et à l'administration du territoire de la république du Niger (...) ». Dans le cadre strict de ces entités coutumières, où l'autorité administrative déconcentrée ou décentralisée peut être absente, la chefferie traditionnelle à travers les différents chefs traditionnels assume diverses missions. Certaines de ces missions sont classiques (1), alors que d'autres sont plus spécifiques et à ce titre, assez problématiques (2)

1. Les missions classiques

L'intérêt général exige d'abord que les libres initiatives des particuliers n'aillent pas jusqu'à compromettre l'ordre, condition de toute vie sociale. Il appartient donc à l'État de leur imposer les disciplines indispensables ; à cette fin correspond l'exercice de la police administrative⁷⁵, une des fonctions phares reconnue aux chefs traditionnels dans leur entité coutumière. En effet, dans ce domaine, l'Etat a confié des attributions nombreuses aux chefs traditionnels.

Ainsi au titre de ses attributions de police administrative locale⁷⁶, le chef

⁷⁴ Jean Waline, Droit administratif, op cit.

⁷⁵ On entend par police administrative l'ensemble des interventions de l'administration qui tendent à imposer à la libre action des particuliers la discipline exigée par la vie en société, dans le cadre tracé par le constituant et le législateur.

⁷⁶ Il faut souligner que les attributions de police rurale reconnues au chef traditionnel par la loi 2015-01 du 13 janvier 2015 portant statut de la chefferie traditionnelle au Niger, remettent en cause les dispositions de l'ordonnance n°93-015 portant principes d'orientation

du code rural, notamment en ses articles 113 et 114 qui semblaient exclure les chefs traditionnels des autorités de police rurale. C'est vrai que l'article 115 de l'ordonnance susdite atténuaient cette exclusion des chefs traditionnels en disposant : « Les autorités coutumières sont les interlocuteurs et les collaborateurs directs et permanents des autorités administratives en matière de police rurale. Leur concours peut, à tout moment, être sollicité ou requis par ces autorités administratives en ce qui concerne toute mesure ou toute opération intéressant les populations dont il a la charge.

traditionnel doit veiller à la sauvegarde de l'harmonie et de la cohésion sociales, au respect des lois et règlements, au respect de la tolérance religieuse et des pratiques coutumières pour autant que ces pratiques ne perturbent pas l'ordre public et ne portent pas atteinte aux droits et libertés des autres membres de la communauté⁷⁷. En outre, le chef traditionnel est habilité à prendre des mesures conservatoires que nécessite la cohabitation pacifique des différents acteurs ruraux et ce, à charge d'en rendre compte à l'autorité administrative de son ressort⁷⁸. Les chefs traditionnels gèrent les terres communes et décident de leurs attributions à titre définitif aux personnes privées⁷⁹.

A ces missions dévolues aux chefs traditionnels en tant qu'autorités administratives, s'ajoutent d'autres, dont les implications peuvent être problématiques (2).

2. Les missions problématiques

Deux missions dévolues au chef traditionnel posent des problèmes juridiques fondamentaux. Il s'agit des missions découlant de ses attributions de

représentation et de juge. S'agissant des attributions de représentation, elles découlent de certaines dispositions de l'article 16 de la loi 2015-01 du 13 janvier 2015 portant statut de la chefferie traditionnelle au Niger ainsi libellées : « *Le chef traditionnel représente les communautés coutumières et traditionnelles qu'il dirige dans leurs rapports avec l'administration et les tiers.*

A ce titre, il veille :

- *A la protection des droits et libertés individuelles et collectives des citoyens et des communautés dont il a la charge (...);*
- *A la défense des intérêts des citoyens et des communautés dans leurs rapports avec l'administration et les tiers ».*

Quant aux attributions juridictionnelles, elles ressortent des dispositions de l'article 18 : « *Le chef*

Après consultation obligatoire des autorités administratives, les responsables coutumiers susvisés peuvent être habilités à prendre des mesures individuelles que nécessite la cohabitation pacifique des différents opérateurs ruraux (...). Il reste que ces attributions consultatives et sur habilitation des autorités administratives, sont sans commune mesure avec les pouvoirs propres de police administrative rurale reconnus aujourd'hui aux chefs traditionnels.

