

UNIVERSITE LYON III - JEAN MOULIN

U.F.R. D'HISTOIRE DU DROIT, DES INSTITUTIONS ET DES FAITS
SOCIAUX

LE TOGO SOUS LE MANDAT ET LA TUTELLE DE LA
FRANCE : UNE ÉVOLUTION POLITIQUE ET
INSTITUTIONNELLE SINGULIÈRE (1920 – 1958)

THESE *pour obtenir le grade de* DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ LYON III

Discipline : DROIT

présentée et soutenue publiquement le 15 décembre 2005

par : M. Tchah PAGNIOU

JURY

M. le Professeur Louis-Augustin BARRIERE, Président

M. le Professeur Christian BRUSCHI

M. le Professeur Eric GASPARINI

M. le Professeur Michel GANZIN

M. le Professeur David DEROUSSIN

A mon père

A mon épouse

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Le processus de décolonisation amorcé en 1946 en Afrique Noire française aboutit en 1960 à la proclamation de l'indépendance des anciennes colonies et des territoires sous administration française. L'accession des peuples colonisés à la souveraineté a mis un terme à l'Empire colonial français : des accords de coopération à caractère bilatéral entre la France et les jeunes Etats indépendants se substituent aux rapports métropole - colonies. Contrairement

à l'Algérie et à l'Indochine qui connurent un dénouement colonial tragique, le processus de décolonisation de l'Afrique Noire « prit le caractère d'une séparation à l'amiable. Elle se produisit par un consentement mutuel »¹ entre la métropole et les colonies. Pour autant, le mouvement de décolonisation ne fut pas identique dans tous les territoires. En effet, l'évolution vers l'autonomie politique variait d'un territoire à l'autre, selon la volonté des acteurs, les méthodes choisies ou la conjoncture locale. Ainsi, à chaque territoire correspond une évolution particulière vers l'indépendance.

Parmi ces particularités, nous avons choisi de nous intéresser à la spécificité de l'évolution institutionnelle et politique du Togo français parce que, d'une part, cette portion du Togoland (Togo allemand) placée sous administration française fut, grâce à son évolution institutionnelle, le territoire pilote des réformes des institutions des territoires d'outre-mer ; d'autre part, nous avons voulu continuer et approfondir le travail que nous avons entrepris en D.E.A. sur *la lutte farouche du Comité de l'Unité Togolaise pour l'indépendance*². De même, il nous a semblé nécessaire de mener à bien cette étude afin de montrer l'exemplarité des institutions togolaises au moment où le Togo connaît, depuis 1991, une instabilité politique et institutionnelle dont les paramètres échappent aux populations. Dans ce contexte local, troublé et marqué par l'incohérence et la fébrilité des institutions politiques, l'historien du droit et des institutions doit tenter, dans la mesure du possible, de proposer une relecture assez objective de la position de territoire pilote qui fut celle du Togo dans les années 50. Pour cela, l'analyse de la règle juridique n'est pas suffisante ; cette analyse doit aussi être insérée non seulement dans le contexte international, mais aussi dans le contexte social et politique qui était celui du Togo à l'époque.

¹ DELAVIGNETTE (R.), *Du bon usage de la décolonisation*, Belgique, édition Casterman, collection Le Monde et l'Esprit, 1968, p. 15.

Nous n'avons pas l'ambition de présenter l'histoire coloniale du Togo sous administration française. Il ne s'agit pas non plus d'étudier les relations entre la France et le Togo sous l'angle de l'évolution politique de ce dernier. Car, plus que tout autre territoire sous tutelle ou colonie, l'évolution politique du Togo vers l'autonomie fut marquée par l'intervention de plusieurs acteurs : les autorités françaises, les élites politiques togolaises et l'Organisation des Nations unies. Cette évolution fut aussi caractérisée par un phénomène particulier au territoire du Togo, celui de l'attraction du système politique britannique sur les nationalistes togolais.

Ainsi, notre travail consiste à analyser, dans leur contexte historico juridique, les institutions du Togo sous les régimes de mandat et de tutelle, à présenter leur évolution ou mutation, tout en faisant ressortir leur singularité par rapport aux institutions des autres territoires français d'Afrique Noire. Cette réflexion nous conduira à examiner, en rapport avec des problèmes concrets, les textes législatifs et réglementaires élaborés par les autorités métropolitaines, les autorités locales togolaises et les instances de l'O.N.U., et relatifs à l'organisation et au fonctionnement de ces institutions. D'autre part, l'évolution institutionnelle du Togo n'a pas résulté seulement des actes juridiques ; elle a aussi été influencée par les prises de position des élites politiques togolaises sur le système colonial et l'avenir politique du territoire. L'antagonisme entre des élites nationalistes opposées à l'administration française et des élites progressistes favorables à la France a considérablement pesé sur l'évolution des institutions togolaises. Aussi, il sera intéressant d'analyser l'impact de ces élites, en l'occurrence celui des nationalistes togolais sur l'évolution politique du territoire. Qu'est ce qui explique le rejet du cadre juridique et institutionnel français, par ces nationalistes, au profit du système politique anglo-saxon ?

Le Togo français constitue le cadre géographique de notre étude. Il s'agit de la plus grande portion (de par sa surface) de l'ancien Togo allemand qui a été placée sous le mandat de la

² PAGNIOU (T.), *Les élites indigènes du Togo à la conquête de l'autonomie politique : la lutte farouche du Comité de l'Unité Togolaise (C.U.T.) pour l'indépendance*, Mémoire de D.E.A., Histoire du droit des institutions et des faits sociaux, Université Jean Moulin, Lyon III, 1999, 85 p.

Société des Nations et administrée par la France. En 1946, cette dernière reçut de l'Organisation des Nations unies la mission de poursuivre l'administration du territoire, le temps que les populations acquièrent la capacité de s'administrer elles-mêmes. Le Togo français s'oppose au Togo britannique qui fut d'abord administré par la Grande-Bretagne et ensuite incorporé en 1956 à la Gold Coast (actuel Ghana). L'expression "*Togo français*" désigne aujourd'hui la République du Togo situé entre le Ghana et le Bénin (ancien Dahomey). La complexité de la colonisation du Togo nous a conduit à choisir la période allant de 1920 à 1958 comme cadre historique de notre travail. Certes, cette période semble longue, mais elle fait apparaître les différentes phases de l'évolution institutionnelle du Togo. En 1920, les administrateurs français s'installent au Togo et la France définit la première armature administrative du territoire, non sans tenir compte de sa spécificité juridique. Aussi, les premiers textes juridiques établissant la charpente administrative du Togo marqueront-ils la différence entre ce territoire sous mandat et une colonie classique. Mais, sur le fond, les institutions togolaises sont calquées sur celles des colonies françaises d'Afrique Noire. L'année 1958 marque l'aboutissement d'une évolution politique marquée par des réformes institutionnelles caractéristiques de la refonte de la politique coloniale française, donc un changement dans les rapports métropole - colonies. Quels sont les éléments qui justifient le choix du Togo comme "*territoire test*" des réformes institutionnelles devant conduire à l'émancipation politique de l'Afrique Noire française ?

Ainsi, dans l'exposé de notre travail, nous privilégions la démarche chronologique plutôt que l'analyse thématique. Cette démarche est justifiée par le fait que les différentes réformes institutionnelles traduisent la volonté des acteurs de faire passer le Togo du statut de territoire "*mineur*" à celui de territoire "*émancipé*", c'est-à-dire autonome. L'idée de mouvement ou d'évolution implique que ces institutions soient analysées de façon chronologique, en faisant ressortir les faits sociaux et politiques qui accompagnent cette mutation.

Avant d'analyser la singularité de l'évolution institutionnelle du Togo, il nous a paru judicieux de présenter, dans une partie préliminaire, les circonstances dans lesquelles le Togo

est devenu un territoire sous influence française. Ancien protectorat allemand, le Togo passa en 1914 sous l'occupation franco-britannique. En 1919, la France et la Grande-Bretagne démantelèrent le Togo allemand, en le partageant en deux entités politiques distinctes : le Togo britannique et le Togo français, cadre de notre réflexion. La première partie de notre travail est consacrée à l'application au territoire du Togo du régime de mandat défini par l'article 22 du Pacte de la Société des Nations et l'acte de Londres du 20 juillet 1922. Quelles sont les conséquences de l'application de ce régime sur l'organisation politico administrative du Togo ? Le Togo sous mandat français peut-il être administré comme une colonie traditionnelle ? La France exerce-t-elle une souveraineté sur le Togo ? Le Gouvernement français a-t-il respecté la spécificité juridique du Togo ? Cette partie couvre la période allant de 1920 à 1946. Dans la deuxième partie de notre étude, nous analyserons les circonstances qui ont conduit le Gouvernement français à faire du Togo le territoire pilote des réformes des institutions des territoires d'outre-mer. Créée au lendemain de la Deuxième Guerre Mondiale, l'Organisation des Nations unies consacre dans son acte constitutif la condamnation du système colonial. Aussi, le régime de tutelle internationale, qui est mis en place et qui s'applique aux anciens territoires sous mandat, fixe un objectif politique à la tutelle : conduire les populations desdits territoires vers la capacité à s'administrer elles-mêmes, c'est-à-dire l'indépendance. Par ailleurs, en France, la Constitution du 27 octobre 1946 modifie les relations entre la métropole et ses colonies : à l'Empire français, les constituants ont substitué l'Union Française. Ce nouveau cadre juridique organise les institutions chargées de sauvegarder les rapports entre la France et ses colonies et dépendances, grâce à la représentation des intérêts de celles-ci dans les assemblées métropolitaines. Membre de l'Union Française, le Togo est désormais considéré comme un "*territoire associé*" à la République française. Cependant, le régime juridique du "*territoire associé*" n'ayant pas été défini, la Constitution de 1946 sera appliquée au Togo comme s'il était une colonie classique. En effet, son organisation politico administrative sera identique à celle des autres colonies. Toutefois, en raison des obligations résultant de la tutelle internationale, la France reconnaît aux institutions togolaises une autonomie administrative et financière.

Ainsi, contrairement aux colonies de l'Afrique Occidentale Française, le Togo dispose d'une réelle personnalité qui sera renforcée par la loi de réforme du 16 avril 1955. Sous le régime de

cette loi, le Togo devient le "*territoire pionnier*" de la refonte de la politique coloniale française. Désormais, l'évolution politique du Togo inspirera les réformes institutionnelles dans les territoires d'outre-mer. En 1956, le Togo français accroît son avance politique sur ces derniers en devenant une République Autonome. Mais, l'autonomie interne du Togo n'étant que partielle, l'opposition nationaliste et les Nations unies s'opposent à la levée de la tutelle sur le territoire. La conjoncture politique dans les territoires britanniques voisins, la collusion entre les nationalistes togolais et ceux de ces territoires et l'intervention croissante des Nations unies dans le problème togolais influenceront la politique de la France au Togo. Fort de l'implication grandissante de l'O.N.U. dans les affaires togolaises, l'opposition nationaliste revendique l'autonomie politique du territoire en utilisant non pas le cadre juridique et institutionnel défini par la Constitution française de 1946, mais en ayant le regard tourné vers les réformes politiques initiées dans les territoires britanniques voisins. Ce paradoxe de l'opposition nationaliste togolaise qui trouve son origine dans le passé colonial du territoire et dans les similitudes ethnographiques entre le Sud du Togo et le Sud de la Gold Coast (Côte de l'Or) mérite aussi d'être analysé. En tout cas, l'anglophilie notoire de ces élites togolaises et l'insatisfaction de l'O.N.U. devant les réformes de 1956 conduisent le Gouvernement français à renoncer, en 1957, aux compétences internes qu'il détenait encore au Togo. Ainsi, par un décret pris au cours de cette année-là, le Gouvernement français transfère aux autorités togolaises toutes les compétences résiduelles qu'il exerçait dans le territoire : le Togo dispose d'une pleine autonomie interne. L'expérience politique togolaise fut un succès grâce au statut juridique spécifique du territoire et à une conjoncture locale plutôt favorable. A partir de ce succès, l'expérimentation togolaise sera étendue aux territoires d'outre-mer.

Pour réaliser ce travail, nous avons consulté de nombreuses sources tant en France qu'au Togo. Par ailleurs, en France, les sources d'archives consultées se trouvent au Centre des Archives d'outre-mer ³. La liste des fonds et des dossiers exploités est mentionnée en

³ C.A.O.M., 29 chemin du Moulin Detesta, 13090 Aix-en-Provence.

bibliographie ⁴. Nous avons consulté plus particulièrement les fonds Affaires politiques / Togo / Cameroun / Madagascar, les Séries géographiques Togo-Cameroun et la Bibliothèque. Toutefois, nous n'avons pu accéder à certains dossiers classés "*non communicables*" : carton 2706, dossier 8 (non communicable avant 2010) et carton 2191, dossier 8 (une partie du dossier est non communicable). Ces dossiers contiennent sans doute d'incalculables sources d'information.

Au Togo, les archives sont pauvres et fragmentaires. Le fonds Affaires politiques et administratives comporte de nombreuses lacunes : les rapports sur les différents cercles sont dispersés sur l'ensemble du territoire. Seuls quelques rapports sur les cercles de Lomé, Aného et Kpalimé sont disponibles, mais pour combien de temps encore ! Car, ces sources sont mal conservées. Par contre, les rapports annuels du Gouvernement français à la Société des Nations et à l'Organisation des Nations unies sur l'administration du Togo peuvent être consultés, même si ceux adressés à la Société des Nations sont très vagues sur la situation politique. Pour combler ces lacunes, nous avons exploité les ouvrages de MM. CORNEVIN (R.) et PECHOUX (L.), deux auteurs qui ont servi au sein de l'administration coloniale française du Togo. Par ailleurs, notre séjour au Ghana s'est révélé infructueux. La Bibliothèque centrale (Balm Library) d'Accra et celle du Département des sciences politiques de l'université de Lagon ne disposaient ni d'ouvrages, ni d'études sur le Togo britannique, en particulier sur les rapports étroits entre les nationalistes éwé des deux Togo.

Qu'il nous soit permis, au terme de ce travail, de dire toute notre reconnaissance au personnel du Centre des Archives d'outre-mer, qui a mis tout en œuvre pour faciliter nos investigations lors de nos séjours à Aix-en-Provence. Nous adressons également nos remerciements aux employés des Archives Nationales de Lomé. Nous tenons à remercier M. Christian BRUSCHI qui, malgré ses multiples occupations, nous a soutenu et accompagné dans l'élaboration de ce travail. Merci d'avoir accepté de diriger notre étude. Nous en sommes

⁴ Voir infra, p. 331.

honoré, car vous nous avez fait confiance dans les moments les plus difficiles que nous avons connus au cours de nos investigations. Votre présence et votre soutien nous ont permis de persévérer dans ce travail.

Ainsi, dans les développements qui vont suivre, notre propos sera axé sur l'étude des institutions togolaises sous l'administration française et l'illustration de la spécificité de leur évolution entre 1920 et 1958. Toutefois, il nous a paru important de rappeler, dans un Titre préliminaire, le contexte dans lequel le Togo, ancienne colonie allemande, est passé sous administration française. Car, son statut juridique de territoire sous tutelle administré par la France résulte de ce passé colonial.

LEXIQUE ET ABRÉVIATIONS

Clarks Commis indigènes de l'administration allemande. Ils furent chassés de leur poste par la nouvelle administration française, sous prétexte d'une politique de dégermanisation du Togo.

Duawo	Terme éwé, signifiant en français "population" ou "peuple".
-------	---

Ewéland Terme allemand, signifiant en français "territoire éwé". Ce fut la revendication du mouvement nationaliste éwé.

Gold Coast Terme anglais, signifiant en français "Côte de l'Or". Ancienne colonie anglaise, devenue indépendante sous le nom du Ghana.

Togobund Association regroupant les anciens commis de l'administration allemande.

Togoland Terme allemand, désignant l'ancien territoire du Togo sous protectorat allemand, regroupant le Togo français et le Togo britannique.

§ §

A.E.F. Afrique Equatoriale Française.

A.O.F.	Afrique Occidentale Française.
Art.	Article.
C.A.O.M.	Centre des Archives d'outre-mer.
C.P.P.	"Convention People's Party".
C.U.T.	Comité de l'Unité Togolaise.
F.I.D.E.S.	Fonds d'investissement et de développement économique et social des territoires d'outre-mer.
J.U.V.E.N.T.O.	Mouvement de la Jeunesse Togolaise.
M.P.T.	Mouvement Populaire Togolais.
Musterkolonie	Colonie modèle.
O.R.S.T.O.M.	Office de Recherche Scientifique des Territoires d'outre-mer.
P.T.P.	Parti Togolais du Progrès.

S.F.I.O. Section Française de l'Internationale Ouvrière.

U.C.P.N. Union des Chefs et Populations du Nord.

TITRE PRELIMINAIRE : D'un régime colonial à un autre

Entrée tard dans la politique de conquête coloniale, l'Allemagne place sous son protectorat, le 6 juillet 1884, le territoire compris entre le Dahomey français et la Côte-de-l'Or britannique. Le Togo vient de naître suite au traité signé ce jour-là entre le Docteur Gustav NACHTIGAL (Commissaire Impérial) et le roi MLAPA III de Togoville. Les traités franco-allemand du 23 juillet 1897 et anglo-allemand de 1899 délimiteront les frontières de la nouvelle colonie allemande. Ainsi, géographiquement, le Togo se présente comme une « *étroite langue de terre* »⁵, qui depuis la Côte du Golfe du Bénin s'étire vers le Nord sur un peu plus de six cents kilomètres. Certes, la nouvelle colonie est de taille modeste (86 000 km²), mais sur ce petit territoire vivent plusieurs ethnies (environ 45 ethnies), dont certaines ont la réputation d'être de farouches guerrières. Aussi, ces dernières vont-elles s'opposer à l'autorité allemande à qui il faudra dix-huit ans pour pacifier le territoire.

⁵ LUGAN (B.), *Cette Afrique qui était allemande*, Paris, édition Jean Picollec, 1990, p. 66.

La politique de mise en valeur du Togo initiée par l'autorité coloniale allemande sera source de prospérité pour la colonie. Ce qui conduira certains auteurs allemands à qualifier le Togo de "*Musterkolonie*" ("*colonie modèle*"). Cependant, le déclenchement de la Guerre de 1914 va estomper cette prospérité économique. En effet, après la défaite des troupes allemandes, le Togo est occupé par les forces franco-britanniques. Considéré comme une dépouille coloniale, le territoire du Togo allemand est partagé, en 1919, entre la France et la Grande-Bretagne, qui prennent désormais le titre de puissances mandataires. Ainsi, sur les ruines du Togo allemand, émergent deux entités politiques distinctes : le Togo britannique à l'Ouest et le Togo français à l'Est (Chapitre 1).

Dans le Togo français (le Togo actuel), la population, encore admirative du système colonial allemand, observe avec circonspection les administrateurs français prendre possession du territoire. Les plus éclairés d'entre eux tenteront , à travers des associations illégales, de s'opposer à l'administration coloniale française. Après la Deuxième Guerre Mondiale, le nationalisme éwé, né en Gold Coast et soutenu par une certaine élite togolaise, ébranlera l'autorité française en revendiquant un Etat Ewé. Mais, cette première forme de nationalisme togolais est rapidement ruinée et desservie par ses propres contradictions. Aussi, l'élite nationaliste du Togo français, sentant venir l'échec de la thèse de l'unification des deux Togo, réalise en 1951 une mutation : le nationalisme éwé cède la place au nationalisme territorial togolais. Pour autant, l'élite nationaliste togolaise ne renonce pas à son anglophilie : elle s'engage dans le processus de décolonisation du Togo, en s'inspirant de l'évolution institutionnelle des territoires britanniques voisins (Chapitre 2).

Chapitre 1 : Le démantèlement du Togo allemand

Créé de toutes pièces par l'Allemagne en 1884, le Togo était considéré, à la veille de la Guerre de 1914-18, comme la colonie modèle de l'ensemble africain allemand. Grâce à une gestion saine et à une politique économique axée sur le développement des voies de communication, l'autorité coloniale allemande avait jeté les bases d'une réelle prospérité au Togo (Section 1). Cependant, la Guerre de 1914, qui éclate en Europe, n'épargne pas l'Afrique : les possessions coloniales seront aussi le théâtre d'opérations militaires. Ainsi, au Togo, l'Allemagne est défaite et doit abandonner la colonie aux troupes franco-britanniques. En 1919, lors de la signature du Traité de Versailles, les Alliés décident de sanctionner l'Allemagne en la dépossédant de toutes ses colonies outre-mer. Le Togo est donc confié à la France et à la Grande-Bretagne, qui le partagent en deux entités politiques. Malheureusement, ce démantèlement du Togo allemand a été fait sans que les puissances mandataires ne tiennent compte des réalités ethnographiques du territoire (Section 2).

Section 1. La formation du Togo allemand

A l'issue du traité de 1884, les administrateurs allemands lancent de nombreuses opérations d'exploration et de pacification du Togo (A). Ce travail de prise de possession permettra à l'administration coloniale d'initier dès 1902 la politique de mise en valeur du territoire (B).

A. Une colonie créée de toutes pièces

Contrairement aux autres puissances européennes, l'Allemagne est entrée tardivement dans la conquête coloniale. En effet, sous le pouvoir du Chancelier Otto von BISMARCK (1871-1890), le Reich n'avait aucune ambition coloniale. L'hostilité du II^{ème} Reich contre l'aventure coloniale se résume dans cette phrase du Chancelier BISMARCK : « *Nous autres, Allemands, nous n'avons pas besoin de colonies* »⁶. Mais, à partir de 1880, l'émigration des Allemands vers des pays non germaniques et la prise de conscience coloniale dans le domaine militaire vont contraindre le Chancelier à tempérer sa position à l'égard de la conquête coloniale. Aussi, le 24 juin 1884, von BISMARCK déclare à propos de l'entreprise coloniale : « (...) *nous laissons au commerce, aux individus, le choix et si nous voyons l'arbre prendre racine, croître et prospérer, si les créateurs de l'entreprise invoquent la protection de l'empire, alors nous leur accorderons notre protection ... Nous laissons donc la fondation de colonies et leur développement livrés à l'initiative et à l'esprit d'entreprise de nos concitoyens ...* »⁷. En clair, le Gouvernement allemand n'entend pas se lancer dans une politique de conquête coloniale territoriale ; son ambition reste purement commerciale. Cependant, à partir de 1883, les groupes de pression coloniaux se développent en Allemagne et demandent au Gouvernement d'acquérir des possessions sur le continent noir où sont déjà présentes la France et l'Angleterre. Leur action oblige von BISMARCK à opérer un revirement en 1884 : l'ambition commerciale cède la place à une politique de conquête coloniale⁸.

⁶ LUGAN (B.), op. cit., p. 27.

⁷ LUGAN (B.), op. cit., p. 26.

⁸ Cependant, ce fut une politique coloniale timide, car il faut attendre le départ de BISMARCK pour que l'Allemagne développe une véritable politique coloniale.

Ainsi, s'agissant du Togo, la présence allemande fut commerciale avant de devenir politique. Dès 1880, des maisons de commerce allemandes s'installent dans le futur Togo, un territoire indépendant situé entre la Gold Coast (possession anglaise) et le Dahomey (possession française). Devant l'ambition des Anglais d'annexer ce territoire, les commerçants allemands demandent en 1884 la protection du Reich, qui décide l'envoi de navires de guerre et d'un Commissaire Impérial chargé de conclure des traités avec les chefs locaux ⁹. Le 2 juillet 1884, un navire de guerre mouille à Petit-Popo avec à son bord le Docteur Gustav NACHTIGAL, Commissaire Impérial. Le 6 juillet, ce dernier signe avec le chef MLAPA III de Togoville un traité de protectorat. Le Togo allemand est donc né. A partir de ce village côtier, les Allemands lancent des opérations d'exploration de leur nouvelle colonie. Ces nombreuses expéditions permettent d'élargir l'hinterland du Togo et de délimiter le territoire à l'Est et à l'Ouest. Les accords franco-allemand (Traité de Paris du 23 juillet 1897 pour les frontières Est et Nord) et anglo-allemand (Traité de Samoa de 1899 pour la frontière Ouest) matérialisent les frontières de la nouvelle colonie. Dès lors, l'administration coloniale allemande mettra en place de nombreuses expéditions militaires dont l'objectif est la pacification du territoire. Les chefs militaires allemands réaliseront cet objectif non sans difficultés. En effet, l'émiettement ethnique du Togo empêche une pacification à une vaste échelle. Aussi, les officiers allemands procèdent d'abord à la soumission des peuples ou tribus islamisés du Nord. L'alliance avec celles-ci (recrutement de miliciens) permet ensuite aux Allemands de soumettre certaines tribus farouchement hostiles à la pénétration allemande. Il s'agit essentiellement des tribus du Nord Togo, notamment les Konkomba, les Moba et les Kabiyè, qui se sont soulevés entre 1897 et 1898 contre les Allemands. Grâce à la connaissance du terrain, ces tribus guerrières font subir à l'occupant allemand d'importantes pertes en vies humaines. Mais, ils ne résisteront pas longtemps face à l'organisation tactique des Allemands. Dès 1899, tout le territoire est pacifié.

Selon M. CORNEVIN, « *il a fallu dix-huit ans à l'autorité allemande pour pacifier complètement le Togo* » ¹⁰. Ce délai relativement long est dû aux moyens limités de

⁹ LUGAN (B.), op. cit., p. 66.

¹⁰ CORNEVIN (R.), *Le Togo. Des origines à nos jours*, Paris, Publication de l'Académie des Sciences d'outre-mer, 1988, p. 184. L'ouvrage précité de M. CORNEVIN nous sert de référence dans ce chapitre.

l'administration allemande et à la valeur militaire des indigènes. La nouvelle colonie ayant été complètement pacifiée, l'autorité allemande peut désormais commencer sa mise en valeur.

B. La mise en valeur du Togo

M. CORNEVIN affirme ¹¹, à propos du Togo, qu'il est « *dans l'ensemble africain allemand, le pays de l'équilibre, de la prospérité et de la bonne gestion. Les auteurs allemands l'ont d'ailleurs appelé "Musterkolonie", la colonie modèle* ». En effet, l'autorité coloniale allemande a réussi, en trente ans, à faire du Togo une colonie prospère économiquement. Cet essor économique n'a été possible que grâce à une armature administrative dont les atouts essentiels sont ainsi résumés :

- la continuité et la permanence du personnel administratif ;
- une politique indigène basée sur le respect des coutumes ;
- une politique budgétaire plutôt équilibrée.

1. Continuité et permanence du personnel administratif

L'armature de l'administration coloniale allemande a été présentée pour la première fois en 1894 par le Docteur KAYSER, directeur à l'époque du Conseil Colonial (Kolonialrath).

¹¹ CORNEVIN (R.), op. cit., 1988, pp. 184-207.

Dépendantes du Kolonialrath (qui disparaît en 1907 avec la création d'un ministère des colonies), les possessions allemandes d'outre-mer ont à leur tête un Gouverneur nommé par l'empereur et responsable devant lui. Chef du territoire, le Gouverneur exerce ses attributions sous l'autorité administrative du ministère des colonies. Il est dépositaire de tous les pouvoirs civils et militaires dans la colonie. Il a sous son autorité tous les services techniques : travaux publics, forêts, justice. La sécurité et l'ordre public sur l'ensemble du territoire relèvent aussi de ses attributions. En trente ans de colonisation allemande, le Togo a connu sept Gouverneurs ; trois d'entre eux (PUTKAMMER, KÖHLER et ZECH) assureront vingt ans d'administration. Jesko PUTKAMMER (1889-1895) supervisa les opérations d'exploration et de délimitation du Togo. En 1893, il reçoit le titre de chef du territoire (« *Landeshauptmann* »). Son successeur, August KÖHLER (1895-1902) prend en 1898 le titre de Gouverneur. Son administration est marquée par les grands travaux d'urbanisation de la ville de Lomé. Le Comte ZECH auf Neuhofen est nommé Gouverneur du Togo en 1904. Grand législateur, il s'appuie sur sa connaissance du territoire et des populations pour organiser les différents secteurs de l'administration coloniale. Il restera Gouverneur du Togo jusqu'en 1910.

La durée relativement longue de chacun de ces "*gouvernements*" traduit la volonté du Reich de ne pas désorganiser l'administration coloniale par des changements trop fréquents au poste de Gouverneur du territoire. En effet, le maintien, pendant une période relativement longue, d'un Gouverneur à son poste constitue incontestablement un facteur de stabilité politique et administrative. Car, la permanence des Gouverneurs a l'avantage de permettre une certaine continuité de l'action administrative. De même, lorsque le Reich nomme au poste de commandement des personnalités ayant séjourné depuis longtemps au Togo, c'est toujours dans le but de sauvegarder la continuité de l'administration coloniale. Les cas de ZECH et de von DOERING sont édifiants sur ce point. S'agissant du premier, le comte ZECH a passé plusieurs années à sillonner le territoire pour rencontrer ses habitants et découvrir sa faune et sa flore. En 1904, il est nommé Gouverneur du Togo, fonction qu'il exerça jusqu'en 1910. De son côté, von DOERING a pris part dès 1893 à des expéditions dont le but fut d'explorer le territoire du Togo. De 1898 à 1908, il occupe les fonctions de commandant du cercle (« *Bezirksämtern* ») d'Atakpamé. De 1908 à 1914, il occupe le poste de "*erster Referent*" (premier rapporteur), l'équivalent de secrétaire général dans le système administratif français. Comme l'a souligné M. CORNEVIN, ces deux exemples, en particulier celui de von DOERING (son ascension dans l'administration), manifestent « *la permanence des hommes*

dans les fonctions de commandement ». Mais, il semble que ce souci de continuité dans le choix du personnel de commandement n'est pas spécifique au Togo. C'est sans doute l'un des principes de la doctrine coloniale allemande, puisqu'il a été aussi appliqué dans le Sud-ouest africain.

En effet, dans cette colonie, les autorités allemandes ont fait prévaloir l'idée de permanence et de continuité dans le choix du personnel de commandement. Ainsi, en 1889, le capitaine Curt Von FRANÇOIS débarque dans le Sud-ouest africain ¹² avec pour mission de pacifier le territoire. Une fois cette mission accomplie, ce descendant des Huguenots reçoit en 1891 le titre de *Landeshaupmann*, c'est-à-dire chef du territoire. De son côté, Théodor LEUTWEIN, après avoir définitivement soumis la tribu Khoï des Witbooi (en septembre 1894), est nommé Gouverneur du Sud-ouest africain en 1899 et succède à von FRANÇOIS ¹³. Ainsi, au Togo et dans le Sud-ouest africain, il y a une certaine permanence du personnel de commandement. La désignation aux postes de commandement de personnalités ayant une bonne connaissance de la colonie et des populations constitue, à notre point de vue, le gage d'une administration efficace et sensible aux aspirations des populations. Chef du territoire, le Gouverneur est assisté dans sa tâche par une équipe de collaborateurs.

Dans le Togo allemand, le Gouverneur est entouré de certains chefs de service, qui constituent, selon M. CORNEVIN, "l'état-major" du Gouvernement. Il y a au total cinq personnalités : le haut fonctionnaire qui porte le titre de « *erster Referent* » (il remplace le chef du territoire en cas d'absence), le directeur des finances, le chef du service des douanes, le directeur des travaux publics et le chef de service du cadastre. A ces personnalités, s'ajoutent les officiers chargés des forces de police (*polizeitruppe*). En dehors de cette équipe qui s'apparente à un exécutif local, le Gouverneur est assisté d'un Conseil de Gouvernement. Celui-ci fut institué au Togo, le 24 décembre 1903, par un décret du chancelier du Reich. Il comprend, outre le Gouverneur, un certain nombre de fonctionnaires et au moins trois membres européens non administratifs. Le décret du 24 décembre 1903 précise que le nombre

¹² Il venait du Togo où il a conduit en 1888 une mission d'exploration dans le Nord-est du territoire, LUGAN (B.), op. cit., p. 68.

¹³ LUGAN (B.), op. cit., pp. 77-96

de fonctionnaires ne doit en aucun cas dépasser celui des représentants privés. Appelé à donner son avis sur le projet de budget et les projets d'ordonnance, le Conseil de Gouvernement est un organe consultatif ; il n'a aucune fonction délibérative. Son équivalent dans le système administratif français ¹⁴ (notamment les institutions du Togo sous administration française) n'est autre que le conseil d'administration (décret du 6 mars 1923), qui deviendra le conseil privé sous le régime du décret du 3 janvier 1946 ¹⁵. Ainsi, le chef du territoire concentre entre ses mains l'ensemble du pouvoir législatif. Il légifère dans toutes les matières, en consultant évidemment le Conseil de Gouvernement. La passion et l'intérêt des Allemands à étudier méthodiquement le Togo sous tous ses aspects leur permettent de mettre en place une politique indigène axée sur le respect des coutumes locales.

2. Politique indigène

Le Dr Bernhardt von DERNBURG, premier titulaire du ministère des colonies, a défini en 1906 l'esprit d'une politique indigène. Selon lui, cette politique, si elle veut réaliser le développement des colonies, doit être basée sur le respect des coutumes de l'indigène africain. En d'autres termes, les autorités allemandes ne rejettent pas en bloc les us et coutumes de l'indigène togolais, mais s'efforceront, au contraire, de légiférer dans le respect de ses coutumes.

La politique indigène conduite au Togo comporte deux traits essentiels : la fermeture des cercles du Nord et le rôle des chefs indigènes dans l'administration coloniale.

¹⁴ Au niveau de l'A.O.F., son équivalent est le Conseil de Gouvernement qui assistait le Gouverneur Général (décret du 22 décembre 1946).

¹⁵ Voir infra, p. 50.

S'agissant de la fermeture des cercles du Nord, M. CORNEVIN y voit deux raisons. La première est d'ordre sécuritaire. Les tribus du Nord étant encore remuantes, l'autorité coloniale voulait leur donner le temps de s'habituer à la présence européenne. La deuxième, c'est de protéger l'indigène lui-même contre l'influence des commerçants, et surtout des missionnaires catholiques. La fermeture du Nord du Togo est organisée par une ordonnance du 20 septembre 1907 ; une autre ordonnance datée du 5 octobre 1907 stipule que les cercles de Sokodé-Bassari et Mango-Yendi constituent une région fermée où il faut une autorisation du Gouverneur pour y pénétrer. Outre ces deux principales raisons, M. CORNEVIN souligne que cette fermeture aurait été décidée suite à la pression exercée sur les autorités allemandes par le lobby islamophile mené par le professeur BECKER et l'explorateur PASSARGE, tous deux opposés à la politique missionnaire.

Au-delà des motifs ayant conduit à la fermeture des cercles du Nord, nous estimons que les ordonnances du 20 septembre et du 5 octobre 1907 sont sujets à discussion. En effet, en décidant de fermer les cercles du Nord Togo aux commerçants et aux missionnaires catholiques, l'autorité coloniale allemande a renforcé, par la voie légale, le décalage socio-économique qui existait déjà entre les peuples côtiers du Sud et les populations du Nord. Depuis le XVI^{ème} siècle, les populations du Sud entretenaient des relations commerciales avec les commerçants Portugais, Hollandais et Anglais. Ces échanges ont donc permis à ces populations d'entrer en contact avec la pensée et le mode de vie occidental. Ainsi, les peuples du Sud Togo, grâce à l'instruction (scolarisation) et au commerce avec l'extérieur, ont pris de l'avance sur les tribus du Nord. La décision des Allemands d'interdire tout contact des commerçants et des missionnaires catholiques avec ces tribus leur est plutôt préjudiciable. Cette décision engendre une politique de développement inégal de la colonie. Alors que le Sud est méthodiquement développé sur le plan économique, le Nord est considéré « *un peu comme une réserve humaine* »¹⁶ interdite aux voyageurs, commerçants et missionnaires catholiques européens. Désormais, le décalage entre le Sud et le Nord du Togo est confirmé. Le Togo indépendant porte encore les séquelles de ce décalage socio-économique entre le Nord et le Sud.

¹⁶ CORNEVIN (R.), op. cit., 1988, p. 186.

Dans le cadre d'une politique indigène basée sur le respect des coutumes locales, les Allemands mettent en place au Togo une administration plutôt indirecte. En effet, l'autorité coloniale s'appuie sur les chefs indigènes pour administrer la colonie. Elle leur confie une place privilégiée dans le système judiciaire. Ainsi, les chefs traditionnels reçoivent compétence pour infliger des amendes lorsqu'il y a atteinte à l'ordre public, insultes ou désobéissance à l'ordre, ... L'amende peut aller jusqu'à 50 marks au maximum. Ils sont également compétents pour statuer sur les affaires civiles avec possibilité d'appel devant le tribunal du cercle. Les chefs traditionnels sont également chargés de recouvrer l'impôt dans leurs localités.

Parallèlement au rôle des chefs traditionnels dans l'administration, l'autorité coloniale s'investit dans l'étude approfondie des coutumes. En effet, chaque année, des explorateurs, des officiers et des ingénieurs sillonnent le Togo pour recenser les langues, les traditions et usages des différentes tribus. C'est ainsi que la langue éwé est soigneusement étudiée par les missionnaires protestants de Brême, notamment SCHLEGEL et KNÜSLI, installés à Kéta. En 1857, B. SCHLEGEL publie un lexique et une grammaire de la langue éwé, en prenant pour base le dialecte Anlo du Ghana. Plus tard, en 1884, le Nouveau Testament est traduit en Ewé et les premiers manuels scolaires rédigés dans la même langue sont publiés. Ces différentes études permettent à l'administration de faire progresser l'ethnographie du Togo, tout en sanctionnant certaines pratiques fétichistes telles que les meurtres rituels.

3. Un budget plutôt équilibré

Selon M. CORNEVIN, de toutes les colonies allemandes en Afrique, le Togo est probablement la mieux gérée. En effet, les Allemands ont mis en place un système financier relativement simple : toutes les recettes et les dépenses sont supervisées par la caisse centrale ("*gouvernements haupt kasse*"). Les recettes sont essentiellement alimentées par les rentrées douanières. Cependant, d'autres postes de rentrées vont accroître leur part dans le budget, ainsi que le montre le tableau suivant :

Tableau 1 : Répartition des recettes budgétaires de 1903 à 1913

Répartition des recettes budgétaires de 1903 à 1913
(en millions de marks)

ANNEE	1903	1904	1905	1906	1907	1908	1909	1910
Douanes	1000	1289	792	1255	1221	1401	1497	1801
Impôts	80	86	95	87	57	161	499	775
Recettes diverses	52	81	114	131	241	254	232	275
Wharfs et chemins de fer		114	129	111	253	305	317	389
TOTAL	1132	1570	1130	1584	1772	2121	2545	3240
Pourcentage des recettes douanières	88%	82%	70%	79%	68%	66%	58%	55%

Il ressort de ce tableau que l'augmentation des autres postes de rentrées entraîne la réduction du pourcentage des recettes douanières dans le budget. Ainsi, alors qu'en 1913, les recettes douanières représentaient 88% du budget, leur part dans le budget global en 1903 n'est que de 52%.

Outre les recettes douanières, il existe l'impôt de capitation, qui constitue l'une des principales ressources du territoire. Tout individu mâle adulte doit verser annuellement douze journées de travail. Cet impôt permet à l'autorité coloniale de promouvoir le développement économique. Mais, l'administration offre, à celui qui en a le désir, la possibilité de racheter son impôt de prestation. Les rachats devenant de plus en plus nombreux, l'administration allemande, par une ordonnance du 27 mai 1910, institue une sorte d'impôt sur le revenu. Les contribuables sont dès lors divisés en six classes, allant du revenu annuel de 400 marks à celui de 10 000 marks et plus. D'autres impôts et taxes augmentent les ressources du budget. Il

s'agit de la patente (ordonnance du 1^{er} août 1899), de la taxe d'émigration qui frappe les indigènes quittant le territoire (ordonnance du 15 novembre 1899, fixée à 10 marks), de la taxe sur le commerce du caoutchouc (ordonnance du 4 juin 1910), de la licence (ordonnance du 15 décembre 1909), de la taxe sur les chiens de plus de trois mois (ordonnance du 3 février 1910), de la taxe de circulation qui frappe les individus venant de colonies étrangères et traversant les frontières de Mango et Sokodé (ordonnance du 26 juillet 1913) et de la taxe sur les armes à feu, payable en une seule fois (ordonnance du 23 octobre 1913).

Ce dispositif fiscal, en apparence lourd, a fait ses preuves : il a permis à l'administration de disposer des fonds nécessaires au développement de la colonie. Ainsi, bien que doté de faibles ressources naturelles, le Togo est parvenu à équilibrer son budget, de sorte qu'il ne coûte plus rien à la métropole. Grâce à cet équilibre budgétaire, l'administration allemande a mis en place une politique de grands travaux, dont le but est de doter la colonie d'un réseau routier et ferroviaire relativement important. Avec l'esprit méthodique qui les caractérise, les Allemands développent au Togo des voies de communication adaptées aux produits agricoles et miniers à exploiter.

Ainsi, en dehors des routes carrossables ¹⁷ destinées à desservir les postes administratifs et les régions agricoles, les Allemands développent trois principales lignes de chemin de fer : la ligne de cocotier, longue de 44 kilomètres (18 juillet 1905), qui relie Lomé à Aného ; la ligne du cacao, longue de 119 kilomètres, qui permet de desservir les riches terres de cacao et de café de la région de Kpalimé (27 janvier 1907) ; la ligne du coton, longue de 173 kilomètres, qui relie la zone cotonnière (Atakpamé) à Lomé (2 mai 1913). L'administration projetait de continuer la construction de cette dernière ligne jusqu'aux mines de fer de Bassar, mais ce projet ne fut pas réalisé. De son côté, la ligne des palmistes (Öl Bahn) entre Lomé et Tokpli est restée inachevée, en raison de la guerre. Tout ce réseau ferré était raccordé au Wharf que les Allemands ont aménagé sur la côte de Lomé pour faciliter l'embarquement et le débarquement de marchandises.

Pauvre en ressources naturelles, le Togo, grâce à une gestion financière rigoureuse et à une politique de développement pragmatique, devient la plus prospère de toutes les colonies allemandes. Désormais, avec cette prospérité économique, le Togo ne coûte plus rien à la métropole. Cette réussite lui vaut le qualificatif de "*Musterkolonie*" (colonie modèle). Cependant, comme l'a souligné M. CORNEVIN, ce qualificatif est discutable. Certes, l'œuvre des Allemands au Togo est remarquable : ils ont créé cette colonie de toutes pièces et en ont fait, en trente ans, le "*fleuron*" de leur empire colonial. Mais, il existe des insuffisances dans cette politique de mise en valeur du Togo. D'abord, comme nous l'avons souligné précédemment, la décision de fermer les cercles du Nord aux commerçants et missionnaires catholiques constitue un recul sur le plan social. Cette interdiction a aggravé les disparités socio-économiques entre le Nord et le Sud du Togo. Ensuite, il semble que l'autorité allemande du Togo ait relégué au second plan la question sociale, notamment la santé et l'enseignement. Il ressort du budget de 1914¹⁷ que seulement 7% du budget est affecté au social, alors que 40% vont au développement économique. Ainsi, la mise en valeur de la colonie servait plutôt à la métropole ; les populations ne bénéficiaient pas des richesses produites par le territoire. Enfin, le système judiciaire allemand comportait entre autres peines infligées aux indigènes la bastonnade, les coups de fouet et la prison avec chaînes. Ces peines visiblement infamantes s'apparentent à des traitements inhumains. D'ailleurs, le 13 octobre 1913, les notables de Lomé envoient au Ministre des colonies de l'époque (Dr SOLF) une requête dans laquelle ils demandent l'abolition de ces peines. Ainsi, le système judiciaire de la "*Musterkolonie*" portait atteinte à l'intégrité physique des indigènes.

Ces trois éléments, tirés de l'administration allemande du Togo, démontrent la relativité du qualificatif de colonie modèle donné au Togo. Même si elle fut un succès dans beaucoup de domaines, il n'en demeure pas moins que la gestion allemande eût quelques insuffisances qui fragilisèrent le statut de colonie modèle donné au Togo. Cependant, c'est surtout la Guerre de 1914 qui portera un coup mortel à la prospérité économique du Togo allemand.

¹⁷ En 1913, le Togo compte 1215 kilomètres de routes carrossables.

¹⁸ Voir page 19 **Erreur ! Source du renvoi introuvable.****Erreur ! Source du renvoi introuvable..**

Titre Préliminaire. D'un régime colonial à un autre
Chapitre 1. Le démantèlement du Togo allemand
Section 2. Le Togo allemand, un butin de guerre

Tableau 2 : Budget de l'année 1914 - Les dépenses (en marks) d'après Cornevin (R.)

Budget de l'année 1914 – Les dépenses (en marks) d'après CORNEVIN

1) Dépenses pour l'administration

Administration civile (personnel)	
Pensions viagères	
Autres dépenses pour le personnel	
Indemnités et frais de représentation	
Personnel indigène	
Gratification au personnel de la police	
Secours divers	
Indemnités de licenciement	
Frais de représentation (et déplacements du Gouverneur)	
Entretien de deux automobiles	
Entretien des bâtiments et matériel	

TOTAL : 1 2

Crédits divers pour besoins administration	
Crédits divers pour administration des cercles et subdivisions	

TOTAL : 5

2) Affaires économiques

Intérêt et amortissement des emprunts	
Agriculture et douanes	
Ports et chemine de fer	
Travaux neufs	
Routes, ponts, puits	
Phare de Lomé	
Construction d'une scierie mécanique	
Concessions industrielles	

TOTAL : 1 0

3) Affaires sociales

Santé :	
Assistance médicale	
Hygiène d'Aného et Palimé	
Lutte contre les épidémies	
Laboratoire de bactériologie	
Instruction publique :	

TOTAL : 1

4) Technique financière

Caisse de réserve

Section 2. Le Togo allemand, un butin de guerre

A la veille de la Guerre de 1914, les possessions allemandes en Afrique sont très dispersées, ce qui rend leur défense difficile, sinon impossible. Ainsi, coincé entre le Dahomey (colonie française) et la Gold Coast (colonie anglaise), le Togo sera le premier territoire allemand outre-mer à passer sous l'occupation des troupes franco-britanniques (A). Considérée comme une dépouille de guerre, l'ancienne colonie allemande sera partagée entre la France et la Grande-Bretagne (B).

A. La déroute des troupes coloniales allemandes

Convaincues que le sort des puissances se joue sur les fronts en Europe et disposant de faibles garnisons dans leurs colonies, les autorités allemandes s'opposeront vainement à l'extension de la guerre en Afrique. En effet, la proposition de Berlin de neutraliser l'Afrique centrale, afin d'éviter une guerre qui serait préjudiciable à la race blanche, est vite rejetée par Paris et Londres. Pour les autorités françaises et britanniques, l'intérêt d'une campagne militaire au Togo est double ¹⁹. Stratégiquement d'abord, la conquête du Togo permettra aux Alliés d'occuper la station radio de Kamina (cercle d'Atakpamé), station qui permettait à l'époque de communiquer directement avec Berlin et avec les navires allemands naviguant dans l'Atlantique Sud. Cette station était donc un atout important pour l'Allemagne en cas de guerre. Le deuxième intérêt qu'offre la conquête du Togo aux Alliés est d'ordre

¹⁹ LUGAN (B.), op. cit., p. 149.

psychologique. Car une victoire rapide des troupes franco-britanniques stimulerait les opinions publiques en Europe.

Conscient du fait que le Togo, par sa situation géographique, pouvait être attaqué sur toutes ses frontières et succomber rapidement, von DOERING envoie le 4 août 1914 un télégramme aux Gouverneurs du Dahomey, de la Gold Coast et de l'A.O.F., leur suggérant de neutraliser le territoire du Togo, afin de ne pas donner aux Africains le spectacle de guerre entre Européens. La France et l'Angleterre rejettent cette proposition, et dès le 7 août, les troupes alliées passent à l'offensive. Très organisées, elles décident de mener une guerre éclair : le Togo est investi par terre et par mer, au Nord, à l'Ouest et à l'Est. Les forces alliées sont divisées en deux : les Britanniques, venus de la Gold Coast et appuyés par un détachement français, avancent vers le Nord en direction d'Atakpamé, tandis que le commandant MAROIX, venant de Savalou (Dahomey) progresse en direction de Kamina et d'Atakpamé. Devant la supériorité numérique des troupes franco-britanniques, les troupes coloniales allemandes n'ont qu'un seul souci : résister aussi longtemps que possible à l'adversaire. C'est ainsi que dès le 7 août, les Allemands évacuent Lomé et se replient autour d'Atakpamé afin de défendre la station radio de Kamina. Après une forte résistance dans le Haho et à Chra, les troupes allemandes, sentant la défaite proche, détruisent leur station radio dans la nuit du 24 au 25 août. Les forces alliées encerclent Kamina le 25 août, et le lendemain, les troupes commandées par von DOERING, Gouverneur par intérim, capitulent. Ainsi, le 27 août 1914, les troupes alliées entrent triomphalement dans Kamina. Dans le Nord du Togo, les Alliés, venus de la Gold Coast et de Fada N'Gourma (actuel Burkina Faso), n'ont trouvé aucune résistance, car la petite garnison allemande avait quitté Sansanné-Mango dès le 15 août.

Ainsi, la campagne militaire du Togo n'a duré que trois semaines ; les troupes allemandes, faibles numériquement, n'ont pu opposer une véritable résistance face à des forces alliées très bien organisées tactiquement. Aussi, la reddition des troupes allemandes au Togo offre aux Alliés leur premier succès dans la guerre. Ce succès est important, car, selon M. CORNEVIN, en cette fin d'août 1914, il permet de remonter le moral des troupes, qui sont en difficulté sur les champs de bataille en Europe. Avec la défaite de l'Allemagne au Togo, c'est une page de

l'histoire de cette colonie qui se ferme. Désormais, la France et l'Angleterre sont les nouveaux maîtres du territoire, qu'ils se partageront comme une dépouille de guerre.

B. Le découpage arbitraire du Togo allemand

L'Allemagne vaincue, la France et la Grande-Bretagne décident de se partager le territoire du Togo. Il y eut deux partages selon M. CORNEVIN²⁰. Le premier intervient le 27 août 1914 au cours de la conférence d'Atakpamé. A l'exception de cette ville qui revient à la France, le commandant MAROIX et le lieutenant BRYANT décident de placer sous l'autorité de leurs pays respectifs les zones occupées par leurs troupes. Ainsi, d'après M. CORNEVIN, les Français, préoccupés par la situation dans la Marne, ne discutent pas sérieusement le partage ; ils laissent les Anglais prendre les riches terres de cacao et café du cercle de Kpalimé et la capitale Lomé avec le Wharf, point d'aboutissement des trois lignes de chemin de fer. La France hérite de vastes régions aux productions pauvres, c'est-à-dire Mango, Sokodé, Atakpamé et Aného. Ce partage est confirmé le 30 août 1914 à Lomé par une convention provisoire, signée par les Gouverneurs du Dahomey et de la Gold Coast et entérinée par Paris et Londres. Le territoire conquis du Togo est alors placé sous le régime juridique défini par le règlement annexé à la Convention IV de la Haye de 1907. Ce règlement stipule que *« l'autorité du pouvoir légal, ayant passé de fait entre les mains de l'occupant, celui-ci prendra toutes les mesures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publics, en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays »*. C'est donc la législation allemande qui s'applique, mais la nouvelle administration française est parfois amenée à prendre des dispositions nécessaires que la

²⁰ CORNEVIN (R.), op. cit., 1988, pp. 225-230.

législation allemande ne comportait pas. Il ressort de ce premier partage que la France et la Grande-Bretagne exercent désormais leur autorité sur des zones proches de leurs colonies respectives. La France est ainsi présente dans la partie Est du Togo, contiguë au Dahomey, alors que la Grande-Bretagne occupe la zone Ouest du territoire, proche de la Gold Coast.

Le deuxième partage du Togo interviendra le 10 juillet 1919 à Londres. En effet, le traité de Versailles, signé après la guerre sous l'influence des Puissances alliées, avait proclamé la déchéance coloniale de l'Allemagne. Pour les Puissances victorieuses, l'Allemagne, ayant été incapable de gérer ses possessions outre-mer, devait être dépossédée de celles-ci à titre de sanction. C'est ainsi que le sort du Togo fut réglé par les Alliés. Le 10 juillet 1919, la France et la Grande-Bretagne signent donc une convention qui fixe les limites territoriales de leurs zones d'occupation respectives au Togo. De ce partage, la France reçoit, en plus de la zone qu'elle administre déjà, le cercle de Lomé, la subdivision de Kpalimé (sauf Ho et Kpandou, qui restent anglaises) et une portion excentrique de Kété-Kratchi. La Grande-Bretagne, de son côté, conserve les riches terres de café et cacao du Sud-ouest du Togo, ce qui fait dire à M. CORNEVIN que les Anglais, dans ce second partage, ont pris la part du lion, car « *la valeur économique du Togo britannique a toujours été supérieure à celle des territoires français* ».

La convention franco-britannique du 10 juillet 1919 consacre définitivement la disparition du Togo allemand : c'est son acte de décès. Désormais, sur les ruines de l'ancienne colonie modèle, émergent deux entités politiques distinctes : à l'Ouest, le Togo britannique (30 000 km²) et à l'Est, le Togo français (56 000 km²). La délimitation des frontières entre ces deux entités politiques entraîne inévitablement la fracture des liens ethnolinguistiques de certaines ethnies telles que les Ewé, les Konkomba et les Tyokossi. En effet, Paris et Londres, en délimitant leur zone d'occupation, n'ont pas pris en compte les désirs et les aspirations des populations frontalières. Aussi, les nouvelles frontières portent-elles atteinte à l'homogénéité de ces groupes ethniques. Ce ne sont d'ailleurs pas les modifications de détails des frontières réalisées entre 1927 et 1929 qui rétabliront l'unité culturelle brisée. Au-delà même des ethnies, ce sont parfois des familles entières qui se sont retrouvées partagées de part et d'autre de la frontière. Très vite, le mécontentement des populations trouve un écho auprès du Gouverneur WOELFFEL. Celui-ci affirme, le 29 novembre 1920, que « *l'accord du 10 juillet*

1919 n'a pas suffisamment tenu compte des conditions ethniques. La nouvelle frontière brise les liens familiaux des populations de même race qui désirent ardemment rester unies ... ». Ainsi, la situation était suffisamment grave pour que WOELFFEL, Commissaire de la République et donc dépositaire de l'autorité de la France au Togo, dénonce les insuffisances de la convention franco-britannique. En tout cas, pour nous, la déclaration de la plus haute autorité française au Togo permet de relativiser les propos de M. CORNEVIN qui prétend que « *la frontière des deux Togo est probablement en Afrique celle qui suit avec la plus grande exactitude les limites ethniques* »²². Bien évidemment, M. CORNEVIN souligne que les nouvelles frontières divisent les ethnies Ewé, Konkomba et Tyokossi. Cependant, l'ancien Commandant de cercle de Bassar et Dapaong (Nord du Togo) semble sous-estimer le drame que vivent ces peuples à cause du partage du Togo allemand. Car, pour les Ewé par exemple, le nouveau découpage constitue une menace à l'existence de leur peuple²³. Aussi, au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale, les nationalistes éwé revendiqueront la création d'un Etat pour les Ewé du Togo britannique, de la Gold Coast et du Togo français. La mobilisation des élites éwé et le rayonnement international de leur lutte démontrent, d'une part, les insuffisances de la convention MILNER-SIMON du 10 juillet 1919 et d'autre part, les limites des propos de M. CORNEVIN.

En définitive, « *avec le partage du Togo allemand entre la France et la Grande-Bretagne, commença à se faire sentir le caractère artificiel des frontières, celles qui méprisent les hommes et les peuples ...* »²⁴. Le démantèlement du Togo allemand met un terme à trente années de colonisation allemande (1884-1914), marquée par une bonne gestion et une prospérité économique de ce modeste territoire coincé entre le Dahomey et la Gold Coast. L'épopée coloniale du Togo continuera avec cette particularité que le territoire est désormais partagé entre les nouveaux maîtres, c'est-à-dire la France et la Grande-Bretagne²⁵. Cependant, le partage du territoire, réalisé au mépris des réalités ethnographiques, crée chez

²² CORNEVIN (R.), op. cit., 1988, p. 230.

²³ Voir infra, p. 33.

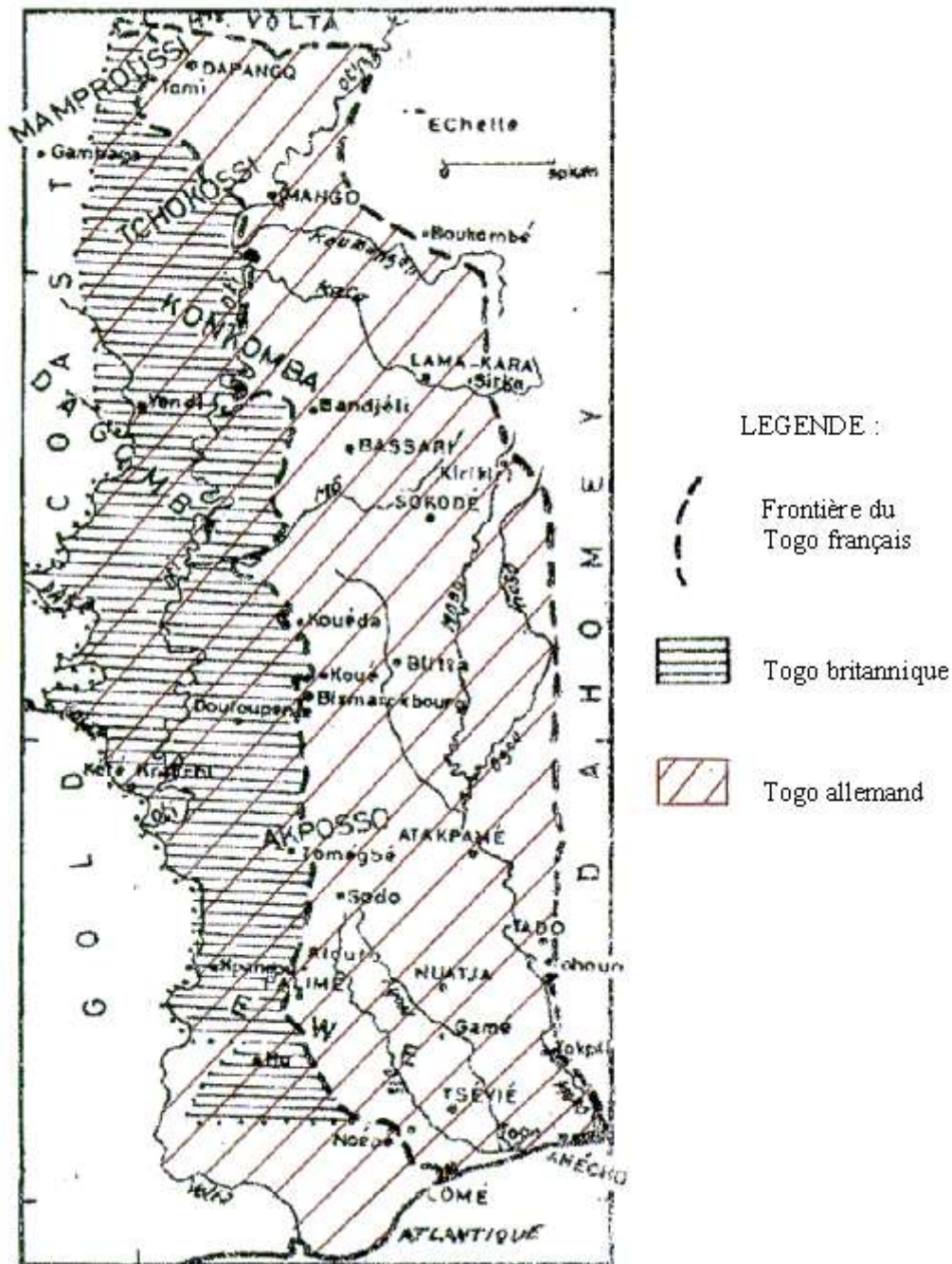
²⁴ AKAKPO (A.), *Les frontières togolaises : les modifications de 1927-1929*, Lomé, étude et documents, Université du Bénin, FLESH, 1979, p. 32.

²⁵ Voir carte ci-après, p. 24.

certaines ethnies la frustration et la révolte. Ainsi, l'atteinte portée à leur unité politique et culturelle incitera quelques groupes ethniques, en l'occurrence les Ewé, à conduire les premiers mouvements de contestation de l'administration française.

LE TOGO EN 1919

DECLARATION FRANCO-BRITANNIQUE
 LONDRES, LE 10 JUILLET 1919



Carte 1 : Le Togo en 1919

LE TOGO EN 1919

DECLARATION FRANCO-BRITANNIQUE

Titre 1. L'autonomie institutionnelle du Togo français
Chapitre 2. Une individualité territoriale fragilisée
Section 2. Des réformes contestées

Chapitre 2 : La contestation de l'ordre colonial français

Le 30 septembre 1920, la France prend officiellement possession du Togo français avec pour mission de conduire ce peuple vers la maturité politique. Mais, très vite, l'administration coloniale française va réaliser que sa mission dans l'ancien territoire allemand sera des plus ardues, cela pour deux raisons. D'une part, les populations indigènes, dans leur majorité, sont encore attachées à la culture allemande ²⁶, d'où leur opposition à la politique de "dégermanisation" menée par la France. D'autre part, quelques évolués, imprégnés d'idées Wilsoniennes et révoltés contre le partage du Togo allemand, s'organiseront pour jeter les bases d'une conscience nationale (Section 1). Dans leur combat pour l'émergence d'une société politique autonome, ces élites s'inspireront de l'évolution politique de la Gold Coast voisine (Section 2).

Section 1. L'émergence d'un mouvement nationaliste tribal

²⁶ DADJA HALLA-KAWA (S.), *Le Togo "Musterkolonie". Souvenir de l'Allemagne dans la société togolaise*, tomes 1 et 2, Thèse de doctorat de 3^{ème} cycle d'études germaniques, Aix-en-Provence, 1982, 1180 p.

Le mandat de la France sur l'ancien protectorat allemand est dénoncé par les élites togolaises. Aussi vont-elles s'organiser pour résister à l'autorité coloniale (A) et préparer de ce fait le terrain à l'éclosion d'un nationalisme tribal (B).

A. Les prémices d'une conscience nationale

Il s'agira d'une part d'analyser comment certains groupes de pression ont essayé de défier l'administration coloniale, et d'autre part d'évoquer les émeutes de janvier 1933.

1. Des groupes de pression hors-la-loi

Notion de sciences politiques, le groupe de pression désigne un groupement organisé pour influencer les pouvoirs publics dans un sens favorable aux intérêts de ses membres ou à une cause d'intérêt général²⁷. Il ressort de cette définition que face aux pouvoirs publics, des citoyens peuvent s'organiser en association ou groupes de pression dont le but est d'influencer les décisions des autorités publiques.

²⁷ GUILLIEN (R.), VINCENT (J.) et autres, *Lexique de termes juridiques*, Paris, Dalloz, 8^{ème} édition, 1990, p. 254.

Dans le cas du Togo français, les premiers groupes de pression émergent dès l'installation de l'administration coloniale. C'est l'élite du Sud Togo qui donnera les premiers coups de clavier de la contestation du système colonial français. En effet, l'ouverture du territoire dans sa partie méridionale sur l'océan Atlantique a permis aux populations de la côte d'être en contact avec l'Europe depuis le XVI^{ème} siècle ²⁸. Aussi, l'assimilation des idées européennes, grâce à l'instruction et au commerce, fit du Sud Togo la pépinière de l'intelligentsia togolaise. Mais, le trait essentiel de cette élite est son hétérogénéité.

En effet, ces "*indigènes évolués*" proviennent de catégories socioprofessionnelles très diverses ²⁹ qu'il est possible de classer en trois grands groupes. Le premier est constitué par la bourgeoisie commerçante. Dans cette rubrique se rangent : les familles d'origine brésilienne qui ont bâti leur fortune à l'époque négrière, les acheteurs de produits tels que le café, le cacao, le coprah. Cependant, les femmes revendeuses de tissus constituent l'élément le plus dynamique de cette bourgeoisie. La réussite de leur activité leur permet d'accumuler une grosse fortune, avec laquelle elles financeront plus tard les formations politiques nationalistes. Leur autonomie financière leur permet de s'impliquer totalement et sans aucun risque dans des campagnes de défiance de l'autorité coloniale. Le second groupe est celui de la bourgeoisie foncière. Il est composé de planteurs de café et cacao de la région Sud-ouest du Togo. On y recense aussi les propriétaires d'immenses cocoteraies de la région côtière dont les plus connus sont les familles De SOUZA et OLYMPIO. Un troisième groupe d' "*évolués*" est constitué par le personnel de l'administration publique et les employés des professions libérales tels que les médecins, avocats, instituteurs, professeurs, ... C'est donc une élite hétéroclite, urbanisée et influencée par la culture occidentale qui s'organise en groupes de pression, en vue de paralyser l'action de l'administration française au Togo.

²⁸ ADUAYOM (M.) et KPONTON (J.), *Le Togo*, in COQUERY – VIDROVITCH (C.), *L'Afrique Occidentale au temps des Français. Colonisateurs et colonisés. 1860-1960*, Paris, édition La Découverte, 1992, p. 422.

²⁹ Idem.

Pour la clarté du débat, nous analyserons seulement ³⁰ les revendications de deux associations : la Ligue des Togolais Allemands ("*Bund Der Deutsch Togoländer*") et le Parti "Jeunes Togolais" (le "*Duawo*"). Elles furent les seules à contester véritablement le pouvoir colonial et parfois avec une action violente.

La Ligue des Togolais Allemands se serait constituée au lendemain du Traité de Versailles de 1919, qui dépouilla l'Allemagne de ses possessions coloniales. Née après le départ définitif des Allemands, cette association ne s'est véritablement structurée qu'en 1924 à Accra, au Ghana, où ses dirigeants se sont réfugiés. Composé essentiellement d'anciens "*clarks*" déchus par la nouvelle administration coloniale, le "*Togobund*" (forme abrégée) pose deux revendications principales : la reconstitution du Togo allemand et le retour de l'Allemagne sur le territoire. Ces deux revendications sont reprises dans les nombreuses pétitions que la Ligue adressera à la Société des Nations au nom de tous les Togolais ³¹. Selon ses dirigeants, seule une lutte politique acharnée permettra l'évacuation du Togo par les Français et le respect des droits inscrits dans le Pacte de la S.D.N. La crise économique de 1929 et les émeutes de Lomé en janvier 1933 renforcent la lutte de la Ligue pour le retour des anciens maîtres. Face aux sympathies que suscite la Ligue ici et là (à Accra, à Lomé, en Allemagne), les autorités coloniales décident en 1938 de mettre hors d'état de nuire une association constituée en marge de la légalité coloniale, et qui dénonçait la présence française au Togo. Ainsi accusés de menées subversives, tous les membres et sympathisants du "*Togobund*" sont expulsés du Togo oriental.

³⁰ Le clan Adjigo et dans une certaine mesure le mouvement Ewé revendiquaient une identité culturelle.

³¹ Voir Annexe 1, *Lettre circulaire de la Ligue des Togolais Allemands (Bund Der Deutsch Togoländer) du 19 décembre 1925*, p. 238, in Procès-verbal de la Commission Permanente des Mandats (CPM), 25^{ème} Session, p. 145.

S'agissant du "*Duawo*", s'il est vrai que ce mouvement n'apparaît au grand jour qu'en 1930-1931³², ses premières manifestations datent de février 1921. En effet, les mesures fiscales prises à cette époque par les nouvelles autorités coloniales sont dénoncées dans une pétition adressée au Gouverneur par des "*clerks*" d'origine anglaise³³. Les auteurs de cette pétition, qui se regroupent sous le nom de Parti "*Jeunes Togolais*", ne sont pas tous d'origine anglaise. Il s'agirait de Togolais travaillant pour le compte de maisons de commerce anglaises établies à Lomé ou à Accra (Gold Coast), telles que JOHN HOLT, OLLIVANT, MILLERS, J. WALKDEN. Originaires pour la plupart de familles de Lomé appelées à élire les notables de la ville, les membres du Parti "*Jeunes Togolais*" vont s'en prendre à cette institution qu'ils accusent de lâcheté et de trahison.

Les effets de la crise économique de 1929 se ressentent dans le Togo oriental en 1931. L'effondrement des cours des produits tropicaux exportés par le territoire et la création de nouvelles taxes par l'administration coloniale engendrent un malaise économique et social chez les administrés français. Cette situation est une aubaine pour le Parti "*Jeunes Togolais*" qui en profite pour durcir son combat. L'association prend le nom de "*Duawo*", c'est-à-dire population, et obtient une reconnaissance verbale de Jean BOUQUET, Commandant de cercle de Lomé à l'époque³⁴. Pour ses dirigeants, la misère de la population n'a pas seulement pour cause la crise économique de 1929. Elle est aussi le résultat d'une pression fiscale trop lourde et de l'incapacité des membres du Conseil des notables à défendre les intérêts des indigènes. Désormais objet de la risée populaire, le Conseil des notables perd toute légitimité face à l'audace des dirigeants du "*Duawo*" qui dénoncent ouvertement la politique fiscale de l'administration coloniale. Ainsi, récusant le Conseil des notables, considéré comme un organe au service de l'autorité coloniale, le "*Duawo*" se présente comme le porte-parole de la population. Son objectif est de libérer les populations de la pression fiscale qui pèse sur elles et qui engendre la misère et la paupérisation des familles. Pour y parvenir, le mouvement n'exclut pas de recourir à la désobéissance civile, notamment à la grève des impôts si les

³² YAGLA (O.-W.), *Les indigènes du Togo à l'assaut du pouvoir colonial, 1920-1958*, Lomé, édition NEA, 1922, pp. 47-52, et DADJA HALLA-KAWA (S.), op. cit., pp. 406-411.