⁷⁷ Article 16 loi, loi 2015-01 du 13 janvier 2015 portant statut de la chefferie traditionnelle au Niger

⁷⁸ Article 21, loi 2015-01 du 13 janvier 2015, op cit.

⁷⁹ Article 9, ordonnance n°93-015 du 2 mars 1993, fixant les principes d'orientation du code rural

traditionnel dispose du pouvoir de conciliation des parties en matière coutumière, civile et de transactions foncières.

Dans l'accomplissement de ses missions, le chef traditionnel peut déférer des convocations aux parties.

Le chef traditionnel règle selon la coutume, l'utilisation par les familles ou les individus, des terres de cultures et des espaces pastoraux, sur lesquels la communauté coutumière et traditionnelle dont il a la charge, possède des droits coutumiers reconnus, sans préjudice des dispositions du code rural⁸⁰.

Dans tous les cas, il dresse des procès-verbaux de conciliation ou de non conciliation qui doivent être consignés dans un registre ad hoc dont extrait est adressé à l'autorité administrative de son ressort et à la juridiction compétente.

Les procès-verbaux de conciliation signés par les parties peuvent être revêtus de la formule exécutoire par la juridiction compétente à la diligence d'une des parties ».

Les questionnements juridiques que posent ces deux types d'attributions peuvent être de trois ordres à savoir :

- Problème de la neutralité et d'impartialité du chef traditionnel en tant qu'autorité administrative et en tant que juge ;
- Problème des recours contre les actes du chef traditionnel ;
- Problème d'imputabilité des actes du chef traditionnel.

S'agissant de la problématique de la neutralité et de l'impartialité du chef traditionnel en tant qu'autorité publique (autorité administrative et juridictionnelle) elle découle de la contradiction fondamentale existant entre les obligations pesant sur ce genre d'autorités et la mission qui consiste pour elles, de défendre les droits des membres de leur communauté coutumière contre ceux d'autres citoyens relevant de communautés coutumières différentes, et ce, dans le cadre d'une République qui se veut une et indivisible⁸¹.

Les attributions du chef traditionnel qui semblent en faire un défenseur de ses administrés lui enlèvent ne serait-ce que

⁸⁰ Cette réserve vise les dispositions de l'article 150 Principes d'Orientation du Code Rural ainsi libellées : « Les litiges opposant les opérateurs ruraux aux personnes publiques du fait de leurs activités administratives sont réglés conformément aux dispositions en vigueur »

⁸¹ Constitution du 25 novembre 2010, article 3 dispose : « La république du Niger est un Etat unitaire. Elle est une et indivisible (...) ».

dans le regard de l'autre partie, toute prétention à l'impartialité et à la neutralité⁸². Ici plus qu'ailleurs, la théorie de l'apparence⁸³ chère aux juges de la cour européenne de droits de l'homme est intéressante pour nourrir la réflexion. Elle tire son origine de l'adage : « *justice must not only be done ; it must also be seen to be done* »⁸⁴ c'est-à-dire que la justice ne doit pas seulement être rendue, mais il doit être visible qu'elle est rendue. Il est évident qu'un chef traditionnel ayant vocation légale à défendre les membres de sa communauté, est malvenu à vouloir convaincre une des parties extra communautaire, de sa neutralité et de son impartialité, en tant qu'administrateur ou juge.

Concernant les recours contre les actes pris par les chefs traditionnels, ils renvoient plus généralement à la question de la dualité des juridictions au Niger, héritage de l'organisation juridictionnelle française.

La dualité des juridictions signifie la coexistence de juridictions traitant exclusivement des contestations entre particuliers (appelées juridiction

judiciaires), et celles qui connaissent des contestations dans lesquelles l'administration est intéressée. Cette dualité des juridictions a une profondeur historique, et traduit une certaine idée de la séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le judiciaire. En effet, empêcher au pouvoir judiciaire de connaître des différends auxquels est partie l'administration (donc l'exécutif), préserve pensait-on à l'époque les droits de celle-ci, de même que cela permet de contenir les prétentions du pouvoir judiciaire ; pouvoir que redoutaient les révolutionnaires⁸⁵.