³³ Archives nationales du Togo, 2, Affaires Politiques et Administratives, Rapports périodiques des Commandants de cercles, Cercle de Lomé, Extrait du rapport mensuel sur la situation politique et économique du cercle (1920-1921).

autorités coloniales appliquaient de nouvelles taxes ³⁵. Rejetant toute discussion avec une association illégale et subversive, le Commissaire de la République, R. de GUISE, ordonne le 24 janvier 1933 l'arrestation de Kobina GARTHEY et Michel JOHNSON, dirigeants du "Duawo". Cette arrestation engendrera les émeutes de Lomé.

Il ressort de tout ce qui précède que les membres du "Togobund" et du "Duawo" appartiennent à des catégories sociales urbanisées et influencées par les idées européennes. Leurs revendications ne peuvent pas être analysées comme une résistance nationaliste ³⁶. En effet, face au pouvoir colonial, ces groupes de pression ne posent pas directement la question du droit des indigènes à l'autodétermination. Il s'agit là d'un trait caractéristique des élites africaines (Afrique noire) d'avant la Seconde Guerre Mondiale. Pendant l'entre-deux guerres, « leur objectif est non pas de rejeter les Blancs, mais d'en assimiler les savoirs, de se faire reconnaître comme leurs égaux, et de participer à ce titre à l'exercice du pouvoir » ³⁷. Sur ce point, l'exemple du "Togobund" et du "Duawo" est édifiant .

S'agissant du "Togobund", ses membres avaient été licenciés par la nouvelle administration coloniale (« Dégermaniser pour mieux franciser »), pour des raisons linguistiques et culturelles. Aussi, le "Togobund" revendiquera le retour pur et simple de l'Allemagne, ancienne puissance coloniale. L'avènement d'une société politique autonome au Togo oriental n'était pas à l'ordre du jour. De leur côté, les dirigeants du "Duawo" revendiquaient ni plus ni moins la suspension ou la réduction des nouvelles taxes fiscales. L'autonomie politique du territoire n'était pas le mot d'ordre du mouvement. Ainsi, pour les élites togolaises d'avant guerre (Deuxième Guerre Mondiale), il s'agissait uniquement de contester et de nuire à l'action des autorités coloniales. Elles revendiquaient le droit de représenter et d'exprimer les aspirations des masses non scolarisées auprès de l'administration coloniale.

³⁴ YAGLA (O.-W.), op. cit., pp. 48-49.

³⁵ BARANDAO (K.), "Mise en valeur" et changement social au Togo dans l'entre-deux guerres (1914-1940), Thèse de doctorat de 3^{ème} cycle, U.F.R. d'Histoire, tome 1, Paris, 1987, p. 458.

³⁶ COQUERY – VIDROVITCH (C.), *Afrique Noire. Permanences et ruptures*, Paris, 2^{ème} édition révisée, l'Harmattan, 1993, pp. 338-342.

³⁷ Idem.

En somme, au lendemain de la Guerre 14-18, les élites indigènes du Togo ont suscité et conduit le mouvement contestataire avec le désir d'intégrer le système administratif colonial pour le modifier de l'intérieur. De ce fait, ces élites appartiennent au courant réformiste ³⁸, même si parfois le mouvement contestataire a débouché, comme nous allons l'observer, sur des manifestations violentes.

2. Les émeutes de Lomé

Les 24 et 25 janvier 1933 eurent lieu à Lomé des manifestations que certains qualifient d' « émeutes de femmes de Lomé » et d'autres de « journées de jets de pierres ».

Dans un rapport remis le 2 octobre 1933 au Ministre des colonies et intitulé « *Les incidents de Lomé des 24 et 25 janvier 1933* », les autorités françaises du Togo précisent que ces émeutes ont été provoquées par la création d'impôts nouveaux et l'aménagement de la fiscalité existante. Ces mesures fiscales ont été prises dans un contexte économique et social difficile pour les administrés français du Togo oriental. En effet, la crise économique qui atteint la colonie à partir de 1931, met à mal l'économie de ce modeste territoire. Les exportations passent de 83 700 000 francs en 1929 à 29 000 000 francs en 1932, soit une chute de l'ordre de 65%. L'effondrement des produits tropicaux s'accompagne d'une baisse exceptionnelle des importations qui passent de 102 000 000 à 41 500 000 francs CFA entre ces mêmes années, soit 59% de réduction. Cette situation influencera négativement le budget

³⁸ Ibid, p. 339.

en réduisant l'actif en fin d'exercice : 33 000 000 en 1926 contre seulement 6 500 000 en 1933, soit une baisse de 80% ³⁹.

C'est donc pour contrecarrer les effets de la crise et relancer une économie très amoindrie que les autorités ont décidé d'aménager la fiscalité existante. Aussi, les autorités coloniales du Togo oriental estiment, dans le rapport du 2 octobre 1933, que les incidents de Lomé n'étaient pas justifiés. Comme preuve, elles présentent le tableau de la taxe indigène ci-après ⁴⁰ :

Tableau 3 : Impôts dus par un indigène le moins imposé

Impôts dus par un indigène le moins imposé
(en francs CFA)

1932	1933
Taxe de capitation 20F	Taxe personnelle
Taxe d'assistance médicale 12F	Taxe d'assistance médicale
Prestation : 4 journées rachetables à raison de deux francs par jour 8F	Prestation : 6 journées rachetables à raison de trois francs par jour
TOTAL 40F	TOTAL

L'étude de ce tableau montre que l'impôt de prestation a été majoré. De quatre journées de travail en 1932, on passe à six journées en 1933, soit l'équivalent de 8 francs (en 1932) contre 18 francs (en 1933). De même, la journée de prestation est désormais rachetable à 3 francs alors qu'elle l'était à 2 francs en 1932. L'augmentation apparaît aussi dans les chiffres globaux : 50 francs en 1933 contre 40 francs l'année précédente, soit 25% de majoration. Le

³⁹ ADUAYOM (M.) et KPONTON (J.), op. cit., p. 424.

⁴⁰ C.A.O.M., Aix-en-Provence, Affaires politiques Togo/Cameroun, 1920-1957, Carton 608, dossier 3, Mission CAZAUX.

tableau ne le mentionne pas, mais il y eut aussi une augmentation des droits de marché. Ces derniers passent de 0,4 francs à 0,75 francs par jour, soit près de 90% d'augmentation ⁴¹.

Ainsi, les nouvelles dispositions fiscales réduisent davantage le pouvoir d'achat des indigènes déjà très affaiblis économiquement par la crise de 1929. Acculés à la famine et marqués par la précarité, ces indigènes considèrent les nouveaux impôts comme injustes. Les plus éclairés d'entre eux se regroupent au sein du "*Duawo*" pour dénoncer les nouvelles mesures fiscales et « *libérer le peuple de la hantise des impôts et de la faim* » ⁴². Le 24 janvier, Michel JOHNSON et Kobina GARTHEY, responsables dudit mouvement, sont arrêtés et déclarés coupables de création d'une « *association occulte auprès du Conseil régulier des notables et d'organisations illégales d'une série de réunions ...* » ⁴³. La nouvelle de leur arrestation se répandit comme une traînée de poudre, suscitant indignation et colère chez les indigènes de la capitale.

Commencés dans l'après-midi du 24 janvier, les incidents se déroulèrent selon une progression ou une gradation qui aurait été dictée à l'avance par les leaders en détention. Les manifestants, évalués entre deux et quatre mille, posaient deux revendications principales : la libération des dirigeants du "*Duawo*" et l'annulation ou tout au moins la suspension des nouvelles taxes.

D'abord, la foule de manifestants exprimera son mécontentement auprès des représentants du pouvoir central. Le siège du Commandant de cercle, M. BOUQUET, et le Palais du Gouvernement sont tour à tour envahis par une foule surexcitée, armée de bâtons, de pierres et de machettes. Le Gouverneur, entouré de cinquante-cinq miliciens et de quelques notables, tenta en vain de calmer les manifestants. Aussi, vers 18 heures, il ordonna la libération de JOHNSON et de GARTEY. Savourant leur première victoire sur l'autorité coloniale, les protestataires saccagèrent les maisons de quelques notables, notamment celle de Savi de

⁴¹ Idem.

⁴² YAGLA (O.-W.), op. cit., p. 48.

⁴³ DADJA HALLA-KAWA (S.), op. cit., p. 407.

TOVE, considéré comme un agent du deuxième bureau travaillant pour le compte de l'administration coloniale ⁴⁴.

Le 25 janvier, la population de Lomé se mobilise autour de la question des taxes de marché. Face à l'inflexibilité de Robert De GUISE, Commissaire de la République, les manifestants décident de paralyser l'activité économique, et de mettre ainsi en difficulté l'autorité coloniale. Ils envahissent alors la gare, le Wharf et les ateliers de travaux publics, maillons essentiels de l'économie togolaise. Les ouvriers et le personnel de ces services viennent alors grossir le rang des manifestants. Des jeunes, révoltés et armés de bâtons et de pierres, s'en prennent à la population blanche : « *Les blancs sont des cochons, on va tous les tuer* », lançaient-ils ⁴⁵. Face à une situation qui pouvait se transformer en une révolte générale, le Commissaire de la République, De GUISE, soucieux d'éviter toute effusion de sang et tout acte qui discréditerait l'œuvre accomplie depuis dix ans par la France, capitula de nouveau. Ainsi, il promit de soumettre à son Ministre de tutelle, à Paris, la question des taxes ; pour restaurer l'ordre et la sécurité, il demanda un renfort de troupes venues du Dahomey et de la Côte d'Ivoire. Les manifestants se dispersèrent le soir du 25 janvier et la ville retrouva son calme.

Le 27 janvier, le Commandant du Cercle de Lomé (M. BOUQUET) décide de sécuriser la ville en procédant à l'arrestation des indigènes jugés particulièrement agressifs. Environ trente-sept personnes furent arrêtées et condamnées à quinze jours de prison, ainsi qu'à 100 francs d'amende pour vagabondage. Mais, dans la nuit du 3 au 4 février 1933, des atrocités furent commises : « *Un tirailleur de la Compagnie de Côte d'Ivoire, atteint d'une crise de folie subite, prit le fusil et les cartouches d'un camarade, sortit subrepticement la nuit de son cantonnement et, errant autour de l'agglomération, tira sur les personnes qu'il rencontrait ; on eut ainsi, outre deux blessés, à déplorer la mort de huit indigènes. Pour éviter d'autres meurtres, le tirailleur, encerclé fut abattu par deux miliciens* » ⁴⁶. Selon le Courrier du Golfe

⁴⁴ SURET-CANALE (J.), *L'Afrique Noire occidentale et centrale. L'ère coloniale*, Paris, édition Sociales, 1977, p. 554.

⁴⁵ C.A.O.M., Aix-en-Provence, Mission d'inspection CAZAUX, 1932-1933, Rapport n° 7 concernant les troubles survenus à Lomé les 24 et 25 janvier 1933, p. 33.

⁴⁶ Idem.

du Bénin, il y eu une douzaine de morts et plusieurs blessés ⁴⁷. De son côté, la Ligue Française pour la Défense des Droits de l'Homme et du Citoyen parla de quatre morts dans un courrier adressé le 23 mars 1933 au Ministre des colonies ⁴⁸. Ainsi, il est difficile d'infirmier ou de confirmer ces chiffres. Au-delà de la polémique sur le nombre de victimes, plusieurs questions restent à ce jour sans réponse. Le tireur a-t-il agit en toute conscience ou était-il sous l'emprise d'une folie subite comme l'a prétendu l'Inspecteur des colonies, M. CAZAUX ? Pourquoi le tirailleur "*fou*" a-t-il été abattu ? En tout cas, il faut souligner que sa disparition jette sur son acte plus de doute que de lumière.

Les incidents de Lomé n'ont duré que deux jours. Cependant, en raison de leur ampleur (entre deux et quatre mille manifestants), de la participation massive des femmes et de la capitulation des autorités coloniales, ils ont lézardé l'édifice colonial dans le Togo oriental. La participation active des femmes à ces manifestations s'explique par le fait que ces dernières avaient un objectif économique. Les manifestants voulaient dénoncer la politique économique mise en place par le pouvoir colonial au lendemain de la crise de 1929. Sur ce plan, les incidents de Lomé s'inscrivent dans un mouvement de révolte qu'a connu l'Afrique occidentale pendant l'entre-deux guerres ⁴⁹. Au Nigeria, ancienne colonie britannique, les femmes furent les premières victimes des mesures économiques prises par l'autorité coloniale pour faire face à la crise de 1929. En effet, tout comme les femmes de Lomé, les femmes Igbo avaient le monopole de presque toute l'activité commerciale. La culture du taro (base de l'alimentation locale) et la commercialisation de l'huile palmiste étaient sous leur autorité. Elles répartissaient les places du marché et fixaient le prix des denrées. La chute du prix de l'huile et la crainte d'avoir à payer l'impôt mobilisèrent les femmes dès octobre 1929. Dans leur révolte, elles s'attaquèrent (tout comme les manifestants de Lomé) aux symboles du pouvoir colonial : dépôts de commerce, la Native Court (tribunal indigène), banques, bureaux de poste. Les femmes Igbo réclamaient entre autres la suppression des patentes sur les marchés et la fin du monopole des firmes européennes. Face à leur détermination, l'autorité coloniale concéda quelques faveurs : l'engagement de ne pas imposer les femmes et la

⁴⁷ Courrier du Golfe du Bénin, février 1933, n° 27.

⁴⁸ C.A.O.M., Aix-en-Provence, Affaires politiques, Carton 608, dossier 3, Intervention de la Ligue Française pour la Défense des Droits de l'Homme et du Citoyen après les événements de janvier 1933.

⁴⁹ COQUERY-VIDROVITCH (C.), op. cit., pp. 348-351.

suppression des patentes. Mais, la révolte a été sévèrement réprimée : une soixantaine de femmes tuées. Une révolte analogue eut lieu au Sénégal en 1930. Ce mouvement fut animé par les femmes de Saint-Louis, avec à leur tête Soukeyna KONARE. Grâce à leur manifestation, ces femmes permirent aux élections du Conseil colonial d'avoir lieu ⁵⁰. Au Dahomey, la ville de Porto-Novo a connu une grande agitation en 1933 suite à l'augmentation des impôts, notamment la capitation, le droit de marché et la taxe sur les habitations « à l'européenne » appartenant aux notables. La population, conduite par l'élite naissante, refusa ces augmentations en manifestant dans les rues de Porto-Novo.

Tous ces mouvements ou affrontements urbains avaient en commun un objectif économique. En effet, la politique fiscale, initiée à l'époque par le pouvoir colonial afin d'atténuer les effets néfastes de la crise économique, était source de misère et de paupérisation pour les indigènes. La charge fiscale devenant plus importante et le travail forcé plus contraignant, les populations voulaient exprimer, à travers ces mouvements, un malaise social profond ignoré délibérément par l'autorité coloniale. Même s'ils ont été réprimés avec brutalité, ces mouvements inaugurent déjà une ère nouvelle : il n'est désormais plus question pour les indigènes d'obéissance passive.

Dans le cas du Togo, les incidents de Lomé ont eu des échos à l'intérieur du pays. En effet, à la fin de 1933, l'ethnie Konkomba, en pays Bassar (Nord Togo), suite aux mesures d'augmentation des charges, refusa de payer l'impôt. Certains paysans décidèrent de se réfugier en Gold Coast (Ghana) pour échapper au fisc. De même, dans le cercle d'Atakpamé, plus précisément dans l'Akposso-Sud, des manifestations contre les nouvelles mesures fiscales, eurent lieu le 8 mars 1933 ⁵¹. Ainsi, le mécontentement était quasi général dans le Togo oriental. Un mouvement de désobéissance fiscale semblait gagner tout le territoire, grâce à la détermination des femmes de Lomé. Car, « *en prenant l'initiative du combat*

⁵⁰ Ibid, p. 351.

⁵¹ BARANDAO (K.), op. cit., pp. 463-464.

*frontal, elles se sont fait les défenseurs de tous les opprimés, de tous les mécontents, ... »*⁵².

Ces incidents apparaissent comme une résistance des indigènes au pouvoir colonial français. Mais, comme tous les mouvements urbains de l'entre-deux-guerres, il s'agit d'une résistance « *primaire* » qui prépare le terrain à une résistance « *moderne* » qui verra le jour au lendemain de la Deuxième Guerre Mondiale. Aussi, les émeutes de Lomé constituent les prémices de l'éclosion d'une conscience nationale. La manifestation des femmes augure des temps nouveaux pour les Togolais. Elle marque « *la rupture avec l'obéissance passive ...* »⁵³. Les indigènes revendiquent désormais le droit de donner leur avis sur la gestion des affaires de la cité. Surtout, ils demandent à l'autorité coloniale de prendre en considération leurs aspirations dans l'exercice de ses responsabilités.

Les incidents de Lomé ont fortement ébranlé l'autorité de l'administration coloniale, ouvrant ainsi une brèche à une résistance dite moderne et qui sera animée par les nationalistes éwé au lendemain de la Deuxième Guerre Mondiale.

B. L'irrédentisme éwé

La décapitation des groupes de pression et l'expulsion de leurs leaders du territoire marquent le début de l'"*âge d'or*" du système colonial dans le Togo français. Au cours de cette période,

⁵² ZIGAN (A.), *Le 24 janvier 1933, grâce aux femmes togolaises, la décolonisation commençait*, Afrique Histoire n° 9, 1983, pp. 12-16.

⁵³ Idem.

qui dura jusqu'en 1936, l'action des autorités coloniales ne souffre d'aucune contestation. Cependant, cette période sera aussi celle de la fermentation des idées anticolonialistes chez les indigènes. Ces idées vont éclore après la Deuxième Guerre Mondiale sous la forme d'un nationalisme tribal : le mouvement éwé. Né en Gold Coast, le mouvement pan éwé connaît, à partir de 1947, un rayonnement international qui, malgré tout, n'a pas permis aux théoriciens du mouvement d'atteindre leur objectif, c'est-à-dire la création d'un Etat éwé.

1. Genèse du nationalisme éwé

Apparue sur la scène internationale seulement en 1946 (1947 pour certains historiens), la question éwé est aussi vieille que la conquête coloniale. En effet, selon M. ADIMADO, l'année « 1947 n'a été que le début de la grande soirée d'une pièce qui a connu bien avant une série de répétitions »⁵⁴. Il ne s'agit donc pas d'un mouvement spontané ; la lutte du peuple éwé date depuis le jour où les puissances coloniales européennes ont décidé de tracer des frontières afin de délimiter leur zone d'influence respective. Ces frontières, tracées par une Europe conquérante et impérialiste, consacrent le morcellement de l'Afrique, et donc celui des nombreuses ethnies qui la composent. Ainsi, selon M. AMENUMEY, la revendication éwé remonte à la première « *frontière internationale partageant le territoire éwé. Depuis ce temps, en 1880, nous entendons parler de protestation du peuple victime contre sa division* »⁵⁵. Le premier acte de morcellement des Ewé intervint en 1884, lorsque l'Allemagne décida de placer sous son protectorat une partie du littoral du Golfe du Bénin, peuplé par les tribus éwé : la délimitation de ce territoire (le Togo allemand) avec la colonie britannique de la Côte-de-l'Or (Ghana actuel) en dehors de toute considération ethnographique va engendrer le problème éwé.

⁵⁴ ADIMADO (M.-M.), *Frontières contre les peuples en Afrique noire : le cas Ewé*, Thèse de doctorat de 3^{ème} cycle d'Histoire, Université Paris I, 1975, p. 4.

⁵⁵ AMENUMEY (D.E.K.), *The background to the Ewe unification question : a preliminary sketch in transaction of the historical society of Ghana*, volume X, 18-59, p. 65, cité par ADIMADO (M.-M.), op. cit., p. 4.

Ainsi, l'unité sociopolitique des Ewé est brisée par les frontières coloniales : des clans, voire des familles, sont désormais divisées. Parfois, une même famille se retrouve de chaque côté de la frontière ; une partie est restée sous domination britannique alors que l'autre partie passe désormais sous occupation germanique. Avec l'éclatement de la famille et la désorganisation politique des Ewé, ce sont l'avenir, la prospérité et la survie de ce groupe ethnique qui sont menacés. Et la menace devient sérieuse lorsqu'en 1914, après la défaite allemande, la France et la Grande-Bretagne, Puissances victorieuses, affirment leur volonté de partager le Togo allemand comme un simple butin de guerre. Avec le soutien de la S.D.N., ces deux puissances coloniales rendent publique, le 10 juillet 1919, la Convention MILNER-SIMON, qui consacre le partage du Togo allemand en deux entités politiques : le Togo britannique et le Togo français. Ainsi, l'accord franco-britannique porte le coup de morcellement définitif des Ewé.

Une fois encore, le Togo, territoire modeste de 86 000 km² sous les Allemands, est victime de l'impérialisme vorace des puissances européennes. Créée pour garantir la paix entre les peuples, la S.D.N. a malheureusement avalisé le démantèlement de l'ancienne colonie allemande décidée par le Conseil Suprême des Alliés. Le peuple éwé considère ce démantèlement comme un affront direct à sa culture, puisque la grande famille éwé est de nouveau désorganisée. Il semble d'ailleurs que les autorités françaises du Togo étaient aussi préoccupées par les insuffisances de l'accord franco-britannique du 10 juillet 1919. Car, Alfred WOELFFEL, Commissaire de la République française au Togo, déclarait le 23 novembre 1920 : « *Malheureusement cet accord n'a pas suffisamment tenu compte des conditions ethniques. La nouvelle frontière brise les liens familiaux de populations de même race qui désirent ardemment rester unies et le manifestent par tous les moyens mis à leur disposition* » ⁵⁶. De leur côté, certains chefs traditionnels éwé adressèrent aux autorités britanniques, dès septembre 1919, une protestation où ils affirmaient que « *l'intégration du Togo aux possessions coloniales françaises amputera les Ewé du Togo de ceux de la partie Sud-est de la Gold Coast et compromettrait sérieusement leur progrès économique* » ⁵⁷. Ainsi, l'accord franco-britannique et le mandat de la France dans le Togo oriental suscite chez les Ewé un fort sentiment anti-français. Devant l'inflexibilité de la France et de la Grande

⁵⁶ Journal Officiel du Togo, République française, 1^{er} décembre 1920, pp. 36-37.

Bretagne, l'élite éwé décide de soumettre la question éwé (aspiration unificationniste) à la S.D.N.. De nombreuses pétitions seront donc adressées à la Commission Permanente des Mandats, qui malheureusement ne donnera pas de suite favorable aux revendications des Ewé. Selon M. ADIMADO, les raisons de cet échec sont de deux ordres⁵⁸ : d'une part, les puissances mandataires et la S.D.N. dominée par les puissances coloniales ne voulaient pas créer un dangereux précédent par une réponse favorable aux doléances des Ewé (création de micro-Etats en Afrique, donc remise en cause des frontières coloniales) ; d'autre part, les aspirations éwé étaient exprimées de façon dispersée, faute d'un mouvement organisé avec un leader, porte-parole du courant unificationniste. Cependant, loin de décourager le peuple éwé, cet échec les sensibilisera sur la nécessité de mieux s'organiser pour faire aboutir leurs revendications.

Ainsi, pendant l'entre-deux-guerres, des intellectuels de renom tels Daniel CHAPMAN, Ephraïm AMU, AGBEKO, ..., vont se concerter sur la manière de mener la lutte une fois la Deuxième Guerre Mondiale terminée. Aussi, dans le but de canaliser les aspirations éwé, D. CHAPMAN fonde l'"Ewé Unionist Association", soutenu par son organe de presse le "Post Morning" chargé de la propagande pan éwé. De son côté, E. AMU véhicule les aspirations éwé à travers ses chansons, ce qui permet de sensibiliser la masse indigène analphabète et de la rallier à une seule cause, celle de l'unité de tous les Ewé. Il fallait donc bien préparer les esprits avant de relancer la lutte dès la fin de la guerre.

Les revendications unificationnistes des Ewé sont aussi vieilles que les frontières coloniales. En effet, le peuple éwé reproche aux puissances coloniales européennes d'avoir remis en cause son unité politique, économique et culturelle par le biais des frontières artificielles. Après le premier morcellement intervenu en 1885 (lors des accords frontaliers entre l'Allemagne et la Grande-Bretagne), le démantèlement du Togo allemand en 1919 par la France et la Grande-Bretagne a définitivement scellé la dispersion des Ewé. Ainsi, ceux-ci sont désormais répartis sur trois territoires distincts : la Gold Coast, le Togo sous mandat

⁵⁷ BUEL (R.), *The native problem in Africa*, New York, 1928, p. 362, cité par ADIMADO (M.-M.), op. cit., p. 4.

britannique et le Togo sous mandat français. La dispersion des Ewé, en raison des nouvelles frontières, porte un coup dur à l'unité territoriale de ce peuple. En conséquence, c'est tout l'édifice sociopolitique des Ewé qui risque de s'effondrer, faute d'unité culturelle et de communauté de système politique ⁵⁹. Les chefs traditionnels et l'élite éwé estiment que le découpage du territoire éwé est une menace à « *l'existence même du peuple éwé ...Il est nuisible à leur intégrité nationale et à leur développement normal* » ⁶⁰. Ainsi, les nombreuses pétitions adressées à la S.D.N. et le télégramme envoyé le 2 avril 1947 au Secrétaire Général des Nations unies expriment tous la même revendication : « l'unification du pays des Ewé sous une administration unique qui sera choisie par la population elle-même par plébiscite ». Dans le but de « *coordonner et de diriger les efforts du peuple éwé vers l'unification* » de leur territoire, le 9 juin 1946, D. CHAPMAN réunit à Accra d'autres associations et groupements éwé, et crée l'"*All Ewé Conference*" ⁶¹. CHAPMAN est élu Secrétaire général et l'Ewé Dispatch, un journal créé à cette occasion, est chargé de la propagande pan éwé. Dès lors, de nombreuses pétitions seront adressées au Conseil de tutelle. Le 5 août 1947, la section du Congo Belge de l'"*All Ewe Conference*" adresse au Conseil une pétition dans laquelle elle demande explicitement que « *l'administration unique du pays éwé soit confiée à la Grande-Bretagne* » ⁶². Ainsi, les nationalistes éwé expriment clairement leur désir de voir l'Eweland placé sous administration britannique. Invité à exposer oralement la question éwé devant le Conseil de tutelle, Sylvanus OLYMPIO affirmait le 8 décembre 1947 : « *Le cas éwé est très simple ... C'est un million (1 000 000) d'hommes qui demandent la permission de vivre ensemble, sous un seul chef et sous un seul gouvernement, afin de pouvoir jouir de la paix et de la prospérité* » ⁶³. Brillant orateur, S. OLYMPIO a su retenir l'attention du Conseil qui décida l'envoi d'une mission de visite sur place. Ainsi, l'"*All Ewé Conference*" a réussi à alerter la communauté internationale au sujet de ses revendications. Dans un contexte international marqué par l'exaltation du droit des peuples à l'autodétermination et la victoire de la liberté sur le fascisme, les nationalistes éwé connaissaient l'importance du soutien de

⁵⁸ ADIMADO (M.-M.), op. cit., p. 3.

⁵⁹ YAGLA (O.-W.), op. cit., p. 26.

⁶⁰ Voir Annexe 2, *Convention pour l'unification des Ewé*, p. 239, C.A.O.M., Aix-en-Provence, Affaires politiques Togo/Cameroun, 1920-1957, Carton 2178, Dossier 5, in Rapport de l'Inspecteur Général des colonies LE GREGAM, Les aspects politiques de la question Ewé, pp. 7-22.

⁶¹ CORNEVIN (R.), *Histoire du Togo*, Paris, Edition Berger-Levrault, 1959, p. 381.

⁶² Ibid, p. 382.

l'opinion internationale dans l'aboutissement de leurs revendications. Aussi, nous partageons l'opinion de M. MICHEL selon laquelle le recours à « *l'opinion internationale a été certainement l'originalité la plus grande du mouvement éwé alors qu'aucun autre mouvement en Afrique, y compris dans les autres territoires sous tutelle, ne songea à y avoir recours* »⁶⁴.

Sur un autre plan, il faut souligner que la saisine du Conseil de tutelle va amener les puissances administrantes (France et Grande-Bretagne) à adopter une politique à l'égard du mouvement pan éwé. Dans le Togo sous tutelle française, le Comité de l'Unité Togolaise, dont le leader était S. OLYMPIO, inscrit dans son programme politique l'unification de tous les Ewé⁶⁵, et devient le porte flambeau du courant nationaliste. Ainsi, né en Gold Coast et orienté vers l'unification du territoire de tous les Ewé, le nationalisme éwé apparaîtra comme le levain du mouvement émancipateur des consciences dans le Togo français après l'échec de l'Ewéland.

2. Le "rayonnement" international du mouvement nationaliste éwé

L'intervention de S. OLYMPIO devant le Conseil de tutelle, le 8 décembre 1947, ne marque pas l'apparition de la question éwé sur la scène internationale. Car, depuis 1947, « *aucune session du Conseil de tutelle ne s'était tenue sans que la question éwé fût évoquée* »⁶⁶.

⁶³ C.A.O.M., Aix-en-Provence, Affaires politiques Togo/Cameroun, 1920-1957, Carton 2178, Dossier 5, Rapport de l'Inspecteur Général des colonies LE GREGAM, op. cit., p. 13.

⁶⁴ MICHEL (M.), *Le Togo dans les relations internationales au lendemain de la guerre : prodromes de la décolonisation ou petite mésaventure coloniale (1945-1951)*, in Colloque "Les prodromes de la décolonisation de l'empire français (1936-1956)", 4 -5 octobre 1984, Institut d'Histoire du temps présent, Université Clermont-Ferrand II.

⁶⁵ PAGNIOU (T.), op. cit., pp. 36-49.

⁶⁶ ADUAYOM (M.) et KPONTON (J.), op. cit., p. 428.

Sous la S.D.N., le problème éwé a été posé, mais il ne fut pas résolu, car la S.D.N. était à l'époque dominée par un courant impérialiste. Au lendemain de la Deuxième Guerre Mondiale, le contexte international change : le colonialisme est dénoncé sur la scène internationale par les Etats-Unis, les jeunes Etats indépendants et l'U.R.S.S.. Aussi, S. OLYMPIO, grâce à une argumentation pertinente, parvient à convaincre le Conseil de tutelle de l'ampleur des aspirations unitaires du peuple éwé. Désormais, l'affaire éwé est lancée sur le forum international et les Nations unies seront inondées de pétitions. D'autre part, la revendication des nationalistes éwé met à mal les relations franco-britanniques.

a) Une entente franco-britannique ébranlée

Bien qu'informés de la question éwé depuis sa naissance, les Gouvernements français et britannique n'ont pu, jusqu'en 1947, élaborer une politique commune contre l'irrédentisme éwé. En effet, il régnait entre Paris et Londres un climat de suspicion qui s'aggrava suite à une pétition du 5 août 1947, qui réclamait explicitement que tout le territoire éwé soit placé sous administration britannique. Dans une autre pétition, les chefs éwé de la zone anglaise demandaient le rattachement du Togo français au Togo britannique et à la Gold Coast ⁶⁷. Ainsi, Paris soupçonnait, à juste titre, que le mouvement éwé était soutenu dans ses revendications par les autorités britanniques. Mais, l'ampleur des pétitions et la saisine du Conseil de tutelle, qui a demandé un exposé oral sur la question éwé, obligeront les Gouvernements français et britannique à élaborer une politique commune, afin de contrecarrer le nationalisme éwé. Le 17 novembre 1947 (quelques semaines avant l'exposé de S. OLYMPIO), la France et la Grande-Bretagne adressent un mémorandum commun au Conseil de tutelle. Dans ce document, les deux puissances administrantes rejettent la création d'un Ewéland et suggèrent la mise en place d'une Commission consultative permanente pour les affaires togolaises. Cet accord franco-britannique devait donc permettre d'affaiblir le nationalisme éwé, dans la mesure où la Commission consultative n'est pas uniquement compétente pour étudier la question éwé, mais l'ensemble des affaires togolaises. D'après

⁶⁷ CORNEVIN (R.), op. cit., 1959, p. 382.

M. MICHEL, l'extension de la compétence de la Commission aux affaires togolaises constitue une contre-attaque des Gouvernements français et britannique. Ceux-ci voulaient souligner l'existence d'autres ethnies dans la population ⁶⁸.

Mais, selon nous, ceci est plus qu'une contre-offensive franco-britannique. En effet, au niveau local, le mouvement éwé n'avait aucune peine à rallier les populations éwé dans son projet de création d'un Ewéland. Dans le Togo français, le C.U.T. a remporté haut les mains les élections législatives de 1946, ce qui fait dire au Gouvernement français que ce parti « *paraît recevoir l'adhésion passive ou active d'une grande partie de la population* ». Au Togo britannique, les chefs traditionnels, gardiens de l'unité politique et culturelle des Ewé, soutenaient la lutte de l'"*All Ewé Conference*". Sur le plan international, le mouvement éwé a réussi, grâce aux nombreuses pétitions adressées à l'O.N.U., à alerter l'opinion internationale sur leurs aspirations. Aussi, face au succès local du nationalisme éwé et à son offensive sur la scène internationale, la France et la Grande-Bretagne étaient condamnées à réagir. Plus qu'une réaction, il fallait mettre en échec la revendication d'un Etat Ewé, grâce à une politique commune. La suggestion de créer une Commission consultative pour étudier, non pas le problème éwé mais l'ensemble des affaires togolaises, vise donc à mettre en échec le nationalisme éwé. Par cette suggestion, Paris et Londres voulaient rappeler aux responsables du mouvement pan éwé qu'il existe au sein de la population d'autres ethnies. Par conséquent, celles-ci doivent être consultées au sujet de la création d'un Etat Ewé, d'où la nécessité de leur représentation au sein de la Commission. Ce rappel sur d'autres composantes de la population n'est pas anodin, car la France et la Grande-Bretagne n'ignoraient pas qu'au sein de la population des deux Togo, existaient des ethnies qui s'opposent à l'idée d'un Ewéland. Les deux puissances administrantes voulaient donc utiliser cette résistance ou opposition pour décapiter le nationalisme éwé au plan local et tenter de sensibiliser une opinion internationale, plutôt favorable au mouvement éwé, sur les risques de création d'un Etat éwé. Cependant, tout en acceptant les propositions franco-britanniques, le Conseil de tutelle demanda également de reconnaître les aspirations du peuple éwé, et décida qu'une mission de visite devait se rendre sur place pour étudier le problème.

⁶⁸ MICHEL (M.), op. cit., p. 14.