C'est du reste cet état d'esprit que traduit l'article 13 de la loi des 16-24 août 1790 en France quand elle disposait : « *les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine forfaiture, troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, où citer devant eux les administrateurs pour raisons de leurs fonctions* ». Ce principe de dualité des juridictions a depuis évolué. Aujourd'hui l'administration est un justiciable comme tout autre ; mais un justiciable qui a encore

82 Même si l'article 26 de la loi portant statut de la chefferie dispose par ailleurs : « (...) *Le chef traditionnel est astreint aux obligations de neutralité, de réserve et d'impartialité.*

Le chef traditionnel, de par l'autorité qu'il incarne, doit se comporter en tout comme un digne et loyal responsable ».

83 CEDH, 7 juin 2001, Arrêt Kress C/ France, in GAJA, 19^{ème} édition, Dalloz, 2013, PP.794-806.

84 Adage énoncé par le juriste britannique Lord Hewart, cité, in GAJA, 19^{ème} édition, op cit P.804.

85 J. Waline, op cit.

le pouvoir d'être jugé devant une juridiction adaptée : la juridiction administrative.

C'est cette logique qui est réintroduite par la nouvelle loi n° 2004-50 du 22 juillet 2004, en créant des tribunaux administratifs, chargés spécialement de tout le contentieux administratif en partage avec le Conseil d'Etat ; alors que l'organisation judiciaire antérieure prévoyait l'unicité des juridictions. Cette logique est maintenue par la loi 2018-37 du 1^{er} juin 2018 portant organisation judiciaire du Niger. Mieux, cette loi ne pouvait procéder autrement eu égard aux dispositions constitutionnelles⁸⁶ et organiques⁸⁷ nouvelles relatives au Conseil d'Etat.

Au regard des attributions constitutionnelles dévolues au conseil

d'Etat, les actes pris par un chef traditionnel en tant qu'autorité administrative⁸⁸ ou en tant qu'organe dirigeant d'un démembrement d'une personne privée chargée d'une mission de service public⁸⁹, devaient relever du juge administratif. Or, le droit positif nigérien en la matière donne compétence au juge du tribunal d'instance, ce qui montre la contrariété d'une telle législation avec la constitution et la loi organique, sur le conseil d'Etat.

C'est vrai qu'en droit comparé (en France), dans une autre configuration constitutionnelle, le juge constitutionnel, a validé le transfert de compétences de la juridiction administrative à la juridiction judiciaire⁹⁰. Cet argument ne peut valoir au Niger, car la constitutionnalité de la dualité

86 Constitution du 25 novembre 2010, article 137 : « Le Conseil d'État est la plus haute juridiction en matière administrative. Il est juge de l'excès des pouvoirs des autorités administratives en premier et dernier ressorts ainsi que des recours en interprétation et en appréciation de la légalité des actes administratifs » ; article 138 : « Le Conseil d'État connaît également : des pourvois en cassation formés contre les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions statuant en matière administrative ; des décisions rendues en dernier ressort par les organismes administratifs et les ordres professionnels ; des décisions rendues en dernier ressort par les juridictions statuant en matière de contentieux concernant les inscriptions sur les listes électorales ; des décisions rendues par les tribunaux de grande instance siégeant en matière électorale ».

87 Loi organique n° 2013-02 du 23 janvier 2013 détermine la composition, l'organisation, les attributions et le fonctionnement du CE qui reprend in extenso les articles 137 et 138 de la constitution susdite en ses articles 23 et 24.

88 Article 137, op cit : « Le Conseil d'État est la plus haute juridiction en matière administrative. Il est juge de l'excès des pouvoirs des autorités administratives en premier et dernier ressorts ainsi que des recours en interprétation et en appréciation de la légalité des actes

administratifs » ; article 138 de la constitution op cit: « Le Conseil d'État connaît également (...) des pourvois en cassation formés contre les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions statuant en matière administrative (...) ».