L'entente cordiale entre la France et la Grande-Bretagne permit à la Commission de se mettre très vite au travail et de parvenir à quelques aménagements techniques. Ainsi, elle décida l'assouplissement des restrictions frontalières et l'harmonisation des tarifs des P.T.T.⁶⁹. A la troisième session, les deux puissances administrantes, dans une déclaration commune, condamnent officiellement l'aspiration des Ewé à constituer à eux seuls un Etat. Les deux Gouvernements affirment explicitement que « *les Ewé des deux Togo ne constituant qu'une minorité, il n'est pas possible de modifier le statut politique des Togo pour satisfaire une minorité de ses habitants* »⁷⁰. Ainsi, Paris et Londres écartent l'idée de modifier les frontières léguées par la colonisation afin de satisfaire les revendications éwé. Un éventuel Ewéland ouvrirait la voie à une mosaïque de pays, ce qui diviserait tout le continent Africain. Dès lors, les travaux de la Commission consisteront à des « *aménagements partiels et techniques au Togo : facilités douanières et fiscales, harmonisation des politiques sanitaires et scolaires ...* »⁷¹. Mais, l'échec des unificationnistes n'est que provisoire, car dans son rapport (décembre 1949), la mission de visite de l'O.N.U. souligne l'utilité de la Commission consultative et l'importance du mouvement nationaliste à la recherche de ses frontières. Le rapport spécial insiste également sur le caractère de mouvement populaire nationaliste que revêtait la revendication éwé. En conséquence, il est nécessaire « *de résoudre l'ensemble de la question et non plus seulement ses répercussions économiques, afin d'éviter la recrudescence d'un nationalisme local et de sauvegarder la paix et la stabilité dans cette partie du monde* »⁷².

Le problème éwé apparaissant de plus en plus complexe, les Gouvernements français et britannique proposèrent le 19 juin 1950 aux Nations unies de faire de la Commission consultative « *l'instrument de consultation des représentants des populations* » des deux territoires. La Commission voit donc sa compétence et sa composition s'élargir. Le Conseil de

⁶⁹ CORNEVIN (R.), op. cit., 1959, p. 384.

⁷⁰ Ibid, p. 385.

⁷¹ MICHEL (M.), op. cit., p. 16.

⁷² C.A.O.M., Aix-en-Provence, Bibliothèque, Rapport annuel du Gouvernement français à l'Assemblée Générale des Nations unies sur l'administration du Togo placé sous tutelle de la France, 1950, *La question Ewé pendant l'année 1950*, pp. 193-194.

tutelle approuve cette proposition dans sa résolution du 14 juillet 1950. Il recommande, par la même occasion, aux autorités de tout faire pour sauvegarder, jusqu'au règlement définitif du problème, les caractéristiques et traditions communes du peuple éwé. Désormais, la Commission consultative élargie est composée de quarante-sept représentants dont quarante-trois sont élus (vingt-huit pour le Togo français et quinze pour le Togo britannique). Les élections dans le Togo français sont remportées par les opposants à la cause éwé, c'est-à-dire le Parti Togolais du Progrès (le P.T.P.). Le Comité de l'Unité Togolaise de S. OLYMPIO se retrouve donc en minorité. Ainsi, les représentants du mouvement éwé décident de boycotter les travaux de la Commission, dont les membres restant se prononceront, le 15 mai 1951, à une forte majorité pour le statu quo politique. Cet échec embarrasse les éléments nationalistes qui s'inquiètent des conséquences négatives de leur attitude vis-à-vis de la Commission.

En juillet 1951, Paris et Londres proposent à l'O.N.U. de remplacer la Commission par un Conseil mixte pour les affaires togolaises. Cette nouvelle institution, compétente pour statuer sur les « *questions relatives au développement politique* », se réunit pour la première fois le 1^{er} août 1952. Mais, ce fut encore un fiasco dans le camp des nationalistes éwé. Ceux-ci, réalisant leur minorité au sein du Conseil mixte, choisissent de nouveau la politique de la « *chaise vide* ». Le reste du Conseil continue de siéger et se prononce pour le statu quo. Il est clair qu'en choisissant de boycotter les travaux d'une institution chargée d'étudier la question éwé, les nationalistes, loin de faire aboutir leurs revendications, jettent le discrédit sur leurs propres aspirations. La communauté internationale ne peut que douter de la bonne foi des unificationnistes. De leur côté, les puissances administrantes peuvent savourer leur victoire, tant le problème est complexe, et nombreuses sont les pétitions opposées à la création d'un Etat Ewé. Dès 1950, les deux Gouvernements affirmaient qu'« *il n'est d'aucune solution dont on puisse dire sans hésitation qu'elle est de façon évidente préférable à l'état de chose actuel* »⁷³.

⁷³ Idem.

Consciente de cette complexité, l'O.N.U. décide l'envoi d'une deuxième mission de visite dans les deux Togo en 1953. La contradiction entre les nombreuses pétitions recueillies (au total 2899, selon R. CORNEVIN) démontre à plus d'un titre combien la situation est complexe. Dans le Togo français le Parti Togolais du Progrès (P.T.P) et l'Union des Chefs et Populations du Nord (U.C.P.N.) demandent l'appartenance à l'Union Française d'abord et l'unification des deux Togo ensuite, alors que le Comité de l'Unité Togolaise (C.U.T.) et le Mouvement de la Jeunesse Togolaise (J.U.V.E.N.T.O.) s'allient au "*Togoland Congress*" et à l'"*All Ewé Conference*" (de la Gold Coast) pour réclamer l'unification des deux Togo placés sous administration directe des Nations unies, pendant une période de cinq ans, précédant l'indépendance totale du Togo unifié. De leur côté, les Togolais partisans du "*Convention People's Parti*" (C.P.P.) demandent l'intégration à la Gold Coast des deux Togo réunis ⁷⁴. Dans son rapport, la mission recommande aux puissances administrantes des assouplissements frontaliers et suggère que le Conseil mixte devienne le « *noyau d'un corps législatif pour les deux territoires sous tutelle, une fois qu'ils auront atteint l'autonomie* ». Ainsi, comme le souligne R. CORNEVIN, ce rapport constate l'échec du mouvement éwé ; il « *enterre le problème éwé pour consacrer celui de l'unification des deux Togo* ». L'entente franco-britannique aura donc réussi à briser le mouvement nationaliste éwé en utilisant, d'une part, l'opposition d'autres ethnies du Togo à l'Ewéland, et d'autre part, en exploitant habilement les dissensions au sein même du mouvement pan éwé.

En effet, ce sont les divisions au sein du nationalisme éwé qui l'ont le plus ruiné. Les contradictions entre le nationalisme éwé et le nationalisme territorial togolais, ainsi que les rivalités entre les leaders, ont profondément affaibli l'irrédentisme éwé. Du côté anglais, l'"*All Ewé Conference*" revendique un Etat Ewé alors que le "*Togoland Union*" est partisan de la réunification des deux Togo. Du côté français, tous les Ewé du Sud n'étaient pas d'accord sur l'idée d'un Etat Ewé. Dès 1950, S. OLYMPIO, sentant perdu le combat pour un Etat Ewé, fait adopter au C.U.T. un nouveau programme en janvier 1951 : il ne s'agit plus seulement d'unifier les Ewé mais les deux Togo, et d'obtenir l'indépendance dans un délai de cinq ans.

⁷⁴ CORNEVIN (R.), op. cit., 1959, pp. 388-389.

Ainsi, le nationalisme ethnique des Ewé pouvait faire place désormais au nationalisme territorial togolais.

b) Du nationalisme éwé au nationalisme togolais

Lancé au lendemain de la Deuxième Guerre Mondiale, le nationalisme éwé revendiquait un Etat pour tous les Ewé, ce qui implique la remise en cause des frontières coloniales. Dans le Togo français, la plate-forme du C.U.T. inscrit la revendication d'un Ewéland dans son programme et devient un allié de l'"*All Ewé Conference*". Ainsi, à la base du nationalisme éwé, se trouve une revendication étroite, purement ethnique. Car, la population des deux Togo et de la Gold Coast n'est pas composée que d'Ewé. On y recense beaucoup d'autres ethnies ou tribus qui exprimeront, grâce à des pétitions, leur réticence à l'égard du mouvement éwé. Cependant, l'échec du nationalisme éwé s'explique surtout par ses contradictions avec le nationalisme "*togolais*". Ces contradictions sont illustrées par l'opposition entre les pan togolais et les pan éwé. Alors que les premiers (le "*Togoland Congress*" de ANTOR et la "*Togoland United Nations Association*") demandent la réunification des deux Togo, les seconds revendiquent l'unification des Ewé. Dès lors, les pan togolais, conscients de poser une revendication globale, "*nationale*", dénonceront le « *tribalisme étroit des pan éwé* ». Comme l'a souligné M. MICHEL, le caractère étroit et tribal du nationalisme éwé symbolise les « *difficultés des nationalismes africains à se définir* ». Dans le cas d'espèce, les nationalistes éwé ont été incapables de justifier leur lutte anticolonialiste par des revendications d'ordre "*national*". Ils ont malheureusement choisi de lancer leur mouvement émancipateur sur des bases ambiguës et étroites : l'autodétermination pour le peuple éwé. Par conséquent, le pan éwé s'est condamné à l'échec, en excluant d'autres ethnies du combat pour l'autodétermination. Pire, comme nous l'avons vu précédemment, parmi les Ewé, en particulier dans le Sud du Togo français, toutes les élites n'étaient pas favorables à l'Ewéland. Devant cette situation, S. OLYMPIO, chantre du nationalisme éwé dans le Togo français, décida en 1951 de rectifier le tir. En effet, le 7 janvier 1951, lors du congrès de Kpalimé, une

« plate-forme commune fut adoptée par les pan Togolais et les pan éwé : le problème éwé trouverait sa solution dans un Togo unifié » ⁷⁵. Désormais, le nationalisme éwé passe le témoin au nationalisme togolais.

Si l'identification aux aspirations d'un groupe ethnique fait l'originalité du mouvement éwé, cela constitue aussi sa faiblesse. Le paradoxe de cette première forme de nationalisme (nationalisme éwé) au Togo a conduit inévitablement à son échec. Pour autant, grâce à son retentissement international et au réalisme né du congrès de Kpalimé, le nationalisme éwé a le mérite d'avoir engendré une prise de conscience dans le Togo français. En effet, en dépit de l'échec de la thèse d'un Etat éwé, les nationalistes éwé, grâce à leur ténacité et à leur détermination, ont mis à mal l'axe Paris - Londres, ouvrant ainsi une brèche dans l'édifice colonial.

Le processus de décolonisation du Togo, qui s'ouvre à partir de 1955, voit l'élite politique togolaise s'organiser pour revendiquer l'autonomie politique du territoire. Ils mèneront ce combat émancipateur, le regard tourné vers les réformes constitutionnelles initiées dans les territoires britanniques voisins.

Section 2. L'attraction de la Gold Coast sur les élites du Sud du Togo

Sous l'administration française, émerge sur la côte et dans le Sud du Togo une élite caractérisée par une anglophilie notoire. En effet, cette intelligentsia entretient des rapports quasi-privilegiés avec la Gold Coast voisine, rapports qui résultent d'une part, des liens séculaires entre le Sud du Togo et la colonie anglaise (A) et d'autre part, du rôle de l'élite ghanéenne dans la lutte pour l'émancipation des peuples soumis d'Afrique (B).

⁷⁵ ADUAYOM (M.) et KPONTON (J.), op. cit., p. 429.

A. Liens séculaires contre frontières coloniales

Ces liens séculaires, entre le Sud du Togo et la Gold Coast, se manifestent à la fois sur le plan politico culturel et sur le plan économique.

1. L'unité politico culturelle du Sud du Togo et de la Gold Coast

L'ensemble des ethnies vivant dans le Sud du Togo français peuvent être classées, selon leur origine, en deux grands groupes : les Mina-Guin et les Adja-Ewé. D'après les historiens, le groupe Mina-Guin vient de la région située à l'Ouest du Togo, c'est-à-dire le Ghana actuel. En effet, selon M. CORNEVIN, c'est vers 1680 que des Guin (ou Ga), venus de la région d'Accra au Ghana, fondent le royaume de Glidji (situé au Nord de la ville d'Aného) ⁷⁶. Plus tard, au XVIII^{ème} siècle, des Fantis, venus d'El Mina au Ghana, fondent à leur tour la ville d'Aného. Contrairement aux Mina-Guin, les Adja-Ewé situent leur "*lieu de naissance*" à Kétou dans l'Est du Dahomey (Bénin actuel). Mais, sans doute à cause des dissensions intérieures ou à la recherche de nouvelles terres, une importante fraction décide, à la fin du XVI^{ème} siècle, de s'installer à Tado, à l'Est du Mono. De Tado, certaines familles vont s'installer à l'Ouest du Mono et créer Nuatja, actuel Notsé. Cependant, au XVIII^{ème} siècle, le règne sanguinaire du roi AGOKOLI oblige de nombreuses tribus à quitter la ville de Nuatja. C'est ainsi que dans leur exode, certaines vont vers l'Ouest et fondent Ho (Togo britannique), d'autres telles que les Anlo et les Somé se dirigent vers le Sud jusqu'au Ghana où elles fondent Kéta.

⁷⁶ CORNEVIN (R.), *Histoire de l'Afrique. Colonisation, décolonisation, indépendance*, tome 3, Paris, édition Payot, 1975, p. 620.

Ainsi, dans le mouvement migratoire des Mina-Guin et des Adja-Ewé, la Gold Coast semble avoir une place particulière. Alors qu'elle est le lieu d'origine des premiers, la Gold Coast est pour les seconds (certains clans) la « *terre promise* » après un long exode. Outre ce fait historique, les groupements du Sud du Togo (Mina-Guin et Adja-Ewé) ont des coutumes proches en ce qui concerne l'organisation politique ⁷⁷. En effet, la société éwé est organisée autour d'un chef, un monarque (fia) dont les insignes de commandement sont le trône (souvent un tabouret), la canne et la queue de cheval. Le chef est à la tête du territoire ou de la sous tribu ; il siège au chef-lieu entouré du conseil des notables. L'autorité est exercée par le "*fiohawo*", une assemblée qui comprend le souverain lui-même, les chefs militaires, devenus chefs territoriaux faute de guerres, et les notables de la famille royale. Ainsi, ce conseil permet de limiter l'autorité du monarque, car les chefs subalternes jouissent d'une certaine indépendance. Ce contrôle des chefs sur le souverain a fait dire à M. CORNEVIN que le système de gouvernement local chez les Ewé est de type « *républicain* » ⁷⁸. La succession des chefs est à la fois héréditaire et élective. Tout candidat doit appartenir à la famille royale (fiahome), dont les membres se réclament du fondateur du groupe ethnique. L'élection du chef est du ressort des notables, qui peuvent rejeter le candidat, allongeant ainsi la période de régence.

Il ressort de ce qui précède que les Ewé du Sud du Togo et ceux du Sud-est de la Gold Coast sont unis par la communauté du système politique. Cette homogénéité repose également sur la communauté de langue, l'éwé. Cette unité linguistique fut renforcée par les travaux de Bernhard SCHLEGEL, qui publia, en 1857 depuis Kéta (Ghana), un lexique et une grammaire de la langue éwé. L'homogénéité politico culturelle entre les peuples éwé du Togo et ceux de la Gold Coast survivra donc aux frontières coloniales, ce qui facilitera les échanges économiques entre eux.

⁷⁷ CORNEVIN (R.), op. cit., 1959, p. 76.

⁷⁸ CORNEVIN (R.), op. cit., 1975, p. 620.

2. Les atouts économiques de la Gold Coast

Bien avant la colonisation, des routes caravanières traversaient le Togo d'Est en Ouest et du Sud vers le Nord, à des fins commerciales. Sous la domination allemande, ces pistes sont utilisées par des commerçants togolais, ce qui ouvrira la voie progressivement à un exode des Togolais vers la Gold Coast voisine. L'administration mandataire héritera de l'afflux de Togolais vers la colonie anglaise. La situation devenant inquiétante, l'Union coloniale Française adresse, en 1929, une lettre au Ministre des colonies, où elle attire l'attention des autorités sur l'exode massif des Togolais vers la Gold Coast et les risques d'une crise économique ⁷⁹. Suite à cette lettre et sur demande du ministre, les autorités coloniales du Togo établissent un dossier sur les causes et les origines de l'exode des Togolais vers la Gold Coast. Selon le Gouverneur BONNECARRERE, les raisons de ces déplacements sont multiples, certaines générales, tandis que d'autres sont spécifiques.

Il nous semble que les mobiles de ce phénomène doivent être recherchés aussi bien dans le Togo français qu'en Gold Coast. Dans le Togo français, les raisons de l'exode sont essentiellement économiques. En effet, des Togolais décident de passer de l'autre côté de la frontière pour échapper à une charge fiscale de plus en plus importante, notamment l'impôt de capitation (qui n'est pas levé dans la colonie anglaise), et à des prestations, source d'exactions des chefs et des policiers indigènes. A cela, s'ajoutent les bas salaires des ouvriers travaillant

⁷⁹ Union Coloniale Française, Section Togo-Cameroun, lettre n° 62, Ministère des colonies concernant l'exode des Togolais vers la Gold Coast, Paris, 8 janvier 1929.

sur les chantiers administratifs ⁸⁰ et l'attraction de la *"livre west Africa"*, qui était économiquement plus forte que le franc. Ces causes sont confirmées par la *"Gold Coast Independant"*, qui souligne dans sa parution du 24 avril 1923 que « *tout le monde murmure et se plaint partout du poids écrasant des droits, des licences, des impôts de toutes sortes que les Français ont levé le présent régime est un malheur pour le Togo* » ⁸¹.

L'attraction de la Gold Coast sur les populations togolaises est due aux potentialités économiques de cette colonie anglaise, vieille de plus de vingt-cinq ans que le Togo français. En effet, colonie sous-peuplée, la Gold Coast manquait de bras pour faire face à une activité économique en pleine croissance. Ainsi, les Togolais, en particulier des jeunes originaires du Nord, du Sud-ouest et des régions frontalières, se rendaient en Gold Coast, les uns pour faire le métayage dans les plantations de café et cacao, les autres pour travailler comme manœuvres dans les maisons de commerce et dans les mines d'or et de diamant. Ainsi, pour eux, la Gold Coast paraissait être un eldorado. Pour les autorités anglaises de la Gold Coast qui tiraient avantage de l'exode des Togolais, le phénomène a son origine dans le succès de l'administration indirecte pratiquée dans cette colonie. De leur côté, les autorités du Togo français décident de mettre fin à ce dépeuplement du territoire ⁸² par l'institution d'une taxe d'émigration pour les déplacements de plus de trois mois et l'octroi d'un passeport pour les déplacements de dix jours. Il fut également décidé de sanctionner les chefs qui abuseraient de leur autorité à l'égard de leurs sujets. Mais, ces mesures furent inefficaces en raison de la fluidité des frontières.

A ces mobiles d'ordre économique, il convient d'ajouter l'unité de langue des populations frontalières qui facilitait ces déplacements. De plus, certaines familles riches du Sud du Togo envoyaient leurs enfants dans les écoles de la Gold Coast pour y parfaire leur formation.

⁸⁰ C.A.O.M., Aix-en-Provence, Affaires Politiques Togo/Cameroun, lettre n° 208, Gouverneur des colonies/Ministre a/s exode des Togolais vers la Gold Coast, p. 34, Comparaison des salaires : les bons ouvriers = 25 à 35 francs CFA contre 27 à 37 francs CFA en Gold Coast ; manœuvre = 6,75 à 9,5 francs contre 17,4 à 18,4 francs.

⁸¹ Gold Coast Independant du 24 avril 1923, cité par BARANDAO (K.), op. cit., p. 336.

⁸² Rapport annuel à la S.D.N., 1922, p. 83 : près de 3 000 personnes, sur une population totale d'environ 900 000, émigraient chaque année vers la Gold Coast.

Ainsi, la « *frontière politique du Sud [du Togo] ne correspond pas à une frontière ethnolinguistique* »⁸³, ce qui la rend extrêmement perméable sur le plan économique. Mais, le penchant des Togolais du Sud vis-à-vis de la Gold Coast voisine n'est pas seulement économique, il est aussi intellectuel, voire politique.

B. Le penchant intellectuel du Sud du Togo pour la Gold Coast

Il se manifeste par l'influence des idées panafricanistes sur l'intelligentsia togolaise et par le soutien dont bénéficie cette dernière de la part de la presse ghanéenne.

⁸³ CORNEVIN (R.), op. cit., 1988, p. 281.

1. L'éclosion d'un mouvement pour l'émancipation des Noirs

Pendant l'entre-deux guerres, l'Afrique Occidentale Britannique (Nigeria, Gold Coast, Sierra Léone et Gambie) connaît une intense activité politique, animée par des partis politiques et des mouvements interterritoriaux et nationalistes, qui dénonçaient le colonialisme. Dans cette lutte contre l'oppression coloniale et pour l'émancipation des peuples d'Afrique, la Gold Coast a joué un rôle important, un rôle de leader.

En effet, l'un des mouvements nationalistes fars, le "*National Congress of British West Africa*", N.C.B.W.A. (Congrès National de l'Afrique Occidentale Britannique) a vu le jour grâce aux efforts coordonnés de J.E. Cassely HAYFORD, juriste de la Gold Coast et du docteur Savage AKIWANDE du Nigeria. Mais « *l'âme du mouvement fut incontestablement Cassely HAYFORD, dont l'idéalisme, la perception des réalités politiques et la foi dans l'unité des peuples africains* »⁸⁴ permirent de donner une visée panafricaniste au N.C.B.W.A.. Selon lui, ce mouvement nationaliste devait agir pour faire avancer les aspirations politiques, économiques et sociales des Africains, non seulement en Gold Coast mais aussi dans les autres colonies anglaises de l'Afrique Occidentale. Grande figure du nationalisme ghanéen pendant l'entre-deux guerres, C. HAYFORD fut influencé par le docteur E.W. BLYDEN, Marcus GARVEY et le docteur W.E.B. DUBOIS, pères fondateurs du panafricanisme et du mouvement afro américain. Ainsi, cet avocat de renommée internationale lutta non seulement pour l'émancipation de la Gold Coast, mais également pour libérer tout le continent africain du joug colonial.

La période de l'entre-deux guerres fut marquée, au Togo français, par un mouvement contestataire⁸⁵, dont les principaux responsables, par crainte de représailles, se sont réfugiés en Gold Coast. Ainsi, cette élite du Sud du Togo était régulièrement informée des initiatives de la N.C.B.W.A. et des prises de positions de HAYFORD contre le colonialisme. De même,

⁸⁴ ADU BOAHEN (A.), *La politique et le nationalisme en Afrique occidentale, 1919-1935*, in Histoire générale de l'Afrique, vol. VII, 1880-1935, Paris, édition UNESCO/NEA, 1987, p. 679.

le "*British West African Review*", organe de presse du mouvement, rendait compte des activités de ce dernier et sensibilisait de ce fait les masses sur la nécessité de libérer l'Afrique du colonialisme. Toutes ces idées, ces discours panafricanistes et anticolonialistes rencontraient incontestablement un terrain favorable chez l'élite togolaise réfugiée en Gold Coast, qui dénonçait depuis leur exil le mandat français sur le Togo. Lors de sa première conférence tenue à Accra, du 11 au 29 mars 1920, le Congrès condamna ouvertement l'attitude des puissances européennes à échanger ou à partager des territoires sans consulter au préalable les populations concernées. La conférence dénonça plus particulièrement « *le partage du Togo entre les Gouvernements anglais et français, et la remise du Cameroun à la France, sans que les populations aient été consultées ou qu'il ait été tenu compte de leurs désirs en la matière ...* »⁸⁵. La prise de position du Congrès contre le partage du Togo allemand vient réconforter l'élite du Sud du Togo, qui avait contesté en son temps la convention MILNER-SIMON du 10 juillet 1919. Le soutien du N.C.B.W.A. aux élites opposées au mandat de la France sur le Togo n'est donc plus à démontrer. Désormais, l'élite du Sud du Togo, hostile à l'administration française, bénéficie d'un appui intellectuel et juridique dans son combat pour l'autonomie politique du Togo. Leur objectif de libérer le territoire du colonialisme rejoint celui du N.C.B.W.A. qui revendique le droit de tous les peuples africains à l'autodétermination. C'est cette collusion des idéaux qui justifie en partie le rapprochement de l'élite sud togolaise de l'élite ghanéenne. Ce rapprochement s'explique aussi par le manque relatif d'activités politiques africaines dans les colonies de l'Afrique Occidentale Française, à cette époque. Ainsi, pour l'intelligentsia togolaise, il est important de s'inspirer des idées et des actions du N.C.B.W.A. pour dénoncer le mandat français au Togo. C'est pour atteindre cet objectif, c'est-à-dire libérer le Togo du colonialisme, que cette élite, exilée en Gold Coast, obtiendra le privilège de dénoncer dans la presse ghanéenne les exactions des administrateurs français au Togo.

⁸⁵ Voir supra, p. 25.

⁸⁶ ADU BOAHEN (A.), op. cit., p. 682.

2. Le soutien de la presse ghanéenne

La proximité du Togo français et de la Gold Coast permet une circulation rapide des idées, essentiellement anticolonialistes. A cette raison géographique, s'ajoute une situation paradoxale soulignée par M. CORNEVIN. En effet, « *les journaux d'Accra étaient lus à Lomé* ⁸⁷. Par contre, le journal catholique "*Mia Holo*" imprimé à l'Ecole professionnelle de Lomé, était largement diffusé en Gold Coast ; il était jusqu'en 1929 imprimé en Ewé et en Anglais, avec seulement une demi page en Français » ⁸⁸. Ainsi, il semble que les autorités françaises du Togo aient toléré, pendant une période relativement longue, la diffusion des journaux de la Gold Coast, alors que la majorité de ces derniers publiaient parfois des articles antifrçais. Ce laxisme sera exploité par l'élite mécontente de l'administration française et réfugiée à Accra, d'où elle lancera des pamphlets violents contre la France. Ce fut le cas par exemple du "*Deutsch Togo Bund*" ⁸⁹, qui utilisa en 1933 les pages du "*Gold Coast Spectator*" pour dénoncer la répression des manifestations de janvier 1933 et réclamer le retour de l'Allemagne au Togo. Face à la violence de ces articles et pour éviter un soulèvement populaire dans le Togo français, les autorités décident, en 1935, de mieux contrôler l'entrée de la presse ghanéenne dans le territoire. C'est ainsi que par un arrêté du 27 juillet 1935, le Gouverneur Général de l'A.O.F. prononce l'interdiction sur le territoire de la Fédération et au Togo de deux périodiques : "*The Provencial Pionneers*" et "*The African Morning Post*". Ces journaux sont accusés de répandre « *une politique nettement agressive contre l'Administration française en générale et en particulier contre les méthodes suivies au Togo* » ⁹⁰. En effet, dans sa parution du 19 juin 1935, "*The African Morning Post*", parlant de l'exode des Togolais vers la Gold Coast, oppose le "*Gouvernement tyrannique*" du Togo français (cause de l'exode) au "*Gouvernement bienfaisant*" de la Gold Coast et du Togo britannique. L'auteur (inconnu) de l'article poursuit en ces termes : « *la devise de la France Liberté-Egalité-Fraternité peut sembler belle et parfaite en principe, mais elle est rarement pratiquée dans*

⁸⁷ Selon nous, l'occupation de Lomé par les Anglais entre 1914-1919 en est probablement la cause.

⁸⁸ CORNEVIN (R.), op. cit., 1988, p. 281.

⁸⁹ Voir Annexe 3, « *Le Togo appelle les Allemands* » (suite aux émeutes de janvier 1933), p. 241.

⁹⁰ Archives Nationales du Togo, 8 Affaires Politiques et Administratives, Direction des affaires politiques, Lettre du Gouverneur Général de l'A.O.F. par intérim à l'Administrateur supérieur du Togo, a/s Interdiction de journaux publiés en Gold Coast portant atteinte à l'administration française au Togo, 31 août 1935, p. 1.

*certaines de ses colonies africaines ; aussi, trouvant la vie insupportable ... »*⁹¹, des Togolais décident de s'installer en Gold Coast. Il est donc clair que l'auteur de cet article s'en prend directement au mandat de la France au Togo, avec une telle violence que les autorités mandataires ne peuvent qu'interdire ce journal. Dans un autre article publié par le même journal le 11 juillet 1935, l'auteur, *"l'ancien habitant du Togo"*, compare l'ancienne administration allemande du Togo au mandat français. Il écrit en substance : « *relativement parlant, et d'après mon expérience personnelle, les Allemands, administrativement et commercialement, sont mille fois supérieurs à ceux qui sont en train de ruiner le Togo tout entier, tant que ce territoire restera sous leur administration* »⁹². Ainsi, le journal ghanéen *"The African Morning Post"* apparaissait comme la tribune où les élites du Sud du Togo réfugiées au Ghana fustigeaient, en des termes très violents, l'administration française. C'est donc à juste titre que ce journal fut interdit au Togo, car à terme, ces articles très virulents auraient provoqué un soulèvement populaire, que les autorités françaises n'auraient pas pu contrôler. Le soutien des journaux ghanéens à l'intelligentsia togolaise ne fait aucun doute. Car, l'élite anglaise et les journaux partageaient presque le même idéal que l'élite togolaise du Sud du Togo, celui de mettre fin au système colonialiste afin de permettre au continent africain de s'émanciper politiquement et économiquement. Le rapprochement entre ces deux élites est paradoxal, dans la mesure où l'intelligentsia togolaise aurait choisi de combattre le colonialisme, non pas avec les leaders de l'Afrique Occidentale Française, mais avec les élites anglophones.

⁹¹ Ibid, p. 4.

⁹² Ibid, p. 5.



Créée de toutes pièces en 1884 par L'Allemagne, la colonie du Togo apparaissait, à la veille de la Guerre de 1914, comme la colonie de référence de toutes les possessions allemandes d'Afrique. La bonne gestion financière de l'administration allemande a permis l'essor économique de cette modeste colonie. Cependant, la fermeture des cercles du Nord et les insuffisances du système judiciaire allemand viennent ternir quelque peu l'image de colonie modèle attribuée au Togo. La Guerre de 1914-1918, qui éclate en Europe, n'épargne pas l'Afrique. C'est ainsi que le Togo servira de théâtre d'opérations militaires, à l'issue desquelles l'Allemagne vaincue abandonnera son ancienne colonie, qui est occupée par des forces franco-britanniques. Conformément au Traité de Versailles qui proclame la déchéance coloniale de l'Allemagne, le territoire du Togo est partagé et placé officiellement sous les administrations britannique et française.

Ainsi, le Togo allemand est démantelé au profit de deux entités politiques distinctes, ce qui entraîne la fracture de l'homogénéité politico culturelle des groupes ethniques frontaliers. Les Ewé, qui ont le plus souffert de ce partage, chercheront à sauvegarder leur unité, en entretenant des rapports socioéconomiques avec les populations éwé de la Gold Coast et du Togo britannique. La fluidité des nouvelles frontières favorise non seulement les échanges économiques, mais également la diffusion d'idées anticolonialistes et panafricanistes, lancées depuis la Gold Coast par une élite ghanéenne, largement influencée par les pères du mouvement afro américain. Réfugiées en Gold Coast et en contact avec ces idées émancipatrices de l'Afrique, certaines élites togolaises se lanceront, avec l'appui de la presse ghanéenne, dans une diatribe contre l'administration française du Togo. C'est également avec l'appui de l'élite anglophone que l'intelligentsia togolaise posera sur la scène internationale, à partir de 1945, le problème de l'unification de tous les Ewé. Certes, cette revendication

unitaire n'aboutira pas, mais elle renforcera quelque peu les liens entre l'élite du Sud du Togo et la Gold Coast. Ce penchant des élites du Togo pour la Gold Coast marquera le processus de décolonisation du Togo, car les nationalistes togolais réclameront pour le territoire des réformes institutionnelles calquées sur celles du Togo britannique et de la Gold Coast. D'autre part, en raison du statut juridique spécifique du Togo et devant l'hostilité des populations à être traitées comme des sujets français, la France y mettra en place une organisation administrative distincte de celle existant dans ses colonies.

TITRE 1^{er} : L'autonomie institutionnelle du Togo français

Le 8 janvier 1918, le Président américain W. WILSON prononce devant le Sénat un discours dans lequel il énumère quatorze propositions qui influenceront considérablement les travaux de la Conférence de paix. Cette dernière s'ouvre à Paris le 24 janvier 1919 avec un seul objectif : déterminer les conditions de paix qui permettraient d'éviter à l'avenir « *la boucherie humaine* » qu'avait engendrée la Guerre de 1914. Unanime sur l'idée de créer une organisation dont la mission sera de garantir la paix et la sécurité internationale, la Conférence

fut cependant divisée sur le sort des anciennes colonies allemandes occupées de fait par les Puissances alliées. Ainsi, deux opinions divergentes apparaissent, dès l'ouverture de la Conférence, à propos du régime à appliquer aux colonies allemandes. D'un côté, la France, la Grande-Bretagne et les Dominions britanniques soutenaient l'idée d'une annexion pure et simple des colonies allemandes. De l'autre, les Etats-Unis rejetaient l'appropriation de ces colonies par leurs conquérants. Dans la cinquième de ses quatorze propositions, le président WILSON développe le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et propose, sur la base de ce principe, l'internationalisation des colonies allemandes sous une administration désignée par la Société des Nations. Au terme de six jours de débats, la Conférence parvient, le 30 janvier, à un arrangement provisoire satisfaisant relatif au régime à appliquer aux anciennes possessions allemandes. Ce compromis entre les Etats-Unis et les Alliés est résumé dans l'article 22 du Pacte constitutif de la Société des Nations ⁹³. La Conférence a décidé, par cette disposition, d'appliquer le régime de mandats aux anciennes colonies allemandes et aux pays détachés de la Turquie.

Ainsi, conformément au Traité de paix de Versailles et à l'Acte de Londres du 22 juillet 1922 ⁹⁴, le Togo sera placé sous le mandat de la France. Ces dispositions confèrent désormais à l'ancienne colonie allemande un statut juridique particulier dans la mesure où la puissance mandataire, c'est-à-dire la France, doit rendre compte annuellement à la S.D.N. de son action dans le territoire. Bien que soumis à la législation française, le Togo sous mandat français ne constitue donc pas une colonie ordinaire. Aussi, les autorités françaises vont-elles marquer cette particularité en faisant du Togo un territoire autonome sur les plans administratif et financier (Chapitre 1). Mais, ce particularisme institutionnel sera ébranlé par deux fois (en 1934 et 1936) par la volonté de la puissance mandatrice de confondre le sort du Togo avec celui d'une colonie ordinaire (Chapitre 2).

⁹³ Voir Annexe 4, *Article 22 du Pacte de la Société des Nations*, p. 243.

⁹⁴ Voir Annexe 5, *Mandat français sur le Togo (Acte de Londres du 20 juillet 1922)*, p. 245.

Titre 1. L'autonomie institutionnelle du Togo français
Chapitre 2. Une individualité territoriale fragilisée
Section 2. Des réformes contestées

Chapitre 1 : L'organisation politico administrative du Togo sous mandat

Bien que calquée sur les institutions administratives "*aofiennes*", l'armature administrative du Togo présente des particularités en raison de l'application du régime de mandats. En effet, l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, tel qu'il a été adopté par la Conférence de Paris, introduit dans le droit international une nouvelle notion : le mandat. D'après cet article, les populations du Togo, incapables « *de se diriger [elles]-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne* », doivent être placées sous l'administration de la France, chargée d'assurer leur bien-être et leur développement (Section 1). Dans l'exercice de son mandat au Togo, la France a, certes, pleins pouvoirs d'administration et de législation, mais doit observer les principes contenus dans l'article susvisé. L'application conjointe du régime de mandats international et de la législation française va conférer aux institutions togolaises un caractère singulier, ce qui distinguera le Togo d'une colonie traditionnelle (Section 2).

Section 1. Un statut spécial pour le Togo

L'institution du système de mandats internationaux est l'oeuvre de la Conférence de paix de Paris. En effet, la question du sort des colonies allemandes et des territoires de l'ancien Empire ottoman a conduit celle-ci à élaborer un statut juridique spécifique à ces territoires. L'article 22 du Pacte de la Société des Nations constitue le siège de ce régime international qui s'appliquera au Togo. Ainsi, pour la clarté des débats, nous présenterons d'abord le régime de mandats international issu de l'article 22, avant d'analyser les modalités de son application au Togo.

A. Le régime de mandats international

C'est à la Conférence de paix de Paris (janvier 1919) qu'a été défini, dans un esprit de compromis, le système de mandat international.

1. Origines de l'institution des mandats

Bien avant la fin de la Guerre de 1914, la France et l'Angleterre s'étaient préoccupées de définir la conduite à tenir pendant la Conférence de paix qui devait mettre fin au conflit. Plus particulièrement, ces deux puissances coloniales avaient arrêté leur position en ce qui concerne le sort des colonies allemandes qu'elles avaient conquises par les armes.

Dès 1917, le Gouvernement français met en place des commissions dont le but est de définir la position coloniale de la France à la Conférence de paix. Une première commission, composée de fonctionnaires, est instituée le 3 octobre 1917. Malheureusement, cette commission s'est penchée exclusivement sur la question d'extension ou d'échange de territoires, reléguant ainsi au second plan le sort des anciennes colonies allemandes. Mais, soucieuses d'élargir et d'approfondir le débat, les autorités françaises créent, le 6 février 1918, une commission extra parlementaire. Réservée sur la question des acquisitions territoriales, c'est-à-dire l'annexion des possessions allemandes, la Commission « *porta surtout son examen sur le régime économique et douanier, l'internationalisation de l'Afrique centrale et la politique indigène* »⁹⁵. Minés par l'antagonisme entre les représentants du Gouvernement et ceux des milieux coloniaux, les travaux de la Commission n'aboutiront qu'à des « *vœux platoniques : établissement de lignes de transports sous pavillon français, transformation sur place des matières premières, établissement de voies de communication à l'intérieur des colonies, développement d'organismes de crédits coloniaux* »⁹⁶. Cependant, l'idéalisme des vœux émis par la Commission laisse apparaître la position de la France. Le Gouvernement français semble s'opposer à toute restitution à l'Allemagne de ses anciennes colonies, tout en envisageant leur éventuel internationalisation. En somme, bien avant la Conférence, la France n'est pas parvenue à une conception d'ensemble claire de sa politique coloniale concernant les anciennes possessions allemandes.

⁹⁵ FURUKAKI (P. T.), *Les mandats internationaux de la S.D.N.*, Thèse de doctorat d'Etat de droit international, Faculté de droit de Lyon, 1923, p. 27.

⁹⁶ Idem.

Comme la France, la Grande-Bretagne avait défini avant la fin de la guerre son point de vue sur le sort des anciennes colonies allemandes. Le Gouvernement britannique, fidèle à la politique traditionnelle, se préoccupait moins des questions territoriales que de la protection de la liberté commerciale et de la sécurité des liaisons maritimes. En clair, la question des acquisitions territoriales, notamment l'annexion des colonies allemandes, n'était pas une priorité pour la Grande-Bretagne. L'idée d'une éventuelle restitution à l'Allemagne de ses colonies était donc envisagée par les autorités britanniques. Cependant, l'opinion publique, impressionnée par les visées impérialistes du pangermanisme, se mobilise afin d'infléchir la politique du Gouvernement. Ainsi, le 16 mai 1917, Lord Robert CECIL, sous-secrétaire aux affaires étrangères, déclarait à la Chambre des Communes : « *Je ne sais pas et nul ne peut dire ce que nous devons faire à la fin de la guerre, mais si c'est un grand succès, j'avoue que je considérerai avec horreur l'idée de rendre les indigènes qui ont été arrachés à un tel Gouvernement* »⁹⁷ [le Gouvernement allemand]. De son côté, le Premier Ministre, Lloyd GEORGE, affirmait le 6 janvier 1918 devant les délégués des "trade-unions" : « *en ce qui concerne les colonies allemandes, j'ai déclaré à plusieurs reprises qu'elles seront à la disposition d'une conférence dont la décision devra avant tout tenir compte des aspirations et des intérêts des habitants de ces colonies* »⁹⁸. Ainsi, face à la mobilisation de l'opinion publique et la prise de position des Dominions en faveur d'une annexion des colonies allemandes, le Gouvernement britannique écarte peu à peu l'idée d'une restitution à l'Allemagne de ces colonies ; il penche même pour une internationalisation de ces dernières. Aussi, le 11 janvier 1918, le "War Cabinet" (ministère de la guerre) publie un memorandum qui suggère d'appliquer à la région de l'Afrique équatoriale un « *système intermédiaire entre l'internationalisation et le régime des souverainetés nationales, avec une force internationale de police et un contrôle international des douanes perçues et réparties par l'administration internationale* »⁹⁹. Il apparaît donc que les autorités britanniques s'efforcent de concilier la politique traditionnelle avec l'idée d'internationalisation.

⁹⁷ Ibid, p. 23.

⁹⁸ Idem

⁹⁹ Idem.

Cependant, le 23 octobre 1918, M. BALFOUR, ministre des affaires étrangères, affirme à propos des colonies allemandes, « ... *Si ces colonies sont restituées, quelles garanties avons-nous, quelles garanties aurons-nous qu'elles ne seront pas utilisées par leurs anciens possesseurs comme bases d'une guerre de pirates ? J'ai longuement et sérieusement réfléchi à cette question et la seule réponse que j'y ai trouvée ..., c'est qu'il y a incompatibilité absolue entre le salut, la sécurité, l'unité de l'Empire britannique et la restitution des colonies allemandes* »¹⁰⁰. Ainsi, sans adhérer totalement à l'idée d'une annexion des colonies allemandes, le Gouvernement britannique suggère de retirer celles-ci à l'Allemagne pour les placer sous un régime international.

En résumé, outre les Dominions qui défendent l'annexion des colonies allemandes, la France et la Grande-Bretagne sont opposées à la restitution de celles-ci à l'Allemagne. Mais, alors que les Britanniques proposent leur internationalisation, le Gouvernement français, lui, reste silencieux sur la question. Telles étaient donc les positions des autorités françaises et britanniques lorsque les Etats-Unis, par la voix du Président WILSON, exprimèrent leur position.

En effet, dans le discours qu'il prononça le 8 janvier 1918 devant le Sénat, WILSON exprima son opinion coloniale sur le sort des anciennes colonies allemandes et des pays détachés de la Turquie. La cinquième proposition de son message est ainsi conçue : « *un arrangement librement débattu, dans un esprit large et absolument impartial, de toutes les revendications coloniales, basé sur la stricte observation du principe que, dans le règlement de ces questions de souveraineté, les intérêts des populations en jeu pèsent d'un même poids que les revendications équitables du Gouvernement dont le titre est à définir* ».

¹⁰⁰ Ibid, p. 24.

Certes, les propos du Président WILSON sont vagues, mais ils contiennent les éléments de la doctrine coloniale des Etats-Unis. Le Président américain admet que la question de souveraineté doit être réglée vraisemblablement par la Conférence de paix. Il reconnaît également le bien-fondé des revendications des puissances colonisatrices, mais celles-ci, affirme-t-il, doivent être conciliées avec « *les intérêts des populations en jeu ...* ». Selon A. MILLOT, les journaux démocrates américains parus entre le 20 janvier et le 5 février 1919 interpréteront le message du Président WILSON en exposant ses idées fondamentales, à savoir, l'institution d'une Ligue ou Société des Nations et l'application du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes aux anciennes colonies allemandes ¹⁰¹. Ainsi, les Etats-Unis incarnent une tendance anti-colonisatrice en s'opposant à toute souveraineté nationale (annexion) sur les ex colonies allemandes. Cette doctrine coloniale vient d'ailleurs en appui au mouvement de l'opinion socialiste mondiale qui préconise tout simplement l'internationalisation des anciennes colonies allemandes d'Afrique ¹⁰². Telles étaient les prises de positions des uns et des autres concernant le sort des colonies allemandes à l'ouverture de la Conférence de paix.

Le 24 janvier 1919, la question du sort des anciennes colonies allemandes est posée, pour la première fois, devant la Conférence de Paris. Très vite, des divergences éclatent entre les points de vue de la France, des Etats-Unis, de l'Angleterre et des Dominions. En effet, deux tendances s'affrontent : la tendance annexionniste et la tendance internationaliste. Les Dominions britanniques ouvrent les premiers le débat en exposant la thèse annexionniste. Les délégués du Canada, de l'Australie, de la Nouvelle Zélande et de l'Afrique du Sud soutiennent que seule la politique d'annexion des colonies allemandes permettra d'affaiblir l'impérialisme pangermaniste. Ainsi, les Dominions ne veulent pas renoncer aux territoires qu'ils ont conquis en combattant les troupes allemandes ; ils veulent étendre leur souveraineté sur lesdits territoires. Intervenant à son tour, Henri SIMON, Ministre des colonies, expose le point de vue de la France, celui de la colonisation-tutelle dans les cadres de la souveraineté. Mais, influencé par les revendications des Dominions, le Ministre fait valoir, devant la Conférence, l'utilité du maintien des droits de la France sur le Togo et le Cameroun. Comme

¹⁰¹ MILLOT (A.), *Les mandats internationaux. Etude sur l'application de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations*, Paris, éditions Emile Larose, 1924, p. 15.

les Dominions, le Ministre laisse entendre que, face à l'impérialisme pangermaniste, l'annexion des anciennes colonies allemandes est la seule politique envisageable. En défendant cette thèse, la France, par la voix du Ministre des colonies, donne satisfaction aux milieux coloniaux qui se sont toujours opposés à l'idée d'internationaliser les colonies allemandes.

Le Président WILSON, de son côté, va s'en tenir à la thèse américaine et rejeter en bloc la théorie annexionniste. Aussi, à la séance plénière du 27 janvier 1919, le Président américain, voulant concilier les opinions divergentes, affirme : « *Internationalisons ces colonies. Plaçons-les sous le contrôle général de la Société des Nations et désignons une puissance comme déléguée de la Société, afin de les administrer* »¹⁰³. Les délégués anglais étaient indécis sur le sort à réserver aux anciennes colonies allemandes. Nous avons vu plus haut que le Gouvernement britannique, qui voulait s'en tenir à la politique coloniale traditionnelle de la guerre, avait cédé sous l'influence des idées d'internationalisation et de la thèse annexionniste des Dominions. D'autre part, il semble que la Grande-Bretagne avait conclu avec la France des accords secrets au terme desquels les deux puissances rattachaient à leurs possessions voisines le Togo et le Cameroun conquis par leurs armées¹⁰⁴ ; un traité secret signé en 1919 entre la Grande-Bretagne et le Japon attribuait à ce dernier les îles Carolines et les îles Marshall. La révélation de ces accords secrets pesait lourdement sur les discussions relatives aux colonies allemandes. Ainsi, Lloyd GEORGE, Premier Ministre anglais, lié par le traité anglo-japonais et désireux de soutenir les Dominions dans leurs revendications, s'oppose à la proposition américaine. Cependant, le Gouvernement britannique, vraisemblablement pour éviter l'enlisement des débats, propose un arrangement, un compromis. En effet, il « *estime qu'il est de son devoir de soutenir le point de vue de ses Dominions qui réclament l'annexion pure et simple des colonies allemandes voisines de leurs territoires, soit en Océanie, soit en Afrique. En ce qui concerne toutefois l'Afrique Occidentale Allemande, la Grande-Bretagne, tout en revendiquant cette colonie [le Togo britannique], ne paraît pas hostile au système du*

¹⁰² FURUKAKI (P. T.), op. cit., p. 29.

¹⁰³ Propos du Président WILSON, cité par FURUKAKI (P. T.), op. cit., pp. 40-41.

¹⁰⁴ MILLOT (A.), op. cit., p. 15.

mandat donné par la Ligue des Nations »¹⁰⁵. Ce changement d'attitude des Britanniques fera avancer les discussions : l'adhésion des délégués anglais à la proposition du Président WILSON entraîne le ralliement des autres puissances. Aussi, la Conférence adopte la proposition américaine tout en faisant droit aux revendications des Dominions. Dans un communiqué rendu public le 30 janvier 1919, la Conférence déclare qu'un « *arrangement provisoire satisfaisant* » a été obtenu en ce qui concerne le régime à appliquer aux anciennes colonies allemandes et aux territoires détachés de la Turquie. Le texte définitif de cet arrangement est d'abord consigné dans l'article 19 du projet de Pacte des Nations et deviendra plus tard l'article 22 du Pacte définitif de la Société des Nations. L'article 22 consacre donc l'institution du régime de mandats dans les anciennes colonies allemandes et les pays détachés de la Turquie. Mais, cet arrangement « *satisfaisant* » est vite dénoncé par le Japon, les Dominions et les milieux coloniaux français et britanniques. Tous estiment que le système de mandats auquel ils ont adhéré constitue un obstacle au plein exercice de leur souveraineté sur les colonies allemandes. En France, la Ligue coloniale française, dans une vive protestation, exige l'abandon formel du système de mandats. De leur côté, les journaux français, traitant des questions coloniales, dénoncent le régime institué par l'article 22, car il retire à la France « *le fruit des campagnes militaires ayant abouti à la conquête des colonies allemandes. D'aucuns appréhendaient que l'Allemagne ne rentrât en possession de ses colonies par le moyen détourné d'un mandat donné à elle par la Société des Nations* »¹⁰⁶. En Angleterre, le "Royal Colonial Institute" vota le 10 février 1919 une résolution demandant le retrait pur et simple des mandats. Des journaux tels que le "Morning Post" (du 30 janvier 1919) et le "Daily Mail" (du 31 janvier 1919) soutenaient que le régime de mandats international mettait « *l'Empire en danger* »¹⁰⁷. Ainsi, bien avant son application, l'article 22 du Pacte de la Société des Nations est l'objet de critiques et de contestations formulées par les milieux coloniaux de certains Etats membres fondateurs de la S.D.N.. Ces critiques illustrent sans doute le sérieux antagonisme qui a régné au sein de la Conférence entre les annexionnistes et les internationalistes. En outre, cette contestation traduit combien « *l'arrangement satisfaisant* » intervenu entre les deux tendances était fragile. Peut-être aussi que les protestations élevées ici et là sont justifiées par le laconisme de l'article 22 du Pacte instituant le régime de mandats.

¹⁰⁵ *Le Temps*, 30 janvier 1919, cité par FURUKAKI (P. T.), op. cit., pp. 41-42.

2. L'article 22 du Pacte de la S.D.N.

a) Le général SMUTS, théoricien du système des mandats¹⁰⁸

C'est au général SMUTS que revient la paternité du système des mandats. En effet, membre du Cabinet de guerre britannique et délégué de l'Afrique du Sud à la Conférence, il fut chargé de rédiger un "*pamphlet*" en faveur de la Société des Nations. En 1918, il publie une brochure intitulée "*The League of Nations. A practical suggestion*", contenant des données qui serviront de bases à la nouvelle organisation. C'est dans cette brochure qu'apparaît pour la première fois la notion de *mandat international*. Le général SMUTS y suggère l'institution d'un régime spécial pour les territoires détachés des anciens Empires vaincus. L'originalité des suggestions de SMUTS séduira la Commission de la Conférence et c'est ainsi que le Pacte des Nations lui empruntera le terme mandat et les principes qui selon lui devaient régir la tutelle de ces peuples.

Le général SMUTS assigne comme but à la Ligue des Nations la prévention des guerres futures. La Ligue devra, en outre, étudier et résoudre tous les problèmes politiques, économiques et commerciaux qui pourraient naître des rapports entre Etats membres. Le délégué de l'Afrique du Sud à la Conférence développe la thèse selon laquelle, par suite de la défaite de l'Autriche-Hongrie, de la Turquie et de l'anarchie prolongée de la Russie, certains territoires n'appartiennent plus à personne, faute d'un pouvoir politique organisé capable de les administrer. Selon le général SMUTS, la Société des Nations doit être considérée comme "*l'héritière naturelle*" des Empires défunts et des colonies enlevées à l'Allemagne. Le retour à la Société des Nations de ces "*res nullius*" (territoires sans maître) est nécessaire pour éviter

¹⁰⁶ MILLOT (A.), op. cit., p. 25.

¹⁰⁷ FURUKAKI (P. T.), op. cit., p. 43.

¹⁰⁸ Nous devons une grande partie de cet exposé à l'ouvrage de FURUKAKI (P. T.), op. cit., pp. 29-36.

leur annexion et garantir leurs droits à l'autodétermination. Légataire, la S.D.N. est investie du droit de disposition définitive sur ces territoires conformément à certains principes fondamentaux qui sont :

- La reconnaissance et l'application à ces territoires du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, afin d'empêcher leur annexion aux Puissances victorieuses. C'est le rejet de tout impérialisme territorial vis-à-vis de ces "*res nullius*" qui est ici exprimé.

- Le principe des institutions. La S.D.N. aura la fonction exclusive de mettre en place les institutions appropriées chargées de la gestion administrative de ces territoires et de ces peuples. C'est donc elle qui est dépositaire de l'autorité dans ces territoires ; elle l'exercera elle-même ou la fera exercer en son nom.

- Le principe de mandat ou de délégation de l'autorité. « ... *Sous réserve de l'autorité et du contrôle de la Société ... , certaines Puissances particulièrement appropriées pourraient être désignées pour agir en tant que mandataires de la Société, au sein des peuples et territoires les plus arriérés ...* ». Ainsi, selon le général SMUTS, la S.D.N. peut légitimement déléguer son autorité et son droit d'administration sur un peuple à un Etat qu'elle désignera comme son représentant ou son mandataire. Il justifie cette délégation d'autorité par le souci de « *concilier les grandes puissances [et de] pallier dans les débuts au manque d'expérience administrative de la S.D.N. ...* ».

- L'autorité ou le droit de contrôle de l'Etat mandataire devra être inscrit dans un acte ou charte spéciale qui définira tous les pouvoirs de celui-ci sur le territoire concerné. Le même acte comportera le droit du peuple intéressé d'en appeler à la S.D.N. contre toute violation grossière de son mandat par l'Etat mandataire. Il s'agit là du droit de pétition que le Pacte de la Société des Nations a repris et consacré au profit des territoires sous mandat.

- L'égalité économique entre tous les Etats membres de la Société des Nations. « *L'Etat mandataire aura dans tous les cas l'obligation de maintenir le principe de la porte ouverte, ou des avantages économiques égaux pour tous* ». Ainsi, le général SMUTS rejette tout impérialisme économique de la puissance mandataire. En outre, cette dernière est tenue de ne pas créer dans le territoire sous mandat « *de force militaire supérieure à l'effectif indiqué par la S.D.N. pour les besoins de la police intérieure* ». L'impérialisme économique et militariste seront interdits par le Pacte de la S.D.N., ce qui constitue une restriction non moins négligeable à la souveraineté du pays mandataire ¹⁰⁹.

La plupart de ces suggestions ont été reprises par le Pacte dans la mesure où les propositions du général SMUTS étaient apparues comme un compromis acceptable par les tenants des deux tendances, c'est-à-dire les impérialistes (annexionnistes) et les internationalistes. Cependant, il existe une différence notable entre la doctrine du général SMUTS et celle du Pacte : les raisons de l'institution du système de mandats ne sont pas les mêmes. L'article 22 du Pacte affirme, en effet, que « *le bien-être et le développement de ces peuples forment un principe sacré de civilisation et il convient d'incorporer dans le présent Pacte des garanties pour l'accomplissement de cette mission* ». Ainsi, c'est au nom de la civilisation et pour une « *mission sacrée* » que la S.D.N. donnera mandat à certains Etats pour administrer ces peuples en son nom et assurer leur bien-être et leur développement. Des considérations d'ordre morale et humain sont donc à l'origine du système de mandats. Rien de tel n'apparaît dans la thèse du général SMUTS. Certes, ce dernier évoque le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, mais ce principe ne justifie pas l'institution des mandats. Faisant l'économie des considérations de haute morale, le général SMUTS défend l'idée selon laquelle le « *retour [de ces territoires ou peuples] à la Ligue des Nations devrait être substitué à toute politique d'annexion nationale* ». La protection de ces peuples faibles contre les ambitions impérialistes de certaines puissances constitue la base même de la doctrine du général SMUTS. Selon lui, il faut, pour annihiler cette politique annexionniste, confier l'administration de ces peuples à la Société des Nations qui pourra éventuellement donner mandat à certains Etats pour exercer,

¹⁰⁹ Voir infra, p. 63.

en son nom, le droit de contrôle sur ces territoires. En définitive, la crainte de l'impérialisme des puissances sur ces territoires sans maître domine toute l'argumentation du général SMUTS.

C'est sans doute dans la politique coloniale de l'Empire britannique que le délégué de l'Afrique du Sud à la Conférence a trouvé le prototype du système qu'il préconise. Il s'agit de mandat, de nature spéciale, que l'Empire britannique a donné à certains Dominions pour administrer des territoires et des peuples qui n'avaient pas encore la capacité à se diriger eux-mêmes. Les Dominions devaient exercer ce mandat dans l'intérêt de ces peuples. Ce fut le cas du mandat de l'Afrique du Sud sur le Basutoland et sur le Botswanaaland.

Le projet de mandats élaboré par le général SMUTS séduit la Conférence qui estime que les suggestions du représentant de l'Afrique du Sud sont un compromis acceptable et satisfaisant aussi bien pour les annexionnistes que pour les internationalistes. Aussi, ces propositions seront-elles reprises, développées et consignées dans l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, unique fondement juridique de la théorie des mandats.

b) La théorie juridique des mandats

Né de la conciliation entre des thèses contradictoires exprimées lors de la Conférence de paix, l'article 22 du Pacte constitue le texte fondamental sur lequel est édifié le système de mandats. Parlant de son importance, M. MILLOT affirmait que l'article 22 est « *inscrit en tête du système, comme la Constitution des Etats l'est en tête de leurs codes ...* »¹¹⁰. Comme nous

¹¹⁰ MILLOT (A.), op. cit., p. 36.

l'avons vu précédemment ¹¹¹, l'article 22 a emprunté le mot mandat au général SMUTS et lui a donné une valeur juridique en l'insérant dans un acte juridique, le Pacte des Nations. Cependant, tant sur la forme que sur le fond, cette disposition comporte des insuffisances dénoncées par la doctrine.

Sur la forme, il est fait grief à l'article 22 d'être rédigé en un anglais peu net et difficile à traduire avec précision, ce qui ne facilite pas sa compréhension. L'imprécision de ce texte tient également à l'influence du Président WILSON sur ses rédacteurs qui ont adopté un style biblique comparable à celui d'une oraison dominicale. S'agissant du fond, l'article 22 contient moins de principes que de directives générales. Les quelques principes qui apparaissent sont vagues et « *présentent plutôt la physionomie de maximes de haute morale politique que celle de préceptes juridiques précis* » ¹¹². Le texte constitutif des mandats aurait donc été rédigé en dehors de toute préoccupation juridique. Ses rédacteurs voulaient vraisemblablement « *voiler les divergences de vue des diverses puissances et laisser à l'avenir et à l'expérience le soin de décider de certains principes fondamentaux* » ¹¹³.

Il est incontestable que l'article 22 du Pacte demeure le fondement du système des mandats. Cependant, nous pensons que les critiques formulées à son encontre sont justifiées, dans la mesure où ces imperfections sont réelles. Il est vrai que les circonstances dans lesquelles ce texte a été rédigé expliquent en partie son caractère laconique. D'une part, la Conférence de paix se proposait de mettre en place un mécanisme fiable et stable, pour garantir la paix et la sécurité dans le monde ; d'autre part, l'article 22 n'est que le fruit amer d'une difficile conciliation entre les thèses annexionniste et internationaliste qui s'affrontaient au sujet du sort des pays détachés de la Turquie et des anciennes colonies allemandes. Ainsi, le souci de concilier des thèses contradictoires farouchement défendues et la volonté de fixer des règles de droit international permettant de garantir la paix ont conduit la Conférence à adopter un texte plutôt vague contenant moins de principes juridiques que de maximes d'ordre moral. Cet

¹¹¹ Voir supra p. 55.

¹¹² FURUKAKI (P. T.), op. cit., p. 59.

ensemble de circonstances a influencé négativement les travaux de la Conférence et surtout la rédaction et l'adoption de l'article 22. On peut, à la limite, estimer que les rédacteurs de ce dernier ont commis une faute excusable. Mais, la Société des Nations aurait pu, dès l'apparition des difficultés d'application du système des mandats (exemple : l'Angleterre annexe le Togo britannique à la Gold Coast), corriger les imperfections de l'article 22. En clair, la Société des Nations a manqué de réalisme ; elle n'a pas réagi devant les difficultés qui sont apparues dans l'application du régime des mandats. Elle aurait pu, face aux imperfections, faire une relecture du texte et y introduire, dans la mesure du possible, les principes juridiques qui font défaut à l'article 22. Sans doute, l'influence très considérable de la pensée impérialiste sur la S.D.N., dans ses premières années d'existence, a empêché celle-ci de prendre de telles initiatives. Car, le laconisme et l'imperfection de l'article 22 constituaient une brèche ouverte que les tenants de la thèse annexionniste pouvaient exploiter à loisir pour satisfaire leurs ambitions impérialistes.

En définitive, l'article 22 *« n'avait pas, dans la pensée de ses auteurs, la destination qu'il a reçue. Il prévoyait la création d'une institution ; il traçait le cadre que devait recevoir cette institution : il ne visait pas à la créer lui-même ... Il est devenu, par la suite des circonstances, un texte constitutif ... »*¹¹⁴. Ainsi, malgré les critiques formulées à son encontre, l'article 22 reste le fondement du système de mandats dont il faut analyser la nature juridique.

Le second alinéa de l'article 22 du Pacte déclare : *« la meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe est de confier la tutelle de ces peuples aux nations développées qui, en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position géographique, sont le mieux à même d'assurer cette responsabilité et qui consentent à l'accepter ; elles exerceraient cette tutelle en qualité de mandataires et au nom de la Société »*. Cet alinéa décrit le mandat international autour de deux principes fondamentaux : le mandat est une tutelle ; le mandat s'exerce au nom de la Société des Nations.

¹¹³ C.A.O.M., Aix-en-Provence, Affaires politiques, Togo/Cameroun, 1920-1957, carton 2313, dossier 4, *Système des mandats de la S.D.N.*, pp. 14-15.

Analogie entre le mandat international et la tutelle

Le rapprochement entre ces deux notions est logique puisque l'article 22 a été rédigé par des « *juristes anglo-saxons qui ont eu naturellement tendance à appliquer en droit international le régime des "trustees" de leur droit civil* »¹¹⁵. En déclarant que le mandat est une tutelle, l'article 22 introduit dans le droit international une notion de droit privé. La tutelle, en droit privé, est une institution permettant de protéger par voie de représentation certains mineurs ainsi que les majeurs dont les facultés mentales sont gravement altérées¹¹⁶. Le tuteur est ainsi appelé à protéger le mineur ; il le représente et agit à sa place. L'article 22 emprunte cette idée de protection des mineurs pour l'étendre et l'appliquer aux peuples faisant l'objet de mandat international. Par conséquent, le mandat devient une tutelle. En effet, incapables de se diriger eux-mêmes, ces peuples faibles ont besoin de la protection, donc de la tutelle de la puissance mandataire. D'après M. FURUKAKI, « *cette notion de tutelle découle du principe de la solidarité des peuples. La Société des Nations, chargée de la mettre en œuvre, est destinée à maintenir la paix en maintenant l'indépendance réciproque des peuples contre les tentatives de la force économique ou militaire* »¹¹⁷. En d'autres termes, c'est au nom de la solidarité entre les peuples que la S.D.N. introduit dans le droit des gens (droit international) un principe de droit privé. Conformément au principe de solidarité, les nations fortes doivent protéger les peuples faibles contre l'impérialisme économique et militariste. Cette protection des faibles est un moyen destiné à garantir la paix en sauvegardant l'indépendance des peuples les moins forts¹¹⁸. La tutelle internationale s'analyse donc comme l'une des mesures prises par la Conférence pour garantir le maintien de la paix. La tutelle, instituée par le mandat international, présente un caractère personnel, car le mandataire doit assurer la protection des

¹¹⁴ MILLOT (A.), op. cit., p. 33.

¹¹⁵ C.A.O.M., Aix-en-Provence, Affaires politiques, Togo/Cameroun, 1920-1957, carton 2313, dossier 4, *Système des mandats de la S.D.N.*, p. 35.

¹¹⁶ GUILLIEN (R.), VINCENT (J.) et autres, op. cit., p. 487.

¹¹⁷ FURUKAKI (P. T.), op. cit., p. 62.

¹¹⁸ Idem.

peuples et non celle du territoire placé sous mandat. Il en résulte que, tout comme la tutelle (en droit privé), le mandat crée une charge, une obligation à l'égard du mandataire. En effet, le mandat est établi non pas dans l'intérêt du mandataire, mais dans celui des populations sur lesquelles il est appelé à s'exercer. De même que le tuteur a main mise sur la personne et les biens du pupille, le mandataire assume l'administration du territoire dans l'intérêt de ceux qui l'habite. En droit privé, le tuteur est soumis au contrôle d'une autorité publique ; diverses sanctions garantissent la conformité de l'action du tuteur à sa mission. Il en est de même pour le mandat international : l'action du mandataire dans le territoire sous mandat est surveillé par un organisme international à qui il doit rendre compte.

La tutelle, consacrée par l'article 22 du Pacte, est certes proche de celle du droit privé, mais il existe entre ces deux notions des différences juridiques. En effet, en droit privé, les prérogatives du tuteur sont indépendantes de la personne du pupille : la tutelle a donc un caractère uniforme. A l'opposé, l'article 22 organise un mandat multiforme. La nature du mandat varie notamment en fonction du degré de développement du peuple auquel il s'applique : *« le caractère du mandat doit différer suivant le degré de développement du peuple, la situation géographique, ses conditions économiques ou toutes conditions analogues »*. Ainsi, l'article 22 distingue trois types de mandats¹¹⁹. Dans le premier cas, le mandat s'exerce sur des nations dont l'indépendance est reconnue. Ici, la puissance mandataire a pour mission de conseiller et de guider l'administration de ces nations vers leur autodétermination. L'administration étant assurée par la nation elle-même, l'idée de représentation disparaît. En conséquence, la situation n'est plus celle de la tutelle du pupille, il s'agit plutôt d'une curatelle d'un mineur émancipé ou d'un majeur incapable. Ces nations ont même le droit de participer au choix de leur curateur, c'est-à-dire de l'Etat mandataire. Le rôle du mandataire est donc de conseiller et d'assister la nation. Dans le deuxième cas, le mandataire a la charge d'administrer le territoire sous mandat : c'est la tutelle avec représentation. Comme nous le verrons plus loin, le Togo se situe dans cette deuxième hypothèse. Enfin, certains territoires sont administrés comme une partie intégrante du territoire du mandataire. Ce dernier exerce alors les pouvoirs qui sont les siens sur le territoire qui lui est confié ; la vie des populations est régie et organisée par la législation du

¹¹⁹ Voir infra p. 62.

mandataire. Ainsi, l'idée de tutelle disparaît complètement dans la mesure où le mandataire se comporte en souverain.

Il ressort de cette analyse que la tutelle prévue par l'article 22 n'est pas uniforme comme la tutelle du droit privé. Elle peut prendre trois formes différentes en fonction du degré de développement du peuple dont le territoire est placé sous mandat. Quelle que soit la nature du mandat, celui-ci est exercé au nom de la Société des Nations.

Le mandat s'exerce au nom de la Société des Nations

C'est le second principe affirmé par l'article 22 du Pacte de la Société des Nations. Conformément à ce principe, l'Etat, chargé d'administrer un territoire autre que le sien, n'agit pas en son nom, mais « *en qualité de mandataire, au nom de la Société des Nations* ». Ainsi, le territoire administré par la puissance mandataire ne lui appartient pas ; il n'est pas non plus placé sous sa souveraineté. Le mandataire agit au nom de la Société des Nations. Ce principe instaure une distinction entre le mandat et la colonie. Alors que la colonie appartient à l'Etat qui l'a conquise et qui y exerce des prérogatives de souveraineté (le droit de faire et de ne pas faire), le territoire sous mandat est confié au mandataire pour être administré au nom du mandant, en l'occurrence la Société des Nations. Le mandataire est tenu d'assurer l'administration du territoire dans l'intérêt des habitants. Par le mandat, l'Etat mandataire contracte des obligations qui sont juridiquement sanctionnées. Comme le tuteur en droit privé, le mandataire doit rendre compte de sa gestion. Il doit adresser un rapport annuel à la Commission permanente des mandats. En somme, ce principe limite, sinon fait obstacle, à l'exercice de toute souveraineté du mandataire sur le territoire placé sous mandat. Tenu

d'assurer la gestion du territoire au nom de la Société des Nations, l'Etat mandataire ne peut donc y mener aucune politique annexionniste, sinon il outrepasserait sa mission, celle de protéger les peuples faibles et de les conduire à l'autodétermination.

Il ressort des principaux caractères juridiques analysés que le mandat international tel qu'il est défini par l'article 22 est une institution originale appelée à régir la vie des territoires qui, à l'issue de la Guerre de 1914, ont cessé d'être sous l'autorité d'un pouvoir politique organisé. Ainsi, le mandat international constitue un moyen d'action politique, juridiquement organisé et sanctionné, donné à une puissance sur un territoire distinct de son territoire national, pour assurer la protection et le développement des peuples qui y habitent. Conformément à l'article 22, la France reçut mandat pour administrer le Togo, ancienne colonie allemande, qui fait l'objet de notre étude.

B. Le mandat français sur le Togo

L'article 22 du Pacte de la S.D.N. définit trois types de mandats : mandats A, B et C. Le Togo a été placé sous un mandat de type B, ce qui le distingue d'une colonie ordinaire.