89 CE, 31 juillet 1942, arrêt Monpeurt, op cit, P. 335.

90 Décision DC n°224 DC, conseil de la concurrence du 23 janvier 1987 : le transfert de compétence de la juridiction administrative à la juridiction judiciaire n'était-il pas contraire au principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires que beaucoup considéraient (bien que posé par la loi des 26-24 août 1790) comme ayant valeur constitutionnelle ?

Le conseil constitutionnel allait répondre par cet arrêt ci-haut cité, très clairement à cette question par un raisonnement en quatre points :

- Le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires n'a pas valeur constitutionnelle ;
- Mais conformément à la conception française de la séparation des pouvoirs et en vertu d'un principe fondamental reconnu par les lois de la république, la juridiction administrative bénéficie d'une

des juridictions au Niger paraît désormais évidente.

Reste la question de la bonne gouvernance de la justice comme ultime argument pour justifier sous forme d'exception⁹¹, le transfert des compétences de l'autorité administrative à l'autorité judiciaire. Dans ce cadre, on peut signaler la décision n° 96-378 DC du juge constitutionnel français, aux termes de laquelle, le législateur peut déroger au principe de la réserve de compétence dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice⁹², sous la forme d'un considérant de principe ainsi libellé : *« considérant cependant que, dans la mise en œuvre de ce principe, lorsque l'application d'une législation ou d'une réglementation spécifique pouvait engendrer des contestations contentieuses diverses qui se répartiraient, selon les règles habituelles de compétence, entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire, il est loisible au législateur, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, d'unifier les règles de compétence*

juridictionnelle au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé ».

Ce principe peut être donc utilisé pour unifier le contentieux des actes des chefs traditionnels au profit du juge judiciaire. Mieux cette entreprise d'unification, peut être justifiée par une seconde raison pratique : *qui est le souci de rapprocher la justice du justiciable*. En effet, au Niger, le nombre très limité de juridictions administratives, l'étendue du territoire nationale, l'importance numérique des chefs traditionnels, tous ces facteurs peuvent militer pour une unification de la compétence au profit des juges judiciaires plus proches du terrain et plus nombreux. Ce souci de bonne administration de la justice peut très bien être perçu comme un principe de valeur constitutionnelle à concilier avec les exigences de la dualité des juridictions, et la réserve de compétence pour le juge administratif.

S'agissant de l'imputabilité des actes dommageables des chefs traditionnels dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles, elle n'est pas non plus clairement définie dans les textes. En effet,

compétence réservée en matière d'annulation et de reformulation des actes de puissance ;

- Toutefois, ce principe ne s'applique pas s'agissant des « matières réservées par nature à l'autorité judiciaire » et il peut y être dérogé dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice ;
- Ce dernier cas est réalisé en l'espèce, car le législateur a entendu former un bloc de compétence au profit de

l'ordre judiciaire, déjà principalement concerné par le contentieux de la concurrence : le transfert de compétence est donc régulier.

⁹¹ DC 96-378 DC.

⁹² DC 96-378 DC, op cit.

le chef traditionnel rend justice au Niger. S'il advenait des dommages du fait des actes de juridictions assumées par le chef traditionnel, qui en sera responsable pour réparer de tels dommages ?

Doit-on considérer le chef traditionnel comme le représentant de l'Etat et renvoyer la responsabilité sur le dos celui-ci quelles que soient les circonstances de la commission du dommage ? doit-on prévoir des actions récursoires de l'Etat contre le chef ou du chef contre l'Etat ?

A notre connaissance aucune décision de justice n'existe qui réponde à ces interrogations au Niger. Mais par analogie, la jurisprudence Mme Popin⁹³ peut être invoquée utilement dans le cas de la responsabilité des chefs traditionnels lorsqu'ils rendent justice en application des textes en vigueur, dès lors qu'il est admis maintenant que la justice peut commettre des fautes⁹⁴.