1. La diversité des mandats

L'alinéa 3 de l'article 22 déclare : « *Le caractère du mandat doit différer suivant le degré de développement du peuple, la situation géographique du territoire, ses conditions économiques*

et toutes autres circonstances analogues ». Aussi, à partir de ces éléments, l'article 22 distingue trois catégories de mandats :

La première catégorie est constituée par les « ... *communautés qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman, [et qui] ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement ...* ». La mission de l'Etat mandataire à l'égard de ces nations est de les aider par ses conseils et de guider leur administration jusqu'à l'autodétermination. Ainsi, il s'agit non pas d'une tutelle, mais d'une curatelle ¹²⁰. Ces nations participent au choix du mandataire dont les pouvoirs sont très limités : il assiste et conseille. Cette catégorie de mandat est communément désignée sous le nom de *mandat A*. Il ressort de l'article 22 que ce type de mandat s'applique seulement aux territoires détachés de l'Empire ottoman.

Le mandat peut prendre une deuxième forme, décrite par l'alinéa 5. « *Le degré de développement où se trouvent d'autres peuples, spécialement ceux de l'Afrique centrale, exigent que le mandataire y assume l'administration du territoire ...* ». Cette deuxième catégorie de mandats, que la doctrine a appelé *mandat B*, s'applique aux peuples de l'Afrique centrale. Ces peuples sont placés sous la tutelle de la puissance mandataire, qui a en charge l'administration du territoire. Elle exerce la charge qui lui est confiée dans l'intérêt des populations.

Une dernière catégorie de mandats est définie par l'alinéa 6 : « *Enfin, il y a des territoires, tels que le Sud-ouest africain et certaines îles du pacifique austral, qui, par suite de la faible densité de leur population, de leur superficie restreinte, de leur éloignement des centres de civilisation, de leur contiguïté géographique au territoire du Mandataire, ou d'autres circonstances, ne sauraient être mieux administrés que sous les lois du Mandataire comme une partie intégrante de son territoire ...* ». Dans cette troisième hypothèse, l'Etat mandataire a pleins pouvoirs pour administrer le territoire qui lui est confié. La seule limite apparente à sa

souveraineté est que son action doit être conforme aux intérêts des populations concernées. La doctrine a désigné ce type de mandat sous le nom de *mandat C*.

Ainsi, à chaque catégorie de mandat correspond un territoire ou un ensemble de territoires bien déterminé. La classification des territoires en trois catégories a été l'œuvre des Anglais. En effet, c'est en 1918 que le "*colonial office*" (ministère des colonies) publia un mémoire sur le mandat colonial qui distinguait trois types de mandats possibles : les territoires d'Asie Mineure (régime de mandats A), les colonies allemandes de l'Afrique centrale (régime de mandats B) et les colonies allemandes voisines des Dominions (régime de mandats C). Le classement dans une catégorie spéciale des territoires contigus aux Dominions témoigne de l'influence de ces derniers. L'opposition des Dominions et du Japon, à l'application du système des mandats aux territoires qu'ils voulaient annexer ¹²¹, aurait amené le Gouvernement britannique et le Conseil Suprême à créer un mandat sur ces territoires et à leur en confier l'exercice. Ainsi, non seulement ces derniers obtiennent les territoires qu'ils revendiquaient, mais ils exercent en plus sur eux des pouvoirs plus étendus que ceux prévus pour les mandats A et B. En clair, la Conférence de Paris, soucieuse d'obtenir l'adhésion du Japon et des Dominions au système de mandats, aurait créé une troisième catégorie de mandat qu'elle leur confiera ¹²². Les mobiles de l'institution de cette troisième forme de mandat et l'étendue des pouvoirs du mandataire ont conduit la doctrine à désigner le mandat C (et parfois aussi le mandat B) sous le nom générique de "*mandat colonial*". Le régime de mandats C confère, en effet, au mandataire d'importantes prérogatives : le territoire est administré "*sous les lois du mandataire*", car il est considéré comme partie intégrante de son territoire national. Contrairement au mandat B où le mandataire a l'obligation d'assurer l'égalité économique aux Etats membres, c'est le mutisme total dans le régime de mandats C. Ainsi, cette obligation ne pèse pas sur le mandataire dans la mesure où l'article 22 l'autorise expressément à placer le territoire sous sa législation, donc sous son ordonnancement juridique. En définitive, il apparaît que les territoires placés sous le régime de mandats C ne sont rien d'autres que des colonies. Le contrôle de la Société des Nations ne modifie en rien

¹²⁰ Voir supra, p. 59.

¹²¹ Voir supra, p. 52.

¹²² MILLOT (A.), op. cit., p. 35.

leur statut de colonies. Aussi, l'expression "*mandat C*" n'est qu'un déguisement juridique qui cache la réalité : la puissance mandataire se comporte dans ce territoire comme elle le ferait dans une colonie ordinaire. Curieusement, ce type de mandat s'applique aux territoires que voulaient annexer le Japon et les Dominions, et qui finalement ont reçu mandat pour les administrer. Ainsi, la Conférence de paix avait, par un artifice juridique, cédé aux revendications des Dominions et du Japon ; elle leur a confié l'administration des territoires qu'ils convoitaient.

En résumé, le degré de développement des peuples, la situation géographique du territoire et ses conditions économiques ne sont pas les seules raisons qui justifient la division des territoires ou colonies en trois catégories. A ces raisons, il faudra ajouter l'influence des Dominions et du Japon, influence qui obligea la Conférence à créer les mandats C qui seront administrés par ceux-ci. Sans cette influence, il n'y aurait eu que deux types de mandats (A et B) qui s'appliqueraient aux territoires issus de l'ancien Empire ottoman et aux anciennes colonies allemandes.

Ancienne colonie allemande occupée par la France et la Grande-Bretagne, le Togo, conformément à l'article 22 du Pacte, sera placé sous le régime de mandats B.

2. Le statut du Togo sous mandat français

Par l'article 119 du Traité de Versailles, « *L'Allemagne renonce, en faveur des principales Puissances alliées et associées, à tous ses droits et titres sur ses possessions d'outre-mer* ». L'entrée en vigueur du Traité (en janvier 1920) entraîne donc l'éviction juridique de l'Allemagne de ses droits sur lesdites colonies. Les droits et les intérêts matériels de l'Allemagne appartiennent désormais aux Puissances alliées et associées. D'autre part,

l'article 22 du même Traité pose les principes généraux selon lesquels les anciennes colonies allemandes seront administrées et les limites des droits des puissances cessionnaires (les Puissances alliées).

En application de l'article 22, la Conférence de paix procéda, en mai 1919, à la répartition des colonies allemandes entre les Puissances alliées¹²³. Ainsi, le 6 mai 1919, le Conseil Suprême¹²⁴ des Alliés décident de l'attribution des mandats sur les anciennes colonies allemandes. S'agissant du Cameroun et du Togo, le Conseil Suprême a décidé que « *la Grande-Bretagne et la France détermineront elles-mêmes le régime futur de ces colonies et le recommanderont à la Société des Nations* ». Conformément à cette décision, la France et la Grande-Bretagne signent à Londres le 10 juillet 1919 un accord au terme duquel le Togo est partagé en deux zones administratives distinctes : le Togo français et le Togo britannique¹²⁵. Les deux puissances soumettent également à la Société des Nations un projet recommandant l'application au Togo du régime de mandats prévu par l'article 22 du Pacte. Le 20 juillet 1922, le Conseil de la Société des Nations adopte l'acte qui confère à la France le mandat d'administrer la portion du territoire du Togo placée sous sa tutelle.

L'Acte de Londres du 20 juillet 1922¹²⁶ est un document de douze articles qui définit les charges et les prérogatives de la France dans le territoire du Togo placé sous le régime de mandats B. S'agissant des charges, la puissance mandataire a des obligations non seulement à l'égard des populations placées sous sa tutelle, mais aussi à l'égard de la Société des Nations et de ses Etats membres.

¹²³ La répartition n'est pas inscrite dans le Traité de paix, car elle est intervenue le 28 juin 1919, c'est-à-dire après la signature de celui-ci (30 janvier 1919).

¹²⁴ Nom donné aux délégués des grandes puissances. Il s'agit de la France, des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne, du Japon et de l'Italie. Le 6 mai 1919, ils étaient quatre car l'Italie avait suspendu sa participation.

¹²⁵ Voir supra, p. 21.

¹²⁶ Voir Annexe 5, *Mandat français sur le Togo (Acte de Londres du 20 juillet 1922)*, p. 245.

D'après l'article 2 de l'Acte de Londres, la France est « *responsable de la paix, du bon ordre et de la bonne administration du territoire* », elle doit « *accroître par tous les moyens en son pouvoir le bien-être matériel et moral et favoriser le progrès social des habitants* ». La protection sociale des populations est à la charge du mandataire (art. 4 et 5). Pour y parvenir, ce dernier prendra des mesures telles que l'émancipation éventuelle des esclaves, la disparition de tout esclavage domestique ou autre dans un délai aussi court que les conditions sociales le permettront, la suppression de toute forme de commerce d'esclaves, l'interdiction du travail forcé ou obligatoire sauf pour les travaux publics essentiels et sous condition d'une juste rémunération, la protection des indigènes par une surveillance des contrats de travail et du recrutement des travailleurs, le contrôle sévère sur le trafic d'armes et munitions et sur le commerce des spiritueux. Le mandat (art. 5) recommande également la protection des populations contre les expropriations abusives ; le transfert à un non-indigène de propriété foncière et la constitution de droit réel sur un bien foncier indigène sont soumis à l'approbation préalable de l'autorité publique. Le mandataire devra aussi prendre des mesures contre l'usure ; il assurera, sur l'ensemble du territoire, « *la pleine liberté de conscience et le libre exercice de tous les cultes* » qui ne portent pas atteinte à l'ordre public et aux bonnes mœurs.

Dans l'exercice de son mandat au Togo, la France doit observer certaines règles relatives à ses rapports avec d'autres Etats membres de la S.D.N.. Elle est tenue d'observer la neutralité la plus complète sur le territoire du Togo. L'article 3 de l'Acte de Londres interdit au mandataire l'établissement de toute base militaire ou navale ; aucune fortification ne doit y être édifiée, aucune force militaire indigène ne doit y être organisée, sauf pour assurer la police locale et la défense du territoire. D'autre part, le mandat recommande le respect de l'égalité économique entre tous les Etats membres de la Société des Nations. Ainsi, la France doit assurer à tous les ressortissants des Etats membres de la S.D.N. les mêmes droits qu'à ses propres ressortissants, « *en ce qui concerne leur accès et leur établissement dans le territoire, la protection de leurs personnes et de leurs biens, l'acquisition des propriétés mobilières et immobilières, l'exercice de leur profession ou de leur industrie, sous réserve des nécessités d'ordre public et de l'observation de la législation locale* ». Le mandataire doit, en outre, garantir à tous les citoyens des Etats membres de la S.D.N. et dans les mêmes conditions qu'à ses propres

nationaux, la liberté de transit et de navigation et une complète égalité économique, commerciale et industrielle, excepté pour les travaux et services publics essentiels. Il aura la même attitude lorsqu'il s'agira d'accorder des concessions pour le développement des ressources naturelles.

Conformément à l'article 10, la puissance mandataire, c'est-à-dire la France, doit adresser à la S.D.N. un rapport annuel relatant les mesures prises en vue d'appliquer les dispositions du mandat sur le Togo. La France reconnaît également la compétence de la Cour Permanente de Justice internationale, prévue par l'article 14 du Pacte de la S.D.N.. Aussi, elle accepte de porter devant la Cour tout litige l'opposant à un autre Etat membre et relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du mandat sur le Togo (art. 12 du mandat). Outre les charges, l'Acte de Londres donne à la France des prérogatives pour bien remplir sa mission dans le territoire du Togo.

L'article 9 du mandat sur le Togo définit les pouvoirs dont dispose la France dans l'exécution de son mandat sur le territoire. Ainsi, en matière d'administration et de législation, de pleins pouvoirs sont conférés à la puissance mandataire. Le territoire du Togo sous mandat sera administré selon la législation française, comme partie intégrante du territoire français. C'est donc la loi française qui régit la vie des populations togolaises, sous réserve de son adaptation aux réalités locales. Les dispositions du mandat autorisent la France à « *constituer les territoires [du Togo] en unions ou fédérations douanières, fiscales ou administratives avec les territoires avoisinants, relevant de sa propre souveraineté ou placés sous son contrôle* » à condition que les mesures prises à ces fins ne soient pas contraires aux dispositions du mandat.

Il ressort de l'analyse textuelle de l'Acte de Londres que le Togo est désormais placé sous un régime spécial, particulier. En effet, outre les charges qui pèsent sur elle, la France, puissance mandataire, a obtenu les pleins pouvoirs pour administrer le territoire du Togo selon sa législation. Ces pouvoirs constituent, sans doute, des prérogatives de souveraineté, d'où la

question de savoir si la France exerce ou non une souveraineté sur le Togo. En d'autres termes, qui possède la souveraineté sur les mandats ?

C'est la question la plus importante que soulève le système de mandats dont l'Acte de Londres du 20 juillet 1922 en est une application. Malheureusement, cette question divise la doctrine et il n'existe aucune réponse qui soit indiscutable. La controverse a engendré quatre théories principales.

a) Théorie de la souveraineté du mandataire

Cette théorie a été soutenue, pour la première fois, par un auteur belge, M. ROLIN. Ce dernier défend la thèse selon laquelle la souveraineté, dans un territoire sous mandat, appartient à la puissance mandataire. M. ROLIN analyse l'article 119, puis l'article 22 du Traité de Versailles, en comparant celui-ci aux termes des mandats et conclut que : « *En vertu de l'article 119, la souveraineté sur les colonies allemandes passe de l'Empire vaincu aux cinq Puissances. Puis, vient l'article 22, qui, complété par la remise effective des colonies, est au fond en droit ce qu'il est en fait, un partage des colonies allemandes* »¹²⁷. Ainsi, les colonies sont matériellement entre les mains des Puissances. Sur le fondement des articles 119 et 22 du Pacte, le Togo cesse d'être une colonie allemande pour appartenir aux Puissances alliées. Poursuivant son argumentation, M. ROLIN affirme : « *Comme la tâche administrative et gouvernementale dévolue au mandataire comporte pleins pouvoirs en matière législative, administrative et judiciaire, c'est-à-dire ces pouvoirs dont l'ensemble constitue la souveraineté, la souveraineté appartient au mandataire, quelles que soient les modalités des mandats* ». En clair, selon M. ROLIN, dans le cas du Togo, la France, disposant de prérogatives de souveraineté, exerce sur ce territoire la souveraineté.

¹²⁷ M. ROLIN, cité par MILLOT (A.), op. cit., p. 107.

La thèse de la souveraineté du mandataire fut soutenue par des hommes politiques influents tels que Lord MILNER, Général SMUTS et Lord BALFOUR. Mais, ce soutien ne peut cacher les failles de la théorie développée par M. ROLIN. En effet, cette théorie est contraire à l'esprit même des mandats, car la souveraineté du mandataire dans le territoire sous mandat implique l'annexion de celui-ci, donc il n'y a plus de mandat : il s'agit donc d'une colonie. « *La situation de la puissance mandataire n'est pas celle d'un propriétaire mais d'un "trustee". Elle n'est pas libre de gouverner dans son intérêt personnel comme le droit de conquête le lui permettrait ... En acceptant un mandat, la puissance n'acquiert pas le droit d'annexion : elle s'oblige au devoir de la tutelle. (Union britannique de la S.D.N.. Actes de la première assemblée de la S.D.N., 1920)* »¹²⁸. La théorie développée par M. ROLIN ouvre malheureusement la voie à l'impérialisme : elle est donc contraire au système des mandats. Par conséquent, nous ne pouvons pas y adhérer.

b) Théorie de la souveraineté de la Société des Nations

A l'opposé de M. ROLIN, des auteurs allemands ont défendu l'idée selon laquelle la souveraineté, dans les anciennes colonies de l'Allemagne, appartient à la Société des Nations qui en confie l'exercice à l'un de ses membres. En effet, partant de l'article 22 du Pacte, les Allemands affirment que la S.D.N. est l'héritière naturelle des Empires défunts. C'est donc à elle qu'appartiennent tous les territoires détachés de ces Empires et qui n'ont pas pu être constitués en Etats indépendants. D'autre part, l'article 22 prévoit que la puissance, à qui l'un de ces territoires est confié, exerce sa mission en qualité de mandataire et au nom de la Société des Nations. Ainsi, pour les auteurs allemands, la réalité des pouvoirs souverains

¹²⁸ C.A.O.M., Aix-en-Provence, Affaires politiques, Togo/Cameroun, 1920-1927, Carton 2313, Dossier 4, op. cit., p. 39.

appartient au mandataire mais, puisqu'il les exerce au nom de la S.D.N. mandante à qui il est obligé de rendre compte, c'est finalement cette dernière qui est souveraine.

La principale faiblesse de cette théorie réside dans le fait que la S.D.N. n'a pas été créée pour être dotée des attributs de la souveraineté ; elle ne constitue pas non plus un super Etat. Par conséquent, elle ne peut exercer une quelconque souveraineté. Dépourvue de toute souveraineté, la S.D.N. ne peut donc déléguer celle-ci à qui que ce soit. Par ailleurs, M. MILLOT fait remarquer qu'à travers cette thèse, les auteurs allemands ont voulu « *poser des jalons dans l'espoir de récupérer ultérieurement, tout ou partie de leurs colonies, à titre de mandataire sur ces colonies* »¹²⁹. Cette opinion nous paraît vraisemblable car l'Allemagne n'a pas apprécié la décision des Puissances alliées de lui retirer ses colonies à titre de sanction. Aussi, l'Allemagne use de toutes les ruses et de tous les moyens en sa possession pour récupérer ses colonies. Cette théorie étant construite autour de revendications territoriales, nous ne pensons pas pouvoir la retenir.

c) Théorie de la souveraineté des Puissances alliées et associées

Cette théorie s'appuie sur l'article 119 du Traité de Versailles qui stipule que « *l'Allemagne renonce en faveur des principales Puissances alliées et associées, à tous ses droits et titres sur ses possessions d'outre-mer* ». Les auteurs de cette théorie affirment que la renonciation à ces droits et titres implique juridiquement le transfert de ceux-ci aux principales puissances. En acquérant les droits et titres ayant appartenus à l'Allemagne, les Puissances alliées et associées acquièrent la souveraineté sur ces colonies. Ainsi, aux termes de l'article 119, le Togo, ancienne colonie allemande, passe sous la souveraineté des principales Puissances alliées et associées. Mais, dans cette hypothèse, que devient le système des mandats ? Le système des mandats, mis en place par l'article 22, ne constitue qu'un simple procédé de

gestion que les Puissances alliées et associées voulaient mettre en œuvre dans les colonies. En décidant le 6 mai 1919 d'attribuer des mandats à certaines d'entre elles, les Puissances alliées et associées donnent la preuve de leur souveraineté sur les anciennes colonies allemandes, donc sur le Togo. Ainsi, ni l'article 22 ni la décision du 6 mai 1919 n'ont fait disparaître leur droit de souveraineté sur ces colonies ¹³⁰. En définitive, les principales Puissances alliées et associées sont souveraines sur les ex colonies allemandes, souveraineté qu'elles tiennent de l'article 119 du Traité de Versailles.

La thèse de la souveraineté des Puissances alliées et associées semble très solide. Cependant, cette solidité n'est qu'apparente. Car, si ces puissances détenaient réellement la souveraineté sur les anciennes colonies allemandes, ce serait alors toute l'œuvre de conciliation réalisée par la Conférence de paix qui serait reniée et méconnue. Il existe une contradiction entre cette théorie et les termes de l'article 22 du Pacte. En effet, les principales puissances ont, certes, le droit d'élaborer et de modifier le contenu des mandats, mais, elles ne sont pas libres de définir ces mandats à leur guise. Elles sont liées par les principes généraux édictés par l'article 22. Elles ne doivent pas sortir du cadre général défini par ledit article. Ces limites portées à leur droit sont une sérieuse atteinte à leur prétendue souveraineté sur les anciennes colonies allemandes. Ainsi, par exemple, l'article 11 du mandat de la France sur le Togo déclare que « *toute modification apportée aux termes du présent mandat devra être approuvée au préalable par le Conseil de la S.D.N.* ». L'homologation préalable des modifications des termes du mandat par le Conseil est une restriction à la souveraineté de la puissance mandataire. Qu'il s'agisse de la définition des termes du mandat ou de leur modification, les Puissances alliées et associées doivent donc requérir l'approbation préalable du Conseil de la Société des Nations. En clair, ces puissances ne sont pas souveraines puisqu'elles sont tenues d'observer un certain nombre de principes généraux et n'ont pas le droit de modifier les termes des mandats sans consulter le Conseil de la Société des Nations.

¹²⁹ MILLOT (A.), op. cit., p. 110.

¹³⁰ Ibid, pp. 111-112.

d) Théorie de la souveraineté virtuelle des peuples habitant les territoires sous mandat

Cette théorie se fonde exclusivement sur l'article 22 du Pacte. Elle soutient que la souveraineté dans les territoires sous mandat appartient aux habitants dudit territoire. En effet, tiré du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, l'article 22 met en place un système qui doit s'appliquer aux colonies et territoires qui après la Guerre de 1914 n'étaient plus sous aucune souveraineté. Comme nous l'avons analysé précédemment ¹³¹, l'application de ce principe aux anciennes colonies allemandes avait divisé la Conférence de paix en deux parties : l'une voulait l'annexion et l'autre s'y opposait. Finalement, un accord intervint entre les deux parties le 30 janvier 1919. Selon cet accord, les colonies allemandes sont soustraites de la souveraineté de l'Allemagne, mais elles ne seront pas annexées ; elles échapperont donc à toute nouvelle souveraineté. Mais alors, qui détient la souveraineté dans ces colonies ? En vertu du principe des nationalités (droit à l'autodétermination des peuples), la souveraineté appartient aux peuples habitant ces colonies. Cependant, ces derniers étant incapables matériellement d'exercer les droits de la souveraineté, le système des mandats permet de confier la souveraineté à une puissance qui l'exercera dans l'intérêt de ces peuples. Bien entendu, le mandataire ne reçoit que l'exercice de la souveraineté ; la souveraineté elle-même appartient aux habitants de la colonie. De son côté, la Société des Nations intervient dans l'exercice des mandats en qualité de garant. Elle veille à ce que le mandataire, qui doit agir au nom de la Société, exerce les droits de la souveraineté dans l'intérêt des habitants de la colonie. Aussi, pour que la puissance dépositaire des pouvoirs souverains ne soit pas portée à en abuser, son action dans le territoire sera soumise au contrôle de la Société des Nations. En définitive, « *la souveraineté virtuelle réside dans la colonie elle-même et la souveraineté actuelle est exercée au nom et sous contrôle de la Société des Nations et dans l'intérêt de la colonie, par une puissance mandataire* » ¹³².

La théorie de la souveraineté virtuelle des peuples habitant la colonie nous semble la plus proche de la réalité. En effet, c'est elle qui traduit le mieux l'esprit qui a prévalu à

¹³¹ Voir supra, p. 51.

¹³² MILLOT (A.), op. cit., p. 118.

l'élaboration du système des mandats. En vertu du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, la souveraineté retirée à l'Allemagne et non transmise à une autre puissance serait demeurée dans les colonies elles-mêmes. Devant l'incapacité de ces dernières à exercer les droits de la souveraineté, l'article 22 confie provisoirement l'exercice des attributs de la souveraineté à une puissance agissant en qualité de tuteur de ces peuples mineurs. Ainsi, s'agissant du mandat français sur le Togo, la France ne détient que l'exercice des pouvoirs de la souveraineté ; la souveraineté elle-même appartient naturellement aux peuples du Togo. A travers le système des mandats, la Société des Nations attribue donc provisoirement à la France l'exercice des droits de la souveraineté dans le territoire du Togo.

A la question de la souveraineté sur le territoire sous mandat est liée celle de la durée du mandat. En réalité, aucune limite dans le temps n'a été fixée par l'article 22 du Pacte de la Société des Nations. Cet article dispose, en effet, que le mandat s'applique aux territoires et colonies « *habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne* ». Ainsi, l'article 22 évoque une échéance lointaine, échéance qui sera déterminée par l'évolution des peuples sous tutelle. Sans doute, toute colonie qui aura réalisé des progrès au plan politique, social et économique pourrait accéder à la maturité, mettant ainsi un terme à la tutelle.

C'est en septembre 1919 que la question du caractère provisoire du mandat fut pour la première fois posée devant la sixième Commission de la Société des Nations. La France et la Grande-Bretagne affirmèrent leur volonté de ne pas laisser mettre en doute le caractère définitif de l'attribution des mandats, sauf en ce qui concerne les mandats A ¹³³. Pour la délégation britannique, « *les mandats sur les territoires en question, répartis par une décision unanime des principales Puissances alliées et associées, ne pourraient prendre fin que de la volonté de la Puissance mandataire avec le consentement des Puissances alliées et des Etats-Unis* » ¹³⁴. Ainsi, pour ces deux puissances mandataires, leur mandat dans les colonies ne

¹³³ La tutelle sur le territoire placé sous mandat A prend fin lorsque les peuples concernés ont atteint une maturité suffisante pour se gouverner eux-mêmes (article 22, alinéa 4).

¹³⁴ C.A.O.M., Aix-en-Provence, Affaires politiques, Togo/Cameroun, op. cit., p. 44.

serait pas limité dans le temps ; l'article 22 n'ayant fixé aucune échéance précise, le mandat aurait un caractère définitif. Pour les Britanniques, l'éventualité d'une cessation du mandat dépendrait uniquement de la volonté du mandataire qui prendrait cette décision avec le consentement des Puissances alliées et des Etats-Unis.

Les Gouvernements français et britannique semblent méconnaître les détails de l'alinéa premier de l'article 22. Certes, ce dernier ne fixe pas l'échéance précise des mandats, mais il ne dit pas non plus que ceux-ci ont un caractère définitif. Les imperfections de l'article 22 du Pacte de la S.D.N. justifient peut-être l'interprétation erronée donnée par la France et la Grande-Bretagne à propos de la durée des mandats. En réalité, une lecture attentive de l'alinéa premier sus-cité nous permet d'affirmer que ce texte n'est pas totalement muet sur la durée des mandats, comme on pourrait le croire. En effet, l'expression « *non encore capables de se diriger eux-mêmes* » laisse entrevoir l'éventualité de la levée de la tutelle une fois que ces peuples mineurs auront atteint une maturité suffisante pour gérer leurs propres affaires. D'ailleurs, les puissances mandataires, notamment la France et la Grande-Bretagne, ont reçu de la S.D.N. le mandat, la mission "*sacrée*", de conduire ces peuples au stade de développement où ils seront à même de se prendre en charge. Ainsi, c'est logiquement que les mandats sur ces territoires cesseront le jour où les peuples y habitant auront la capacité d'exercer leur droit à l'autodétermination. Cette idée est contenue dans la résolution élaborée par la Commission des mandats et adoptée le 4 septembre 1931 par le Conseil de la Société des Nations. Dans cette résolution, la Commission des mandats estima que tout territoire soumis au mandat doit remplir deux conditions pour accéder à l'émancipation : d'une part, l'existence dans le territoire « *d'un état de fait autorisant la présomption que ce pays a atteint ce stade d'évolution où un peuple est devenu capable* » de gérer ses propres affaires, et d'autre part, l'apport de certaines conditions par le territoire en instance d'émancipation¹³⁵. Il ressort de ceci que la Commission des mandats infirme la thèse des Gouvernements français et anglais selon laquelle les mandats ont un caractère définitif. Selon la résolution sus-évoquée, le Togo, tout comme les autres territoires sous mandat, pourra obtenir la levée de la tutelle française lorsqu'il aura rempli les deux exigences fixées par la Commission des mandats. En définitive, le mandat de la France sur le Togo et tous les autres mandats ont un

¹³⁵ Idem.

caractère provisoire ; l'émancipation des peuples sous tutelle « *doit avoir, à son terme pour conséquence forcée, le retrait de la tutelle* »¹³⁶, donc la fin des mandats (mandats B et C). Ces derniers tirent leur caractère provisoire du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes qui constitue le but même du système des mandats. Les puissances mandataires, notamment la France et la Grande-Bretagne, ont reçu de la S.D.N. la mission "*sacrée*" de conduire les peuples des territoires sous mandat vers leur autodétermination. Ainsi, prétendre que les mandats sont définitifs, c'est aller à l'encontre de cette mission.

Les restrictions à la souveraineté du mandataire et la limitation dans le temps de l'exercice de sa tutelle sont autant d'éléments qui distinguent le Togo placé sous mandat B d'une colonie traditionnelle.

3. Un territoire distinct d'une colonie ordinaire

Placé sous le mandat de la France, conformément à l'article 22 du Pacte et à l'Acte de Londres du 20 juillet 1922, le territoire du Togo ne saurait être confondu avec le territoire métropolitain, ni même avec une colonie française. Trois caractéristiques principales permettent de distinguer le Togo sous mandat d'une colonie de type traditionnel.

a) Les restrictions à la souveraineté du mandataire

¹³⁶ CHAZELAS (V.), *Territoires africains sous mandat de la France, Cameroun et Togo*, Paris, Société d'éditions géographique, maritime et coloniale, 1931, p. 11.

L'article 22, alinéa 5 du Pacte et les articles 3 et 6 de l'Acte de Londres créent à l'égard de la France, puissance mandataire, l'obligation de ne pas établir sur le territoire du Togo de base militaire ou navale, ni aucune force militaire indigène, sauf pour « *assurer la police locale et la défense du territoire* ». Les mêmes dispositions obligent la France à assurer à tous les ressortissants des Etats membres de la S.D.N. les mêmes droits en matières économique, commerciale et industrielle. Ces restrictions à la souveraineté n'existent pas dans une colonie ordinaire : juridiquement la colonie est confondue avec le territoire métropolitain. La puissance coloniale y est souveraine ; elle a le droit absolu de faire ou de ne pas faire, sous réserve de quelques obligations conventionnelles souscrites par elle. La restriction à la souveraineté de la France dans le territoire du Togo sous mandat est plus nettement marquée par l'obligation faite à la puissance mandataire de présenter au Conseil de la S.D.N. un rapport annuel qui est examiné par une Commission spéciale (art.10, Acte de Londres). Les limites portées à la souveraineté de la France impliquent que le territoire du Togo sous mandat a une individualité propre et qu'il constitue, de façon précoce, une entité internationale. Les peuples des territoires sous tutelle, en l'occurrence ceux du Togo, forment, selon M. FURUKAKI, « *des membres en puissance ... de la grande Société universelle des Nations ...* »¹³⁷. La tutelle instituée par l'article 22 est « *la conséquence logique de l'évolution du droit international qui fait des peuples, et non plus exclusivement des Etats, les sujets du droit des gens* »¹³⁸.

b) La conduite des affaires du Togo

L'administration du Togo sous mandat de la France, comme nous le verrons plus loin¹³⁹, est distincte de celle d'une colonie ordinaire. L'article 9 de l'Acte de Londres confère à la France les pleins pouvoirs pour administrer le Togo comme partie intégrante de son territoire. Mais,

¹³⁷ FURUKAKI (P. T.), op. cit., p. 49.

¹³⁸ Ibid, pp. 62-63.

¹³⁹ Voir infra, p. 50.

en raison de son statut de mandataire, la France agit, « *non en son nom, ni même librement à sa guise, mais au nom de la Société des Nations* »¹⁴⁰ et cela dans l'intérêt des peuples du Togo placés sous sa tutelle. Le Togo jouit de l'autonomie financière et budgétaire, ce qui n'est pas forcément le cas d'une colonie de type traditionnel. La législation qui lui est appliquée est personnelle ; la législation française doit être adaptée aux conditions locales et conforme à l'Acte de Londres.

c) La nationalité des habitants du Togo

La personnalité dont bénéficient les territoires sous mandat B ou C, tel que le Togo, implique une nationalité particulière pour leurs habitants. Ce fut l'une des questions délicates que la Commission permanente des mandats eut à résoudre dès sa première session en 1921. Le Conseil de la S.D.N. confia la question à une sous-commission qui lui remit un rapport le 12 mai 1922. Il ressort des travaux de la sous-commission que « *tout le monde était d'avis qu'il convenait d'assigner aux indigènes un statut qui les distinguât sans ambiguïté des nationaux de la Puissance mandataire ...* »¹⁴¹. Ainsi, les habitants du Togo sous mandat ne pourraient avoir le même statut que les citoyens français. Mais alors, par quelle terminologie faut-il les désigner pour marquer à la fois leur nationalité et le lien juridique existant entre eux et la France, puissance mandataire ? La réponse à cette question a été donnée par le Conseil de la Société des Nations dans une résolution adoptée le 23 avril 1923. Il résulte de cette résolution deux grandes affirmations. La première consiste en la confirmation du principe d'un statut particulier pour les habitants indigènes d'un territoire sous mandat. Ceux-ci « *n'acquièrent pas la nationalité de la Puissance mandataire par suite de la protection dont ils bénéficient* »¹⁴². Ils ont cependant, selon le Conseil de la S.D.N., la possibilité d'obtenir par naturalisation la nationalité de la puissance mandataire, cela conformément à la législation de cette dernière. La deuxième affirmation de la résolution du 23 avril 1923 est relative à l'appellation sous laquelle doivent être désignées les populations des territoires sous mandat. Le Conseil de la

¹⁴⁰ MILLOT (A.), op. cit., p. 118.

¹⁴¹ Ibid, p. 119.

¹⁴² Ibid, p. 120.

S.D.N. décida que ces populations seraient appelées « *indigènes du ... administrés sous mandat X ...* ».

Ainsi, dans le cas du Togo placé sous mandat de la France, les populations bénéficient d'un statut distinct de celui que la puissance mandataire confère à ses nationaux. C'est pour marquer cette distinction que les habitants de l'ancienne colonie allemande, bien que placés sous la tutelle française, sont appelés Togolais ¹⁴³. Cette nationalité des habitants du Togo vient renforcer l'idée selon laquelle le territoire du Togo sous mandat forme une individualité internationale distincte. En effet, le territoire du Togo n'est pas un Etat, mais il n'est pas non plus une colonie. Il est, si on peut s'exprimer ainsi, un "*Etat mineur*" qui a besoin de l'aide et de la protection de la puissance mandataire pour s'émanciper, c'est-à-dire devenir un Etat souverain. C'est précisément le but et le terme final du mandat, celui de conduire les peuples faibles du Togo vers leur émancipation. D'autre part, par leur nationalité, les habitants du Togo sous mandat se distinguent de ceux des colonies françaises. Au Sénégal, par exemple, l'organisation politico administrative de cette ancienne colonie française était dualiste : d'une part, il y avait les sujets français, c'est-à-dire tous les indigènes soumis au code de l'indigénat, et d'autre part, les citoyens français originaires des quatre communes de plein exercice (Saint-Louis, Gorée, Rufisque et Dakar) ¹⁴⁴. Ainsi, à l'exception des originaires de ces quatre communes, tous les habitants indigènes du Sénégal étaient des sujets français. De même, les habitants du Dahomey, du Soudan (actuel Mali) et de la Côte d'Ivoire sont appelés des sujets français. Pour marquer à la fois la nationalité des habitants du Togo et le lien juridique existant entre eux et la France, puissance mandataire, le Conseil de la S.D.N. décide qu'ils seront appelés *indigènes du Togo administrés sous mandat français*. Ainsi, le territoire du Togo ne constitue pas une colonie française. Conformément à l'article 22 du Pacte, il a été confié à la France qui reçut mandat de la S.D.N. pour conduire les peuples du Togo vers l'autodétermination. Le statut juridique spécial du Togo justifie la dénomination particulière que le Conseil de la Société des Nations a donnée aux habitants de ce territoire sous mandat.

¹⁴³ Il en va de même pour le Cameroun placé sous mandat de la France ; ses habitants sont appelés Camerounais.

¹⁴⁴ DIOUF (M.), *Histoire du Sénégal*, Paris, édition Maisonneuve et Larose, 2001, p. 197.

Le système des mandats, élaboré par l'article 22 du Pacte de la S.D.N., est un condensé de principes généraux applicables aux territoires et colonies qui, « à la suite de la guerre [de 1914] ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment ... ». En application de l'article 22 du Pacte, le Togo est placé sous le mandat de la France qui reçoit, en vertu de l'Acte de Londres, les pleins pouvoirs pour administrer cette ancienne colonie allemande. Par ces deux dispositions, le territoire du Togo reçoit un statut juridique particulier qui le distingue d'une colonie de type traditionnel. Bien que la France détienne les pleins pouvoirs d'administration, de législation et de juridiction, elle ne peut se conduire dans le territoire du Togo comme elle le ferait dans ses colonies. La France exerce les pouvoirs de souveraineté au nom de la S.D.N. et dans l'intérêt des peuples du Togo. La souveraineté elle-même appartient à ces peuples ; la France, puissance mandataire, n'est que le « *substitut du souverain* »¹⁴⁵, d'où l'importance du contrôle de la S.D.N. sur l'exercice de ces pouvoirs de souveraineté. De tout ceci, il en résulte que le territoire du Togo, bien que n'étant pas encore autonome, forme une entité internationale distincte. Les textes sus-cités lui confèrent une individualité propre qui sera constamment présente dans l'organisation administrative du territoire.

Section 2. Une charpente administrative singulière

L'article 22 du Pacte et l'Acte de Londres du 20 juillet 1922 instituent un régime juridique propre au Togo français qui devient, de ce fait, un "*territoire spécial*" (arrêté du 30 avril 1921). Dès lors, l'armature administrative du territoire, bien que calquée sur les institutions de l'A.O.F., comporte des singularités qui sont, d'une part, le statut autonome du territoire du Togo, et d'autre part, la mise en place d'une véritable politique d'association.

¹⁴⁵ MILLOT (A.), op. cit., p. 118.

A. Un territoire autonome

Placé officiellement sous le mandat de la France depuis le 20 juillet 1922, le territoire du Togo est sous l'autorité d'un Commissaire de la République et bénéficie d'une autonomie administrative et financière. La puissance mandataire a également mis en place des juridictions somme toute adaptées aux besoins des populations.

1. Le Commissaire de la République, chef du territoire

Après la conquête du Togo, W. PONTY, alors Gouverneur Général de l'Afrique Occidentale Française, prit un arrêté, le 2 février 1915, qui érigea la zone d'occupation française en commandement territorial placé sous l'autorité d'un officier supérieur. Cet arrêté fut modifié par un décret du 4 septembre 1916 qui plaça à la tête de la zone d'occupation française un Commissaire de la République. Chargé de l'administration, ce dernier est sous l'autorité directe du ministère des colonies. Mais, un an plus tard, un décret du 21 août 1917 place le Commissaire de la République française au Togo sous la haute autorité du Gouverneur Général de l'A.O.F.¹⁴⁶. Ainsi, entre 1915 et 1920, il apparaît un léger flottement dans l'organisation administrative du Togo français. Sans doute, les nouveaux maîtres du territoire sont-ils à la recherche de la structure administrative la mieux adaptée à l'ancienne colonie allemande. Tantôt le Commissaire de la République est sous l'autorité directe du Ministre des colonies, tantôt il est sous le contrôle du Gouverneur Général de l'A.O.F.. Le décret du 23 mars 1921 mettra un terme à cette imprécision en fixant de manière claire le statut du Togo et les attributions du Commissaire de la République.

¹⁴⁶ Voir Annexe 8, *Décret du 21 août 1917 plaçant le Commissaire de la République française au Togo sous l'autorité du Gouverneur de l'Afrique Occidentale Française*, p. 253.

Exposé en neuf articles, le décret du 23 mars 1921¹⁴⁷ stipule en son article premier que « les pays dépendant du Togo, occupés par la France forment un territoire spécial placé sous l'autorité d'un Commissaire de la République nommé par décret sur la proposition du Ministre des colonies ... ». Cette disposition confère au territoire du Togo le statut de territoire spécial, confirmant ainsi la distinction qui doit exister entre le Togo et les autres colonies françaises. En effet, il résulte du système de mandat international institué par l'article 22 du Pacte et rendu applicable au Togo par l'Acte de Londres que le Togo sous mandat français constitue un territoire doté d'une individualité propre qui requiert un régime juridique spécifique. Bien qu'ayant reçu les pleins pouvoirs pour administrer le Togo, la France, puissance mandataire, doit tenir compte de cette spécificité lorsqu'il s'agit de définir la première armature réglementaire de l'ex-colonie allemande. Tel est, selon nous, le sens de la précision contenue dans l'article premier du décret sus-cité. Il résulte du statut spécial du Togo que les institutions administratives et politiques de celui-ci seront distinctes de celles de l'A.O.F., même si ces dernières en constitueront la toile de fond.

Le régime administratif organisé par le décret du 23 mars 1921 fait du Commissaire de la République le chef du territoire. En effet, il est le dépositaire des pouvoirs de la République française au Togo. Tout comme les Gouverneurs généraux de l'A.O.F., de l'A.E.F. et de l'Indochine, le Commissaire de la République est le représentant du pouvoir central au Togo. Il a sous son autorité tous les services civils et correspond seul avec le Gouvernement. C'est également lui qui a la gestion du personnel "*indigène*". Ses pouvoirs dans le domaine militaire sont identiques à ceux conférés aux Gouverneurs des colonies autonomes. Il dispose de la force armée et son autorisation est requise en cas d'opérations militaires. Le Commissaire de la République détermine les circonscriptions administratives et prend les mesures nécessaires pour assurer leur organisation et leur développement. En matière de législation, ce haut fonctionnaire a compétence pour promulguer et publier les lois, les décrets, les arrêtés et règlements émanant du Gouvernement central (décret du 10 avril 1924).

¹⁴⁷ Voir Annexe 9, *Décret du 23 mars 1921 déterminant les attributions du Commissaire de la République française au Togo*, p. 254.

Les pouvoirs administratifs et politiques du Commissaire de la République sont considérables. En effet, il rend compte de sa gestion directement au Gouvernement central, en l'occurrence au Ministre des colonies. Ainsi, à la différence des Gouverneurs des autres colonies, ce haut fonctionnaire dispose d'une réelle autonomie. « *Il fixe lui-même, dans le cadre de larges directives du Gouvernement central, le sens de la politique qu'il estime opportun d'appliquer* »¹⁴⁹. Alors que les Gouverneurs du Sénégal et du Dahomey, par exemple, sont soumis au Gouverneur de l'A.O.F., le Commissaire de la République au Togo est sous l'autorité directe du Ministre des colonies. Nul doute que l'autonomie du représentant de la République française au Togo est attachée au statut spécial du territoire. En effet, ce dernier implique un régime administratif propre et distinct de celui en vigueur dans les colonies françaises. Seul le Cameroun, placé sous mandat de la France, s'est vu doté d'un régime administratif et politique identique à celui du Togo. En effet, un décret pris également le 23 mars 1921 conférait au Cameroun français l'autonomie politique et financière sous l'autorité d'un Commissaire de la République¹⁵⁰. Dépositaire des pouvoirs de la République, le chef du territoire est assisté d'un secrétaire général et d'un Conseil d'administration. Il est également ordonnateur du budget général du Togo et des budgets annexes ; il peut déléguer ce pouvoir (délégation spéciale) aux chefs de service, placés sous ses ordres. Le secrétaire général est le second personnage de l'administration. Il est chargé des affaires courantes en cas d'absence momentanée du Commissaire de la République. Cet administrateur de haut grade contrôle le bureau des affaires administratives et économiques et le bureau des finances et du matériel. Le Conseil d'administration est une assemblée instituée par un décret du 5 août 1920 et réorganisée par un décret pris le 6 mars 1923¹⁵¹. Elle comprend : le Commissaire de la République, président, le chef du secrétariat général, le Procureur de la République ou à défaut le président du tribunal de Lomé, le chef du service des douanes, le chef des services des chemins de fer, des travaux publics et du wharf et quatre notables dont deux citoyens français et deux "*indigènes*". Les notables sont nommés par arrêté du Commissaire de la République pour une durée de deux ans renouvelable indéfiniment. Il y a également quatre

¹⁴⁹ PECHOUX (L.), *Le mandat français sur le Togo*, Thèse de doctorat, faculté de droit de l'université de Dijon, édition Pedone, Paris, 1939, p. 60.

¹⁵⁰ CORNEVIN (R.), op. cit., 1975, p. 582.

¹⁵¹ Nos investigations aux C.A.O.M. (Aix en Provence) et aux Archives Nationales du Togo ne nous ont pas permis de retrouver le décret du 5 août 1920. Aussi, seul le Décret du 6 mars 1923 est reproduit en Annexe 10, p. 257.

notables suppléants choisis dans les mêmes conditions et nommés dans la même forme ; ils remplacent, en cas de besoin, les membres titulaires.

Le Conseil d'administration n'a pas de fonction délibérative ; c'est une assemblée purement consultative qui assiste le Commissaire dans l'exercice de ses attributions. Le Commissaire de la République doit en effet consulter le Conseil d'administration sur certaines questions, notamment :

- L'établissement du budget général du territoire et du budget annexe du chemin de fer ;
- Le compte définitif des recettes et des dépenses de ces deux budgets ;
- La création, la modification ou la suppression d'impôts, des taxes et redevances de toutes natures autres que les droits de douanes ;
- Les projets de travaux lorsque le montant de la dépense à engager excède cent mille francs (100 000 F) ;
- Les marchés et contrats de fournitures entraînant une dépense supérieure à cinquante mille francs (50 000 F) ;
- La création, l'entretien et l'exploitation des marchés ;
- Les baux de biens donnés ou pris à ferme ou à loyer, quelle qu'en soit la durée ;
- Les arrêtés à prendre par le Commissaire de la République en matière de police ...

Dans les autres cas, le chef du territoire demande l'avis du Conseil d'administration chaque fois qu'il le juge nécessaire. Théoriquement, le Commissaire de la République, tenu de consulter le Conseil, n'est pas obligé de suivre ses avis. En réalité, il a rarement passé outre les avis de celui-ci. Par ailleurs, le décret du 5 août 1920 prévoit que le Conseil d'administration se constitue en Conseil de contentieux par l'adjonction de deux magistrats ou à défaut de deux fonctionnaires, de préférence licenciés en droit, désignés au début de chaque année par le Commissaire de la République. Cette disposition a été abrogée par le décret du

6 mars 1923 qui crée un Conseil de contentieux administratif distinct du Conseil d'administration.

Institué dès le début du mandat français au Togo, le Conseil d'administration a une double fonction : assister le Commissaire de la République dans l'exercice de ses fonctions et associer les représentants autochtones à la gestion des affaires du territoire.

2. L'autonomie administrative et financière du Togo

Le décret organique du 23 mars 1921 (art. 1^{er}) précise que le Togo constitue un « *territoire spécial* » placé, non sous l'autorité du Gouverneur Général de l'A.O.F., mais sous celle d'un Commissaire de la République. Par cette affirmation, la France, puissance mandataire, affiche sa volonté de respecter les termes de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations. En effet, sur le plan administratif, le Togo se présente comme un territoire distinct de l'Afrique Occidentale Française. Sur le plan financier, le territoire dispose d'un budget propre.

L'autonomie administrative du Togo sous mandat français est totale vis-à-vis de l'A.O.F.. Ainsi, contrairement aux Gouverneurs d'autres colonies (Dahomey, Sénégal ...) qui sont

placés sous le contrôle administratif du Gouverneur Général, le Commissaire de la République du Togo est placé sous l'autorité directe du Ministre des colonies. Il correspond directement avec le Gouvernement central, ce que ne peuvent faire les Gouverneurs du Dahomey et du Sénégal, par exemple. Seul le Gouverneur Général de l'A.O.F. possède cette possibilité. Il en résulte que, vis-à-vis du Gouvernement général de l'A.O.F., l'autonomie administrative du Togo est pleine et entière. Cependant, l'article 7 du décret du 23 mars 1921 souligne que le Commissaire de la République « *peut être appelé à siéger à son rang de préséance parmi les Gouverneurs au Conseil de Gouvernement de l'Afrique Occidentale Française, pour participer aux délibérations sur les affaires d'intérêt général ...* ». Mais, il semble que cette éventualité ne s'est jamais présentée : « *les questions de cet ordre ayant toujours été réglée par correspondance* »¹⁵². En tout cas, la présence du Commissaire de la République audit conseil n'implique pas sa subordination au Gouverneur Général.

Sur le plan financier, il semble que l'équilibre budgétaire observé pendant la période allemande persista sous le mandat français. En effet, les nouvelles autorités administratives ont mis en place une politique économique rigoureuse qui permit un équilibre entre les dépenses et les recettes. Le principe de l'autonomie financière est posé par l'article 4 du décret sus-cité. Le Togo dispose, selon ce texte, d'un budget propre alimenté par les recettes de toute nature effectuées sur le territoire. Le budget du Togo pourvoit à toutes les dépenses sauf celles de l'occupation militaire. Le pouvoir budgétaire appartient au Commissaire de la République ; le budget principal et ses annexes sont arrêtés par lui et approuvés par le Ministre des colonies. C'est donc le Commissaire de la République qui est ordonnateur du budget du Togo et des budgets annexes. Disposant de budgets propres, le Togo, sauf exception, n'envoyait ni ne recevait de contributions financières du Gouvernement général de l'A.O.F.. Ainsi, une gestion saine des ressources du Togo permit à ce territoire relativement pauvre d'être autonome financièrement jusqu'aux années 1930.

L'armature administrative du Togo serait incomplète sans une justice proche des préoccupations des populations.

¹⁵² CORNEVIN (R.), op. cit., 1988, p. 237.

3. L'organisation judiciaire du Togo sous mandat ¹⁵³

Pendant la période d'occupation militaire, la France avait créé, dans sa zone, des tribunaux de districts à Aného, Atakpamé, Sokodé et Mango. Cette justice indigène était organisée par les décisions du Commandant des troupes ou du Commissaire de la République, du 10 octobre 1914, du 1^{er} mars 1915, du 20 mars 1917 et les circulaires des 24 et 29 mai 1915. Certes, c'est la législation allemande qui était en principe applicable, mais le Commandant des troupes avait demandé au président des juridictions indigènes de se conformer aux dispositions du décret du 16 août 1912 sur la justice indigène en Afrique Occidentale Française et à la circulaire du Gouverneur Général du 22 septembre 1913 ¹⁵⁴.

Les tribunaux de districts statuaient en premier et dernier ressort, en matière civile et criminelle, sur les affaires de simple police. Les jugements prononçant des peines supérieures à six mois d'emprisonnement et trois cents francs d'amende étaient soumis à l'approbation du Commandant des troupes ou du Commissaire de la République qui pouvait confirmer ou annuler la décision en cause. Suite à la remise par les Anglais des districts de Lomé et de Klouto aux Français, il fut créé dans ces deux districts des tribunaux analogues à ceux de l'ancienne zone française.

Au lendemain de l'adoption par la S.D.N. de la Charte des mandats du 20 juillet 1922, la France, puissance mandataire, réorganisa le régime judiciaire du Togo par un décret du 22 novembre 1922.

¹⁵³ La thèse de M. PECHOUX nous sert de référence dans ce paragraphe.

¹⁵⁴ Il faut remarquer que le décret du 16 août 1912 n'a été ni promulgué, ni rendu applicable au Togo.

a) Décret du 22 novembre 1922

Selon M. PECHOUX, la préparation de ce texte avait été confiée à une Commission au sein de laquelle siégeaient des délégués indigènes ; ces derniers ont pu donc traduire les désirs de la population. Ce texte constitue « *un progrès ... par rapport au décret du 16 août 1912 en application en A.O.F.* »¹⁵⁵. En effet, le décret du 22 novembre 1922 met fin à la fonction de juger qu'avaient les chefs traditionnels : ils n'ont plus que le pouvoir de conciliation. La nouvelle armature judiciaire fait apparaître deux degrés de juridiction : les tribunaux de subdivision et les tribunaux de cercle.

Les tribunaux de subdivision sont toujours présidés par un fonctionnaire européen, assisté de deux juges indigènes ayant voix consultative. En matière civile et commerciale, ces tribunaux statuent en premier et dernier ressort sur toutes les affaires dont la valeur est inférieure à trois cents francs (300 F). Par contre, ils connaissent en premier ressort de toutes les actions d'une valeur supérieure à trois cents francs et n'excédant pas mille cinq cents francs (1 500 F), ainsi que celles dont la valeur est indéterminée. En matière pénale, le tribunal de subdivision est compétent pour statuer sur toutes les contraventions en premier et dernier ressort. Il statue, par contre, en premier ressort sur les délits, à l'exception des infractions réservées au tribunal de cercle.

Les tribunaux de cercle connaissent en premier et dernier ressort des appels formés contre les jugements rendus par les tribunaux de subdivision. Ils sont également compétents pour connaître des actions civiles et commerciales d'une valeur supérieure à mille cinq cents francs (1 500 F) et inférieure à trois mille francs (3 000 F). En matière répressive, les tribunaux de cercle statuent sur les appels formés contre les jugements des tribunaux de subdivision. Ils connaissent également des crimes et de diverses catégories d'infractions qui leur sont réservées.

¹⁵⁵ PECHOUX (L.), op. cit., p. 120.

Au dessus de ces différents tribunaux siège le tribunal d'appel et d'homologation, un organisme de contrôle. Tous les jugements comportant des peines supérieures à trois ans lui sont obligatoirement soumis. Le tribunal d'appel statue aussi en appel sur les jugements civils et commerciaux rendus par les tribunaux de cercle.

A tous les niveaux de cette charpente judiciaire, la coutume est appliquée. Cependant, lorsque les peines envisagées sont contraires à la législation française ou lorsqu'il y a absence de sanction, c'est la loi française qui devient applicable.

Selon M. PECHOUX, cette première organisation du Togo sous mandat français offrait aux justiciables togolais « *toutes les garanties auxquelles leur degré d'évolution leur permet de prétendre* »¹⁵⁶. En effet, non seulement les différents tribunaux appliquaient la coutume, mais également ils offraient, par leur hiérarchisation, à la partie déboutée la possibilité de contester tel ou tel jugement par voie d'appel. Cependant, malgré son adaptation aux besoins sociaux, le système judiciaire mis en place par le décret du 22 novembre 1922 sera réorganisé par un décret du 21 avril 1933.

b) Décret du 21 avril 1933

Ce texte apporte deux grandes innovations : la procédure de conciliation devient obligatoire et les accesseurs ou juges indigènes ont voix délibérative. Ce décret confie le pouvoir de conciliation au chef supérieur, de canton, de village, de quartier voire au chef de famille. Ainsi, le justiciable, quel que soit le lieu où il se trouve, aura près de lui une personne

légalement chargée de concilier les parties aux litiges. L'accord réalisé sous l'autorité du conciliateur légal acquiert la force probante des actes sous seing privé, lorsqu'il est constaté par le Commandant de cercle ou le chef de subdivision. Dans le cas contraire, il possède la valeur reconnue par la coutume aux conventions de cette nature. Sans doute, en rendant obligatoire la procédure de conciliation, l'autorité mandataire a-t-elle voulu inciter le justiciable à préférer le règlement à l'amiable plutôt qu'une procédure judiciaire relativement longue et coûteuse. En tout cas, la démarche de conciliation n'empêche pas l'engagement ultérieur de l'instance.

Les tribunaux du premier degré siègent au chef-lieu de chaque subdivision ou à défaut au chef-lieu du cercle. Ils sont présidés par le chef de subdivision ou à défaut l'adjoint du Commandant de cercle, ou tout autre fonctionnaire désigné par le Commissaire de la République. Ce principe connaît, cependant, une exception : en matière civile et commerciale, lorsque le litige oppose exclusivement des indigènes, le tribunal peut être présidé par un notable désigné par le Commissaire de la République. Le président est assisté de deux assesseurs indigènes qui ont désormais voix délibérative. « *Ils [assesseurs] siègent dans l'ordre de leur inscription sur une liste de douze membres choisis parmi les notables de diverses coutumes et nommés par le Commissaire de la République* »¹⁵⁷. En matière civile et commerciale, la composition doit refléter la coutume des parties. Ainsi, lorsque aucun assesseur figurant sur la liste n'appartient à cette coutume, le tribunal invite à siéger un notable de ladite coutume. Ce dernier est obligatoirement consulté et mention en est faite au jugement.

En matière civile et commerciale, le tribunal du premier degré statue en premier et dernier ressort sur toutes les actions dont la valeur n'excède pas cinq cents francs en principal. Lorsque la valeur de l'action n'est pas supérieure à trois mille francs (3 000 F) en principal, le tribunal statue en premier ressort. Il en est de même pour toutes les actions d'une valeur indéterminée et celles relatives à l'état des personnes. La procédure est identique à celle

¹⁵⁶ Ibid, p. 121.

¹⁵⁷ Ibid, p. 122.

prévue pour les coutumes locales. Aussi, avant de statuer, le tribunal doit tenter une conciliation entre les parties. La requête introductive peut être écrite ou orale. Les parties comparaissent en personne ou peuvent se faire représenter par un mandataire agréé par le tribunal et choisi parmi les parents ou notables indigènes du lieu de leur domicile. L'absence d'une partie dûment convoquée ne peut empêcher le tribunal de statuer. Le jugement rendu par défaut est susceptible d'appel dans un délai d'un mois, à compter du jour de la notification du jugement. Ce délai est également d'un mois lorsqu'il s'agit d'un jugement contradictoire.

En matière répressive, le tribunal du premier degré connaît en premier ressort de toutes les infractions répréhensibles judiciairement et ne relevant pas de la compétence du tribunal criminel. Si l'infraction n'est passible que d'une amende, le président du tribunal peut l'arbitrer et le contrevenant est libre d'accepter ou de rejeter la décision. L'affaire poursuit son cours normal lorsqu'il y a opposition de la part du contrevenant. La saisine du tribunal appartient exclusivement au Commandant de cercle et au chef de subdivision. Ils peuvent saisir le tribunal de leur propre chef ou sur la dénonciation du chef supérieur, de canton, de village, de quartier, de famille ou sur plainte de la partie lésée. Le tribunal peut prononcer les peines suivantes : l'amende jusqu'à 20 000 francs, l'interdiction de séjour jusqu'à dix ans, l'emprisonnement jusqu'à dix ans. L'interdiction d'exercer un emploi public peut être également prononcée en cas de récidive. Le condamné dispose, en matière répressive, d'un délai de quinze jours pour faire appel de la décision.

Le tribunal du deuxième degré siège au chef-lieu de chaque cercle et est présidé par le Commandant de cercle ou le fonctionnaire régulièrement appelé à le remplacer. Les assesseurs, au nombre de deux, sont désignés dans les mêmes conditions qu'au premier degré. Le tribunal du deuxième degré est compétent uniquement en matière civile et commerciale. Il statue en appel, en dernier ressort, sur les jugements rendus par les tribunaux de premier degré et en premier ressort (à charge d'appel devant le tribunal colonial d'appel) sur les affaires susceptibles d'être évaluées en argent et dépassant trois mille francs (3 000 F) en principal. Le délai pour interjeter appel est d'un mois à compter du jour de la notification du jugement.

Le tribunal criminel siège au chef-lieu du cercle ; sa composition est identique à celle du tribunal du deuxième degré sauf qu'il comprend, en outre, deux assesseurs européens. Le tribunal connaît de nombreuses infractions, notamment : le meurtre, le viol, le rapt, les détournements de deniers publics, les coups, blessures, violences volontaires ayant entraîné soit la mort, soit une mutilation, soit la perte d'un membre ... Les peines susceptibles d'être prononcées sont : l'amende jusqu'à quatre mille francs (4 000 F), l'interdiction de séjour jusqu'à vingt ans, l'emprisonnement jusqu'à vingt ans, la détention à perpétuité et la peine de mort.

Le tribunal d'appel colonial siège à Lomé ; il est composé du président du tribunal de première instance, de deux fonctionnaires du cadre des administrateurs coloniaux, de deux notables indigènes et du Procureur de la République représentant le ministère public. Le tribunal colonial siège comme juridiction d'appel lorsqu'il statue, en matière civile et commerciale, sur des appels formés contre des jugements rendus par les tribunaux du second degré. En matière répressive, il connaît de l'appel des jugements du premier degré. Il siège également comme chambre d'accusation lorsqu'il statue sur les affaires criminelles. Le tribunal colonial est aussi compétent pour statuer sur les demandes de réhabilitation.

La chambre d'annulation siège à Dakar et connaît en annulation, en matière civile ou commerciale et en matière répressive, des jugements des juridictions précitées. En matière civile et commerciale, lorsque le jugement primitif a été annulé, la chambre d'annulation peut statuer au fond. En matière répressive, elle dispose d'un pouvoir d'appréciation souverain : elle peut annuler ou renvoyer devant la juridiction précédemment saisie ou statuer au fond.

En définitive, le Togo a bénéficié d'un système judiciaire adapté aux besoins sociaux. En appliquant à tous les niveaux de la juridiction la coutume locale, ce système judiciaire offrait aux justiciables togolais de solides garanties. De même, la mise en place d'une procédure de conciliation confiée à des autorités autochtones permettait aux parties de régler à l'amiable leur litige et d'éviter, par conséquent, un procès. Car, *"un mauvais arrangement vaut toujours*

mieux qu'une décision de justice". Grâce à son génie colonial, la France exercera son mandat au Togo en associant les élites et les chefs traditionnels à la gestion des affaires du territoire.

B. L'association des Togolais à l'exécution du mandat

Au terme de l'article 22 du Pacte, c'est la France, puissance mandataire, qui détient tous les pouvoirs dans le territoire du Togo. C'est elle qui administre, légifère et juge dans les limites définies par le système des mandats. Mais, fidèle aux idéaux de sa politique coloniale (civilisation et humanisme), l'autorité administrante mettra en place au Togo et au Cameroun une politique visant à associer les populations à l'exercice du mandat. Comme l'a affirmé en 1924 A. SARRAUT, Ministre des colonies à l'époque : *« il ne s'agit pas non seulement de tirer partie de sa présence en un point quelconque du continent noir, il faut pratiquer une large politique de collaboration avec les populations placées sous notre protection et les amener à nous, à notre niveau »*¹⁵⁸. Ainsi, très vite, les autorités françaises du Togo font appel à des autochtones pour la gestion des intérêts généraux du pays. Certes, cette participation revêt plusieurs formes, mais il nous semble que les plus significatives sont le Conseil des notables et la collaboration des chefs traditionnels à l'action administrative.

1. Le Conseil des notables

¹⁵⁸ Discours prononcé à l'occasion de la réouverture des cours à l'Ecole Coloniale, Asie française, numéro de janvier 1924.

Avant la conquête coloniale, il existait chez presque tous les peuples d'Afrique noire une assemblée de vieillards qui assistaient le chef dans la prise de décision ou le règlement de conflits. Après la conquête, l'autorité coloniale se servira de cette structure traditionnelle pour asseoir son administration. Ainsi, c'est sur la base de cette structure coutumière que furent institués, le 17 février 1922, les Conseils des notables ¹⁵⁹. Ces assemblées locales constituent le maillon essentiel de la politique d'association mise en place par l'administration mandataire. Il est précisé dans le préambule de l'arrêté du 17 février 1922 qu'en raison de l'évolution des populations de certains cercles du Togo, la création des Conseils des notables permettra « *d'associer ces collectivités à la gestion même de leurs intérêts en consultant leurs principaux représentants sur les différentes mesures concernant directement les populations indigènes ...* ». Nommés par le Commissaire de la République pour une durée de trois ans, les membres du Conseil des notables exercent un mandat gratuit. Ils peuvent être révoqués par le Commissaire de la République sur proposition ou après avis du Commandant de cercle.

Organisme purement consultatif, le Conseil des notables est obligatoirement consulté sur le projet du budget du cercle, les impôts directs, les prestations et les travaux ou mesures d'hygiène et d'assainissement intéressant le cercle. Le Commissaire de la République ou le Commandant de cercle peut également demander leur avis sur toute question qu'il juge utile.

Le Conseil des notables n'est pas une institution propre au territoire du Togo. Déjà, un décret du 21 mai 1919 avait créé ces assemblées dans les colonies de l'A.O.F.. Mais, sous le régime du décret modificatif du 10 janvier 1933, les membres du Conseil des notables du Togo seront élus alors que ceux de l'A.O.F. continueront d'être désignés par l'administration coloniale ¹⁶⁰. Ce mandat électif vient renforcer l'indépendance des conseillers togolais vis-à-vis de l'autorité mandataire. Désormais, ils peuvent en toute liberté critiquer l'action administrative et défendre les intérêts de la population sans craindre une éventuelle révocation. Ainsi, c'est à tort qu'ils ont parfois été considérés par les populations comme une « *caisse de résonance des*

¹⁵⁹ L'arrêté du 17 février 1922 a été réorganisé par un arrêté du 4 novembre 1924 qui fut modifié le 10 janvier 1933.

¹⁶⁰ ADUAYOM (M.) et KPONTON (J.), op. cit., p. 415.

autorités coloniales ». Ce fut d'ailleurs le cas, par exemple, du Conseil des notables de la ville de Lomé qui avait désapprouvé, en janvier 1933, la politique fiscale du Commissaire de la République, M. De GUISE. Le refus de ce dernier de suivre l'avis des notables avait déclenché les violentes manifestations de janvier 1933, au cours desquelles certains conseillers avaient été molestés ¹⁶¹.

Au Cameroun, bien que l'autorité administrante n'ait pas mis en place le Conseil des notables, la collaboration des populations à l'action administrative était assurée. En effet, il existe dans ce territoire des sultanats qui constituent de petites entités politiques assez poussées, avec une société hiérarchisée. A l'intérieur de chaque sultanat, le pouvoir est exercé par un souverain, le Sultan. Ce dernier exerce son autorité sur ses sujets par l'entremise d'un Conseil de dignitaires ¹⁶². Ainsi, la puissance mandataire (la France) va s'appuyer sur cette structure coutumière pour associer les populations autochtones à la gestion des affaires du pays. Elle s'efforcera tout de même « *d'atténuer ce que l'autorité du Sultan aurait de trop strictement despotique et de perfectionner le mécanisme administratif du sultanat* » ¹⁶³. Ces entités politiques (les sultanats) sont donc administrées par l'intermédiaire du Sultan et de ses ministres ou conseillers dont la mission est de répercuter les décisions de l'autorité coloniale au niveau local. Il en résulte que par ce mécanisme, la France a pu associer les populations du Cameroun sous mandat à la gestion de leur propre pays.

La participation des Togolais à la gestion de leur pays ne se limite pas seulement au Conseil des notables. L'autorité administrante permet aussi leur présence dans d'autres assemblées telles que le Conseil d'administration et le Conseil économique et financier. Ils sont également représentés à la Chambre du commerce et dans les commissions d'hygiène et d'urbanisme. En matière judiciaire, les Togolais deviennent assesseurs à voie consultative

¹⁶¹ Voir supra, p. 29.

¹⁶² MILLOT (A.), op. cit., p. 135.

¹⁶³ Idem.

d'abord, délibérante ensuite. Ils sont également présents dans l'administration sous le statut de cadre administratif.

Certes, le Conseil des notables reste un organisme consultatif et la participation des Togolais dans les autres assemblées locales est faible. Mais, ces différentes structures offrent aux représentants des populations l'occasion de discuter avec des Européens et de participer plus ou moins efficacement à la mise en œuvre des projets intéressant le pays. Ainsi, au-delà même de la collaboration à l'exercice du mandat, c'est l'éducation politique des "indigènes" qui est réalisée grâce à ces assemblées. D'autre part, l'autorité mandataire du Togo aura recours aux chefs traditionnels pour relayer son action auprès des populations.

2. Les chefs coutumiers, relais de l'action administrative

En dehors de leurs attributions coutumières (règlement des conflits, protection du village contre les calamités, ...), les chefs de village et les chefs de canton obtiennent de la puissance mandataire des attributions essentiellement administratives.

Ainsi, le chef de village est compétent en matière de police générale. Il exerce son autorité sur tous les habitants du village, y compris les individus de passage, quelle que soit leur coutume. Il doit maintenir l'ordre et la salubrité publique dans le village. Dans le domaine de la justice, le chef de village est investi, en matière civile et commerciale, du pouvoir de concilier les parties. C'est un décret du 22 novembre 1922 qui a supprimé son pouvoir de juger à l'exception du pouvoir de conciliation ¹⁶⁵. Dans le cadre de la perception des impôts, le chef

¹⁶⁵ PECHOUX (L.), op. cit., p. 120.

de village assure la mise à jour annuelle des sommes dues par les assujettis et les verse au centre de perception dans les délais fixés par les chefs de circonscription. En matière de voirie, il doit veiller à la conservation et au bon entretien des chemins et sentiers du village, des plantations d'arbres établies le long des voies de communication. Dans le domaine administratif, le chef de village a les compétences d'officier d'état civil : il peut être chargé de recevoir les déclarations de ses administrés (naissances, décès, mariages et divorces). Il les signale à son chef de canton ou au chef de circonscription. Il aide à établir les listes de recensement pour son village et rend compte périodiquement des modifications à y apporter.

Les chefs de canton et les chefs supérieurs sont chargés, au plan administratif, de transmettre aux chefs placés hiérarchiquement sous leur autorité les ordres émanant du chef de circonscription et veillent à leur exécution. Ils peuvent être chargés de tenir un double des registres de recensement, de centraliser et de faire parvenir au chef de circonscription tout renseignement relatif à l'établissement des actes civils indigènes. Ils doivent contrôler en permanence l'administration des chefs qui sont hiérarchiquement placés sous leur autorité. Ils surveillent également l'exécution des prescriptions de l'autorité administrative relative aux cultures, au conditionnement des produits et à la police des marchés. Comme le chef de villages, le chef de canton et le chef supérieur ont des compétences judiciaires, ils font office de juges de conciliation en matière civile et commerciale. Cependant, lorsqu'il s'agit de litige entre habitants d'un même village ou d'un même canton, la conciliation doit être tentée en premier ressort par le chef de village ou de canton intéressé. Les chefs de canton et les chefs supérieurs exercent des pouvoirs de police générale. En matière financière, ils assurent la transmission des ordres du chef de circonscription en vue de la préparation et de la perception de l'impôt.