⁹³ CE, 27 février 2004, Mme Popin, GAJA, op cit, PP.852-859.

⁹⁴ Arrêt CE, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice c/Magiera, 28 juin 2002, RFDA, 2002 ; GAJA, 19^{ème} édition, op cit, P.856.

⁹⁵ Arrêt, Mme Popin, op cit, P. 854.

⁹⁶ L'arrêt Mme Popin paraît comporter deux restrictions : 1. La première tient à ce qu'il ne couvre expressément que « la fonction juridictionnelle assurée, sous le contrôle du CE, par les juridictions administratives », alors même que les autres juridictions judiciaires aussi rendent la justice au nom du peuple. La réalité c'est une réserve de courtoisie vis-à-vis de la cour de cassation pour respecter l'autonomie de l'ordre judiciaire ;

La réserve ne s'imposait pour les juridictions arbitrales qui instituent une justice privée qui ne peut être rendue au nom

En effet, cet arrêt affirme dans un considérant que « *la justice est rendue de façon indivisible au nom de l'Etat* ».

Comme le souligne le commissaire du Gouvernement Scharwartz, « *notre histoire politique et juridique, a fait de la justice, quel que soit l'organe chargé de la rendre, l'expression de la volonté du peuple, dans le cadre de l'exercice de la souveraineté nationale, par nature indivisible...La république française ne connaît qu'un peuple, qu'une souveraineté, qu'un Etat et qu'une justice* »⁹⁵. Du reste, la constitution nigérienne en son article 117 en disposant, n'en dit pas moins.

Dès lors, on peut inférer, dans le silence des textes, qu'il n'appartient qu'à l'Etat de répondre aux dommages pouvant résulter de l'exercice de la fonction juridictionnelle⁹⁶, y compris par le chef traditionnel.

de l'Etat. Le problème se pose lorsque participe à l'arbitrage une personne publique et notamment l'Etat, hypothèse dont l'exclusion de principe fait aujourd'hui à de nombreuses exceptions. ; 2. La seconde restriction résulte de la précision selon laquelle, l'Etat n'a à répondre de la fonction juridictionnelle qu'a « l'égard des justiciables ». Il s'agit de personnes qui ont été parties à l'instance : en matière répressive comme dans l'affaire Popin ce sont les personnes poursuivies ; en matière non répressive ce sont les demandeurs, les défendeurs, intervenants.

On ne peut exclure que des personnes qui n'ont pas été parties à l'instance soient lésées par une décision de justice : leur qualité de tiers n'empêche pas l'ouverture d'une voie de droit leur permettant de la remettre en cause, la tierce opposition (CE, 29 nov 1912 arrêt Boussugue). Si celle-ci est reconnue pour une décision de justice rendue par un organe d'une institution dotée de la personnalité

La chefferie traditionnelle participe à l'action publique en général (fonction juridictionnelle), et administrative en particulier dans le cadre communautaire traditionnel. Cela est incontestable au Niger. Il reste aussi, qu'elle est largement associée à l'action administrative des entités déconcentrées et décentralisées (B).

B. Dans le cadre des entités déconcentrées et décentralisées

La chefferie traditionnelle participe à la gestion du service public ou à sa production dans le cadre des entités déconcentrées et décentralisées, et souvent sous la surveillance des responsables desdites entités.

Dans ce cadre, ses attributions sont également importantes. On peut noter à titre illustratif que sous l'autorité du Président du conseil municipal, le chef de quartier, de village, de tribu, de chefferie particulière, ou de fraction a la charge **de la collecte de la taxe municipale** frappant les membres de sa communauté⁹⁷. A ce titre, les chefs traditionnels sont mêmes intéressés financièrement à la bonne tenue financière

de la commune. En effet, pour le recouvrement des impôts et taxes, les chefs de quartiers, de villages, de tribus, de chefferies particulières ou de fractions perçoivent des ristournes sur le montant des sommes recouvrées. Les chefs de secteurs, de cantons, de groupements, de provinces et les sultans perçoivent une prime de rendement pour leur contribution au recouvrement des impôts et taxes⁹⁸.

La chefferie traditionnelle est associée au recensement administratif des populations dont elle a la charge⁹⁹. Les chefs traditionnels participent également à la gestion des collectivités territoriales et des circonscriptions administratives avec voix consultative. Les textes sur le code rural, notamment ceux portant code de l'eau¹⁰⁰ font des chefs traditionnels des rouages incontournables de la fourniture du service public de l'eau pour la consommation humaine et du bétail.

En matière scolaire, le service public de l'Enseignement primaire et secondaire fonctionne avec la participation effective des chefs traditionnels au niveau local. Ils font partie intégrante des comités

juridique, distincte de celle de l'Etat, il doit pouvoir se retourner contre elle par une action récursoire analogue à celle de l'administration contre son agent en cas de faute personnelle de celui-ci : CE 28 juillet, 1951, Laruelle).

⁹⁷ Article 14, loi 2015-01 du 13 janvier 2015.

⁹⁸ Article 31, loi 2015-01 du 13 janvier 2015, op cit.

⁹⁹ Article 22, loi 2015-01 du 13 janvier 2015, op cit.

¹⁰⁰ Ordonnance n°2010-09 du 1^{er} avril 2010, portant code de l'eau au Niger.

de gestion des établissements scolaires (COGES).

En matière économique, sociale et culturelle, le chef traditionnel est agent, acteur et partenaire de développement. A ce titre, il est pleinement associé à toutes les actions de développement touchant à la communauté telles que : La santé, l'hygiène, l'assainissement, et la salubrité publique, l'application de la politique de population ; la protection et la conservation du patrimoine coutumier (architecture, artisanat, culture) ; le reboisement et l'agroforesterie ; la production agricole et pastorale ; la scolarité et la question de sécurité ; et toute autre opération de développement initiée dans son entité. Aussi, le concours du chef traditionnel est requis en ce qui concerne toute mesure ou opération intéressant les populations dont il a la charge, notamment : La protection de l'espace rural ; la sécurité des activités rurales ; le respect des règles et méthodes de culture et de lutte contre la désertification ; la libre circulation des personnes et des biens, notamment la détermination des règles applicables à la transhumance, aux parcours, au pacage, et au transit des animaux et à la réglementation des couloirs de passages.¹⁰¹ Le chef traditionnel est

tenu informé des activités des coopératives et des projets installés dans son entité.¹⁰²

CONCLUSION :

La place de la chefferie traditionnelle dans l'administration locale au Niger ne fait pas de doute aujourd'hui. Mieux, elle est tellement importante qu'elle débouche souvent sur des difficultés de collaboration entre ces chefferies et les collectivités décentralisées, se traduisant par une espèce de conflit de légitimités. Les chefs traditionnels ayant pour eux l'épaisseur historique de leur légitimité, et les élus locaux, celle plus récente et démocratique de leur mandat. Il en découle une sourde compétition entre les deux légitimités qui débouche souvent sur le terrain par une reprise en main des collectivités territoriales, notamment les mairies par les chefs traditionnels qui usent de tous les moyens pour faire élire leurs progénitures ou leurs affidés au niveau des exécutifs communaux. Ce faisant, ces chefs traditionnels replacent ces collectivités territoriales sinon sous le joug de la chefferie locale, du moins dans une certaine révérence. Du reste ces pratiques sont tellement prégnantes, que les rapports collectivités locales/chefferies traditionnelles donne en miniature, une

¹⁰¹ Article 20, loi 2015-01 du 13 janvier 2015, op cit.

¹⁰² Article 23, loi 2015-01 du 13 janvier 2015.

grille de lecture pour apprécier l'acceptation ou non du jeu démocratique dans la société globale.

En effet, le jour où les conseillers élus des collectivités territoriales et les chefs traditionnels trouveront normal de travailler ensemble dans le respect réciproque de leurs légitimités différenciées, ce jour-là, on pourra estimer que la démocratie prend réellement racine dans la société. A défaut, il faudra continuer à soigner la greffe de la « démocratie », en ayant conscience du caractère permissif de la société à sa remise en cause.