Ces nouveaux "*chefs administratifs*" ¹⁶⁶ de canton ou de village sont désignés selon la règle coutumière : ce sont les populations qui élisent leur chef. Mais, le chef étant en même temps le représentant de la collectivité qu'il dirige et une sorte d'intermédiaire entre les autorités

¹⁶⁶ COQUERY-VIDROVITCH (C.) et MONIOT (H.), *L'Afrique Noire. De 1800 à nos jours*, Paris, 3^{ème} édition, P.U.F., collection Histoire et ses Problèmes, 1992, p. 177.

administratives et cette collectivité, sa désignation doit être reconnue par l'autorité administrante. Cette dernière peut refuser d'entériner une désignation pour cause d'incompatibilité. La fonction de chef est, en effet, incompatible avec l'exercice d'un emploi administratif, toute profession libérale et toute condamnation ferme à une peine criminelle ou correctionnelle à caractère déshonorant. Au sujet du rôle des chefs dans l'appareil administratif colonial, R. DELAVIGNETTE affirmait : « *s'ils sont utiles comme auxiliaires de notre action civilisatrice, les chefs sont indispensables comme cadres de la société indigène. Partout où ils n'existent pas, nos initiatives se perdent dans le vide* »¹⁶⁷.

Les Conseils de notables et l'attribution de compétences administratives aux chefs coutumiers sont deux éléments importants à la politique d'association mise en place par la puissance mandataire. Dans son rapport annuel adressé à la S.D.N., la France précise que la participation des populations « *à la gestion des intérêts de leur pays et l'association avec les collectivités indigènes est à la base* » de son système d'administration¹⁶⁸. Cependant, cette politique d'association manquait d'uniformité : elle présentait deux aspects différents suivant le degré d'évolution des populations. Ainsi, les populations du Sud du Togo, dont le degré d'évolution était relativement avancé en raison de leur contact ancien avec la civilisation européenne, ont bénéficié largement de la politique de collaboration initiée par les autorités administratives. Par contre, dans le Nord où le niveau d'évolution des populations était encore faible, la France a instauré une politique d'"*apprivoisement*". Le but de cette politique était « *avant tout de rendre notre présence familière aux populations encore attardées en les amenant à comprendre et à apprécier les avantages moraux et matériels qu'elles ne manqueraient pas d'en tirer* »¹⁶⁹. En instituant les Conseils des notables chargés d'exprimer les désirs et les doléances des Togolais et en faisant des chefs coutumiers des agents administratifs, la France a mis en place au Togo un régime d'administration directe tempéré. Cet assouplissement a

¹⁶⁷ DELAVIGNETTE (R.), *Afrique Occidentale Française*, Paris, Société d'éditions géographiques, maritimes et coloniales, 1931, p. 191.

¹⁶⁸ Rapport annuel du Gouvernement français sur l'administration sous mandat des territoires du Togo, année 1924, Paris, imprimerie générale Lahure, 1925, p. 137.

¹⁶⁹ Idem.

permis à l'autorité mandataire d'accomplir sa mission au Togo tout en assurant l'éducation politique des populations togolaises.

Au lendemain de la Guerre de 1914-1918, la Conférence de paix de Paris devait statuer sur, entre autres questions, le sort des possessions coloniales des puissances vaincues (Allemagne et Empire Ottoman). Au terme de longues discussions, la Conférence de paix décida à l'unanimité que l'Allemagne devra renoncer, en faveur des Puissances alliées et associées, à toutes ses possessions d'outre-mer. Mais, pour éviter l'annexion pure et simple de ces colonies et afin de sauvegarder le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes si cher au Président WILSON, la Conférence décida que les anciennes possessions allemandes seront administrées par les Puissances alliées qui agiront comme mandataires de la S.D.N..

Ainsi, conformément à l'article 22 du Pacte et à l'Acte de Londres du 20 juillet 1922, le Togo (dans sa partie orientale), ancienne colonie allemande, est confié à la France. Mandat de type B, le territoire du Togo est administré comme partie intégrante du territoire français. Bien qu'administré selon la législation française, le Togo, en raison de son statut de mandat international, ne doit en aucun cas être assimilé à une colonie française. Ainsi, sur la base de ce régime spécifique, la France, puissance mandataire, met en place au Togo une charpente administrative particulière dont les deux principes fondamentaux sont : le principe de l'individualité du territoire et la collaboration des populations à la gestion des intérêts du pays. La création des Conseils des notables en 1922 et divers autres organismes ¹⁷⁰ ont permis aux Togolais de s'initier à la vie politique et de participer à la mise en œuvre des projets intéressant leur pays. De même, la mission administrative confiée aux chefs coutumiers a rendu l'administration relativement proche des populations, ce qui permettait à celles-ci de participer à la gestion des intérêts du pays.

¹⁷⁰ Il s'agit de : Conseil économique financier, Conseil d'administration, Commission municipale des communes mixtes, Chambre des commerces, Société d'indigène et de prévoyance et Commission d'hygiène et d'urbanisme.

D'autre part, la politique économique mise en place par l'autorité mandataire a contribué à la bonne gestion des ressources du pays, ce qui lui a assuré une autonomie financière totale vis-à-vis de l'A.O.F.. Cependant, la crise économique des années 1930 mettra à mal l'équilibre budgétaire du Togo. Aussi, sous prétexte de réduire les dépenses du territoire, la France mettra en place au Togo une nouvelle armature administrative qui, malheureusement, fragilisera considérablement l'individualité du territoire.

Chapitre 2 : Une individualité territoriale fragilisée

Placé sous le mandat de la France, le Togo constitue un territoire spécial qui se distingue des autres colonies françaises par son autonomie administrative et financière. Une gestion saine des ressources et l'équilibre budgétaire de ce modeste territoire lui ont assuré une indépendance totale vis-à-vis de l'A.O.F. jusqu'aux années 1930. La crise économique générale qui éclate en 1929 atteint le Togo à partir de 1932. Aussi, l'effondrement des marchés mondiaux désorganise l'économie du pays : baisse considérable des exportations et augmentation du déficit budgétaire. Devant une situation économique qui pouvait s'aggraver, l'autorité mandataire décida de réagir en opérant des réformes dont le but était de réduire les dépenses administratives du territoire. Ainsi, le décret du 29 novembre 1934 ¹⁷¹ visait la réduction des dépenses du territoire, grâce à la substitution des hauts fonctionnaires du Togo par ceux de la colonie voisine du Dahomey. Désormais, les pouvoirs de la puissance mandataire sont donc exercés par un Commissaire de la République qui est obligatoirement le Lieutenant-Gouverneur du Dahomey.

Mais, la tentative de confondre le sort du Togo avec celui de la colonie voisine du Dahomey n'aboutira pas. En effet, l'attachement des Togolais à l'individualité de leur pays et surtout les réserves de la Commission des mandats de la S.D.N. mettront en échec cette "*union personnelle*" Togo-Dahomey. Mais, la puissance mandataire, sous prétexte de réduire encore

¹⁷¹ Voir Annexe 11, *Décret du 23 novembre 1934 portant réduction des dépenses administratives du Togo*, p. 260.

les dépenses administratives et d'assouplir les mesures prises le 29 novembre 1934, mettra en place le 19 septembre 1936¹⁷² une nouvelle réforme qui, malheureusement, fragilisera l'unité territoriale du Togo. Conformément à cette réforme, les pouvoirs de la puissance mandataire seront obligatoirement exercés au Togo par le Gouverneur Général de l'A.O.F. en sa qualité de Commissaire de la République. Ce dernier sera représenté à Lomé par un Administrateur supérieur, responsable de l'ordre public et de la bonne marche des services du territoire. Ainsi, désormais, l'autorité coloniale du Togo passe sous la tutelle administrative du Gouverneur Général de l'A.O.F. : l'autonomie du mandat français devient donc relative. Cette entorse à l'autonomie du Togo sous mandat français ne prendra fin que dix ans plus tard, le 3 janvier 1946¹⁷³.

Ainsi, l'individualité du territoire du Togo, évoquée par l'Acte de Londres du 20 juillet 1922 et consacrée par le décret du 23 mars 1921 (relatif aux attributions du Commissaire de la République au Togo), fut durement éprouvée par des réformes imposées par les exigences économiques (Section 1), avant d'être rétablie grâce aux réticences de la S.D.N. à laisser passer les réformes introduites par la France (Section 2).

Section 1. Un diktat économique

La crise économique qui atteint profondément le Togo sous mandat français à partir de 1932 déstabilise l'économie de ce modeste territoire. Aussi, l'autorité mandataire tente de réagir en mettant en place deux réformes : la fusion Togo-Dahomey (A) et l'intégration nuancée du Togo dans l'Afrique Occidentale Française (B).

¹⁷² Voir Annexe 12, *Décret du 19 septembre 1936 portant réduction des dépenses administratives du Togo*, p. 262.

¹⁷³ Voir Annexe 13, *Décret n° 46-6 du 3 janvier 1946 portant réorganisation administrative du Territoire du Togo et création d'assemblées législatives*, p. 266.

A. La fusion Togo-Dahomey

Les exigences économiques nées de la crise de 1929 ont amené l'autorité mandataire à définir, le 23 novembre 1934, une nouvelle structure administrative au Togo.

1. Un environnement économique difficile

Dans l'exposé oral qu'il a présenté le 6 novembre 1934 devant la Commission des mandats, Maurice BESSON, représentant accrédité du Gouvernement français auprès de ladite commission, avait brossé un tableau sombre de la situation économique togolaise. En effet, le représentant de la France avait déclaré que *« la crise économique avait d'autant plus durement frappé le territoire du Togo que celui-ci était de petite dimension, de faible population et que, dans son ensemble, son sol était pauvre »*¹⁷⁴. Ainsi, la crise économique générale n'a pas épargné le Togo : son économie s'est trouvée déstabilisée par l'effondrement des cours mondiaux. De plus, le mouvement commercial, qui en 1933 atteignait 69 850 000 francs CFA, est en baisse de 25 000 000 francs sur l'exercice précédent. Les importations ont diminué de 12 500 000 francs et les exportations de 28 500 000 francs. En conséquence, les ressources budgétaires n'ont cessé de baisser, passant en un an de 47 à 39 millions de francs. Malgré les réductions opérées dans les dépenses, le déficit s'est élevé à 8 millions environ contre 1 370 000 francs en 1932.

¹⁷⁴ C.A.O.M., Aix-en-Provence, série géographique Togo/Cameroun, carton 25, dossier 220, S.D.N., section d'information, exposé oral de Maurice BESSON, représentant du Gouvernement français sur la situation économique du Togo sous mandat, 6 novembre 1934, n° 7.153.

Il résulte de tout ce qui précède que la crise économique mondiale a bouleversé la politique économique et fiscale mise en place par l'autorité mandataire du Togo. Les premières mesures prises par l'administration, à savoir l'intensification des cultures d'exportation (café, cacao, manioc, palmier à huile), l'allègement des charges des producteurs par la baisse des taxes de sortie et la majoration des impôts, se sont toutes révélées insuffisantes. Par conséquent, la baisse vertigineuse des ressources budgétaires exposa le pays à une asphyxie économique qui pouvait engendrer une explosion sociale semblable à celle qu'a connu la ville de Lomé un an plus tôt, les 24 et 25 janvier 1933 ¹⁷⁵.

Face à ce marasme économique, la puissance mandataire exclut de prendre des mesures fiscales ou économiques supplémentaires qui risqueraient de « *mettre en péril le bien être moral et matériel de la population et la bonne gestion du territoire* » ¹⁷⁶. La France envisage plutôt d'introduire des réformes dans l'armature administrative du Togo, afin de la rendre moins coûteuse. Aussi, dans son exposé devant la Commission des mandats, Maurice BESSON affirmait que la réforme envisagée consisterait en « *la substitution des hauts fonctionnaires du Togo sous mandat par ceux de la colonie voisine du Dahomey. [Ceci] permettra de dégager une économie annuelle de quatre millions de francs environ* ». Ainsi, l'autorité mandataire veut introduire des réformes dont le but est la réduction des dépenses administratives. Ces restrictions financières correspondent à la politique générale d'austérité décidée à la suite des événements survenus dans la métropole en février 1934.

En effet, le scandale de l'affaire STAVISKY avait provoqué à Paris les 6 et 9 février 1934 de violentes manifestations organisées par les ligues d'extrême droite. Face à cette montée du fascisme et à l'échec de la politique économique du Gouvernement P. LAVAL, les parties de gauche constituèrent, le 14 juillet 1935, une union sacrée : le Front Populaire. Les élections législatives de mai 1936 donnèrent la victoire au Front Populaire, qui mit en place une politique économique plutôt austère dont le but était de réduire les dépenses publiques et de

¹⁷⁵ Voir supra, p. 29.

¹⁷⁶ C.A.O.M., Aix-en-Provence, série géographique Togo/Cameroun, carton 25, dossier 220, op. cit..

faire face à la crise économique mondiale. C'est donc dans une vaste politique économique rigoureuse que s'inscrit la réforme de la structure administrative du Togo sous mandat français.

2. Une nouvelle structure administrative pour le Togo

Le décret du 23 novembre 1934 met en place une nouvelle charpente administrative au Togo sous mandat français. L'axe central de cette réforme est la substitution des hauts fonctionnaires du Togo sous mandat par les hauts fonctionnaires de la colonie voisine du Dahomey. Ainsi, le Lieutenant-Gouverneur du Dahomey devient Commissaire de la République du Togo et les hauts fonctionnaires peuvent cumuler les emplois au Dahomey et au Togo.

a) Le Lieutenant-Gouverneur du Dahomey est le Commissaire de la République française au Togo

Il résulte de l'alinéa 1 de l'article 1^{er} du décret précité que « *les pouvoirs de la puissance mandataire y [au Togo] sont exercés par un Commissaire de la République qui est obligatoirement le Lieutenant-Gouverneur du Dahomey* ». Ainsi, désormais, le Gouverneur du Dahomey, comme Janus Bifrons, a en lui deux personnes : il est à la fois Commissaire de la République au Togo, qui ne « *relève que du Ministre des colonies et correspond directement avec lui* », et chef de la colonie du Dahomey, pour lequel il est placé sous l'autorité du Gouverneur Général de l'A.O.F.. Le Togo ne dispose donc plus d'un Commissaire de la République propre ; le Gouverneur de la colonie du Dahomey est désormais le dépositaire des pouvoirs de la République et chef de l'administration du Togo sous mandat. Cependant, il est représenté à Lomé par un Administrateur supérieur nommé par arrêté du Ministre des colonies. Collaborateur direct du Commissaire de la République, l'Administrateur supérieur n'exerce que les pouvoirs qui lui sont délégués par celui-ci. Cette délégation de pouvoirs doit intervenir par un arrêté soumis à l'approbation préalable du Ministre des colonies. Ainsi, l'arrêté du 17 mai 1935, portant délégation de pouvoirs, est plutôt restrictif : il ne lui attribue, en effet, que des pouvoirs limités aux questions de détails. De plus, il doit employer, dans ses actes, la formule « *pour le Commissaire de la République et par ordre* »¹⁷⁸. D'autre part, c'est le Commissaire de la République qui est ordonnateur des budgets du Togo. Il est, en outre, chargé de préparer le rapport annuel présenté par le Gouvernement français au Conseil de la S.D.N.. Le décret du 23 novembre 1934 organise également le cumul des emplois au Togo et au Dahomey.

b) Le cumul des emplois

L'article 2 du décret sus-cité précise que sur les propositions de l'administration togolaise, des arrêtés du Ministre des colonies « *fixent les emplois qui sont tenus cumulativement, au Togo*

¹⁷⁸ PECHOUX (L.), op. cit., p. 63.

et au Dahomey, par les mêmes fonctionnaires ». L'arrêté ministériel pris le 30 avril 1935 donne la liste de ces emplois : sûreté, P.T.T., agriculture, élevage, santé, enseignement, météo, zootechnie, chemins de fer, travaux publics et douanes. Ainsi, les services togolais énumérés ci-dessus sont désormais placés sous la direction des hauts fonctionnaires du Dahomey. Ces derniers sont donc responsables du bon fonctionnement de ces services se trouvant à la fois au Togo et au Dahomey. Ils peuvent donc légalement cumuler les emplois énumérés par l'arrêté du 30 avril 1935. Ce texte précise que le Togo prend à sa charge et inscrit à son budget un pourcentage, fixé à titre forfaitaire par décision du Ministre, des traitements, indemnités et allocations diverses (art. 8).

D'autre part, le décret du 23 novembre 1934 crée un décalage au sein du Conseil d'administration. En effet, l'Administrateur supérieur remplace le Secrétaire général ; le chef du bureau des finances remplace les chefs de service des douanes et des chemins de fer. De son côté, le Procureur de la République est remplacé par un magistrat désigné par le Commissaire de la République sur proposition du chef du service judiciaire. Le Conseil d'administration ne compte plus que deux notables titulaires et deux suppléants.

Le Conseil du contentieux administratif du Togo est supprimé. La compétence de celui du Dahomey est étendue aux affaires du territoire. Désormais, les justiciables togolais doivent porter leurs litiges d'ordre administratif devant les juridictions compétentes du Dahomey. Par décret du 29 décembre 1934, le trésorier payeur du Dahomey est institué comptable supérieur du Togo.

Cet ensemble de mesures, selon la puissance mandataire, devait permettre de réaliser une économie de l'ordre de quatre millions de francs CFA (4 000 000 F) par an. Car, sous le régime du décret du 23 novembre 1934, on ne paie qu'un seul Gouverneur et les chefs de service ont un seul salaire alors même qu'ils occupent cumulativement des emplois au Togo et au Dahomey. Ainsi, pour la France, il fallait, grâce à la réforme, alléger le budget du Togo en lui enlevant la charge, un peu lourde, de payer tous ces hauts fonctionnaires. Cependant,

devant les réticences ¹⁷⁹ de la Commission des mandats à accepter cette réforme essentiellement économique, la France décide de l'élargir en assouplissant les mesures envisagées, ce qui débouche sur l'intégration nuancée du Togo dans l'Afrique Occidentale Française.

B. L'intégration nuancée dans l'A.O.F.

L'intégration nuancée du Togo sous mandat français dans l'Afrique Occidentale Française est réalisée par le décret du 19 septembre 1936. Ce texte modifie, une fois de plus, la charpente administrative du Togo (1) et introduit des assouplissements aux mesures annoncées par la réforme du 23 novembre 1934 (2).

1. La tutelle administrative du Gouverneur Général de l'A.O.F.

Dans le rapport qu'il a adressé au Président de la République au sujet de la réforme du 19 septembre 1936, Marius MOUTET, Ministre des colonies à l'époque, affirmait que le principe de la réforme du 23 novembre 1934 « s'est révélé bienfaisant et du point de vue financier notamment, les effets en ont été incontestablement avantageux pour le territoire [du Togo] ». Poursuivant, le Ministre soutenait que « *des réductions nouvelles de dépenses deviendraient praticables si le Togo pouvait utiliser plus largement les ressources en personnel et autres*

¹⁷⁹ Voir infra, p. 94.

moyens d'action, non seulement du Dahomey mais de l'ensemble de l'Afrique Occidentale Française ... ». A cet effet, le Ministre des colonies suggérait de confier les fonctions du Commissaire de la République non plus au Lieutenant-Gouverneur du Dahomey mais au "chef de la Fédération ouest africaine".

Ainsi, afin de réduire plus largement les dépenses administratives du Togo, la puissance mandataire décida, par décret du 16 septembre 1936 (art. 1^{er}), que « *les pouvoirs de la puissance mandataire y sont exercés par un Commissaire de la République qui est obligatoirement le Gouverneur Général de l'Afrique Occidentale Française* ». Ce dernier remplace donc à ce poste le Lieutenant-Gouverneur de la colonie du Dahomey. Mais, sur place à Lomé, le Gouverneur Général est représenté par un Administrateur supérieur du grade de Gouverneur ou Administrateur en chef des colonies. L'Administrateur supérieur est nommé par décret après avis du Commissaire de la République. Il supplée d'office le Commissaire de la République dans toutes ses attributions, sauf celles que le décret sus-cité laisse expressément à ce dernier. Ainsi, il bénéficie d'une large délégation de pouvoirs qui exclut : la correspondance avec le Ministre, la nomination des membres fonctionnaires et notables du Conseil d'administration, l'engagement de dépenses supérieures à cinquante mille francs CFA (50 000 F) et le recrutement et la nomination de fonctionnaires, agents ou auxiliaires dont le traitement mensuel est supérieur à mille francs CFA (1 000 F). Le décret du 19 septembre 1936 confie à l'Administrateur supérieur la responsabilité de l'ordre public et la bonne marche des services du territoire. Il est donc le vrai chef dudit territoire. Cependant, il ne jouit pas d'une réelle indépendance dans l'exercice de ses fonctions ; il agit, dans le cadre de ses attributions, sous l'autorité et le contrôle du Gouverneur Général, Commissaire de la République. Ainsi, le décret sus-cité retire l'administration du Togo au Gouverneur du Dahomey et la place sous la tutelle administrative du Gouverneur Général de l'Afrique Occidentale Française. Comme l'a souligné L. PECHOUX, désormais l'Administrateur supérieur du Togo se trouve par rapport au Commissaire de la République, Gouverneur Général de l'A.O.F., dans une situation comparable à celle d'un Lieutenant-Gouverneur par

rapport au Gouverneur Général ¹⁸⁰. Tout semble donc fonctionner comme si le Togo sous mandat français était devenu une colonie française.

Le décret du 19 septembre 1936 organise également le cumul des emplois au Togo et au Dahomey par les mêmes fonctionnaires. En effet, aux termes de l'article 2, les emplois concernés par le cumul sont : poste, télégraphes, téléphone, agriculture, élevage, forêts, santé, enseignement, zootechnie, chemins de fer et travaux publics. Cette liste pourra être modifiée par le Commissaire de la République, avec l'approbation préalable du Ministre des colonies. D'autre part, il résulte de l'article 3 que le Togo conserve son personnel et ses cadres propres. Cependant, « *lorsque l'insuffisance numérique ne permettra pas d'assurer la relève, des fonctionnaires ou agents de l'Afrique Occidentale Française pourront être détachés temporairement au Territoire par décision du Gouverneur Général, Commissaire de la République* ». Pendant son service au Togo, ce personnel temporaire sera payé par le budget du Togo. De même, des fonctionnaires des cadres de l'Afrique Occidentale Française pourront être détachés au Togo et des fonctionnaires du Togo en Afrique Occidentale Française. Le Conseil d'administration est à nouveau modifié. L'Administrateur supérieur est président de droit, sauf si le Gouverneur Général est présent dans le Territoire. Il comprend de nouveau quatre notables, dont deux citoyens français.

Certes, le décret du 19 septembre 1936 consacre l'intégration du Togo dans l'Afrique Occidentale Française, mais il apporte également des assouplissements aux mesures qui avaient été prises sous le régime du décret du 23 novembre 1934.

¹⁸⁰ PECHOUX (L.), op. cit., p. 70.

2. Des assouplissements à la réforme du 23 novembre 1934

Le décret du 19 septembre 1936 organise l'intégration nuancée du Togo dans l'Afrique Occidentale Française. Il reprend également à son compte les mesures prévues par le décret du 23 novembre 1934 tout en les assouplissant. Ces assouplissements apparaissent notamment dans les nouvelles attributions de l'Administrateur supérieur et dans l'organisation du cumul des emplois.

Sous le régime du décret du 19 septembre 1936, l'Administrateur supérieur dispose de pouvoirs relativement importants. Ainsi, il est appelé à suppléer d'office le Commissaire de la République dans toutes ses attributions, sauf celles qui sont exclusivement réservées à ce dernier. Il peut également correspondre directement avec le département des colonies pour les affaires courantes : commandes, administration du personnel en congé, ... C'est lui qui a la responsabilité de l'ordre public et de la bonne marche des services dans le territoire. Il en résulte qu'il est le chef de l'administration. Par contre, dans le cadre de la fusion Togo-Dahomey, l'Administrateur supérieur n'exerçait que des pouvoirs qui lui sont délégués par le Commissaire de la République et qui sont nécessaires à la bonne administration du territoire. Cette délégation est donnée par un arrêté soumis à l'approbation préalable du Ministre des colonies. Il s'agit donc d'une délégation de pouvoirs très restreinte. D'autre part, l'Administrateur supérieur n'est pas habilité à présider le Conseil d'administration ; il n'est pas non plus ordonnateur des budgets du Togo. Ces attributions sont dévolues au Lieutenant – Gouverneur du Dahomey, Commissaire de la République au Togo. Exceptionnellement et en l'absence du Commissaire de la République, l'Administrateur supérieur peut présider le Conseil d'administration. Le décret du 19 septembre 1936 vient assouplir toutes ces mesures. L'Administrateur est désormais le président de droit du Conseil d'administration (le principe) ; cette présidence est assurée par le Gouverneur Général, Commissaire de la République lorsque ce dernier est présent dans le Territoire (l'exception). En outre,

l'Administrateur supérieur est l'ordonnateur du budget spécial du Togo et de ses annexes (art. 4).

Le Conseil d'administration, qui ne comprenait que deux notables sous le régime du décret du 23 novembre 1934, en compte désormais quatre : deux citoyens français et deux ressortissants togolais. Ainsi, il y a élargissement de la participation des représentants des populations à la gestion du pays.

Le décret du 19 septembre 1936 adoucit le principe de cumul des emplois de chefs de service. Contrairement au texte du 23 novembre 1934, le présent décret donne la liste des emplois de chefs de service qui sont tenus cumulativement au Togo et au Dahomey ¹⁸¹. Mais, cette liste n'est pas figée ; elle peut être modifiée par le Commissaire de la République après l'approbation préalable du Ministre des colonies. L'article 2 souligne que dans le cadre de ce cumul, les chefs de service ont essentiellement un « *rôle de contrôle et d'inspection* ». Autrement dit, ils exercent une tutelle sur les délégués qui les représentent à Lomé. Ces derniers sont désignés, sur la proposition des chefs de service, par l'Administrateur supérieur parmi les fonctionnaires de leur service. Les chefs de service ne peuvent correspondre qu'avec l'Administrateur supérieur pour tout ce qui concerne les affaires du territoire. Ils peuvent constituer auprès d'eux (aux frais du Togo) un secrétariat réduit, chargé spécialement des questions togolaises et dont l'effectif est fixé par décision de l'Administrateur supérieur. Il en résulte que ces chefs de service, dans le cadre de leur mission au Togo, sont sous l'autorité de l'Administrateur supérieur, bien qu'ils appartiennent à l'administration du Dahomey. Dans le cadre de l'"*union personnel*" Togo-Dahomey, l'Administrateur supérieur n'avait pas ce pouvoir. En tout cas, le décret du 23 novembre 1934 ne dit absolument rien sur le rapport entre l'Administrateur supérieur et les hauts fonctionnaires du Dahomey. D'ailleurs, l'arrêté du 17 mai 1935 relatif à la délégation des pouvoirs du Commissaire de la République à l'Administrateur supérieur est « *restrictif et ne lui laisse que des pouvoirs personnels limités aux questions de détails ...* » ¹⁸². En définitive, il semble que l'Administrateur supérieur reçoit

¹⁸¹ Voir supra, p. 90.

¹⁸² CORNEVIN (R.), op. cit., 1988, p. 239.

du décret du 19 septembre 1936 presque toutes les attributions que le Commissaire de la République avait sous le régime du décret du 23 mars 1921 ¹⁸³.

Ainsi, par rapport au décret du 23 novembre 1934 relatif à la fusion Togo-Dahomey, l'intégration nuancée du Togo dans l'Afrique Occidentale Française met en place une délégation de pouvoirs plutôt large, ce qui permet à l'Administrateur supérieur d'exercer des pouvoirs relativement importants. Bien que motivé par des raisons financières, le décret du 19 septembre 1936 apporte des assouplissements aux mesures envisagées dans le cadre de la fusion Togo-Dahomey : la nouvelle structure administrative mise en place par l'autorité mandataire est plus souple. Cependant, comme le décret du 23 novembre 1934, la réforme prévue par le décret du 19 septembre 1936 réduit l'individualité du territoire. Le principe de l'intégration nuancée du Togo dans l'Afrique Occidentale Française porte atteinte au régime de mandats applicable à ce territoire. Certes, ces deux textes rappellent que le Togo placé sous mandat constitue une entité territoriale possédant l'autonomie administrative et financière, mais les réformes qu'ils mettent en place fragilisent malheureusement cette autonomie.

Ce sont d'ailleurs les entorses portées à la personnalité du Togo placé sous mandat français qui justifient les réserves de la Commission des mandats vis-à-vis de ces textes. Ainsi, nous nous proposons d'analyser ces entorses dans les développements qui suivent.

Section 2. Des réformes contestées

Mises en place par la puissance mandataire dans le but de résorber le déficit budgétaire du Togo, les réformes du 23 novembre 1934 et du 19 septembre 1936 portent atteinte à l'autonomie administrative et financière du territoire. Aussi, la Commission des mandats

¹⁸³ Voir supra, p. 73.

émettra des réserves vis-à-vis de ces réformes, ce qui obligera l'autorité mandataire à rétablir l'autonomie intégrale du Togo.

A. Une entorse au régime de mandats

Les réformes sus-évoquées ont donné lieu à des critiques soulevées par les journaux de l'époque et par certains auteurs. Nous estimons que ces réformes administratives amenuisaient la personnalité du Togo.

1. L'autonomie relative du Togo

Avant d'exposer plus loin les différentes opinions qui ont été émises au sujet des réformes projetées par la France au Togo, il est important de préciser les grands axes de ces réformes.

Face à la crise économique mondiale des années 1930 qui a déstructuré l'économie du Togo placé sous mandat français, l'autorité mandataire avait décidé de réformer l'ossature administrative de ce territoire dans le but de faire des économies. Ainsi, le décret du 23 novembre 1934 met en place deux mesures essentielles : d'une part, l'attribution au Lieutenant-Gouverneur du Dahomey des fonctions du Commissaire de la République au Togo et d'autre part, la substitution des hauts fonctionnaires du Togo par ceux du Dahomey.

Les réticences de la S.D.N. à laisser passer cette réforme contraire au régime de mandats contraint la France à abroger le décret du 23 novembre 1934 et à le remplacer par celui du 19

septembre 1936. Ce dernier texte, qui vise toujours à réaliser des économies, confie les pouvoirs du Commissaire de la République au Gouverneur Général de l'A.O.F.. Ce dernier exerce désormais une tutelle administrative sur l'Administrateur supérieur, qui le représente à Lomé. Ce décret reprend aussi le principe de cumul des emplois tout en l'assouplissant : les chefs de service du Dahomey n'ont désormais qu'un rôle de contrôle et d'inspection au Togo.

Le 6 novembre 1934, au cours de l'exposé oral qui a suivi l'examen par la Commission des mandats du rapport annuel du Gouvernement français sur l'administration du Togo placé sous mandat, Maurice BESSON, représentant accrédité de la France auprès de la Commission, avait informé celle-ci des mesures prévues par le décret du 23 novembre 1934¹⁸⁴. A l'issue de cet exposé et après discussion, les membres de la Commission ont reconnu la valeur des propositions françaises, mais ils ont surtout exprimé l'importance particulière qu'ils attachent au respect de l'individualité des territoires sous mandats, tels que le Togo. Ainsi, la Commission se montre prudente quant aux effets des mesures envisagées sur la personnalité du territoire du Togo. En effet, les membres de la Commission des mandats craignent que la mise en application de ces mesures ne porte atteinte au régime de mandats, qui condamne toute politique débouchant sur l'annexion des territoires placés sous mandat. Aussi, la Commission a rappelé à la France que dans d'autres territoires sous mandat frappés par la crise économique, le « *déficit budgétaire avait été comblé par des subsides ou des prêts de trésorerie de la puissance mandataire* »¹⁸⁵. En outre, le président de la Commission, l'italien THEODOLI, a rappelé à l'attention du Gouvernement français, le rejet par la Commission d'une « *proposition anglaise identique qui, en 1929, avait pour but de demander la fusionnement administratif du territoire Sud-ouest africain allemand sous mandat de l'Union africaine et le Tanganyika britannique* »¹⁸⁶. En définitive, la Commission des mandats était réticente voire opposée aux réformes envisagées par la France parce qu'elles pouvaient remettre en cause le statut particulier du Togo placé sous mandat français.

¹⁸⁴ Voir supra, p. 87.

¹⁸⁵ C.A.O.M., Aix-en-Provence, série géographique Togo/Cameroun, carton 25, dossier 220, S.D.N., section d'information, exposé oral de Maurice BESSON, 6 novembre 1934, n° 7.153.

¹⁸⁶ Idem.

L'Allemagne, ancienne puissance coloniale du Togo, n'a pas tardé à réagir à propos du projet français. En effet, bien que ne siégeant pas à la S.D.N., Berlin suivait de près l'évolution de ses anciennes possessions. Aussi, dès le 7 novembre 1934, le journal allemand *Le "Tag"* exprimait l'opinion officielle du III^{ème} Reich. Il déclarait en substance : « *Le Togo, colonie allemande, a pu assurer lui-même son train de vie. Si le pays, actuellement sous l'administration française, présente des déficits, il est ainsi facile de discerner qu'elle était la puissance coloniale disposant des meilleures méthodes. Cela contribuerait à dévoiler le mensonge colonial sur l'Allemagne qui est la base de la dépossession de notre territoire. La mesure française proposée à la Société des Nations aboutit à une étroite annexion du Togo à la France* »¹⁸⁷. Ainsi, la presse allemande publiera de nombreux articles au sujet de la réforme envisagée par la France. Ce fut le cas du journal *"Afrika-Nachrichten"* qui, dans un article daté du 1^{er} décembre 1934, dénonce en des termes virulents le projet de « *rattachement administratif régulier du territoire sous mandat français du Togo à la colonie française voisine du Dahomey* »¹⁸⁸. Le journal condamne l'attitude de la France, qui, pour une somme « *ridiculement insignifiante* » (4 000 000 francs CFA d'économie par an), veut faire de la « *spoliation mandataire actuelle, une spoliation définitive* ». Car, pour l'Allemagne, l'union économique envisagée par la France n'est que la dernière étape avant l'union politique entre le Togo et le Dahomey.

Les critiques de la presse allemande ne laissent pas indifférents les journaux français. Ces derniers vont réagir en s'efforçant de justifier les réformes envisagées par le Gouvernement français. Ainsi, le 18 décembre 1934, les *Annales coloniales*¹⁸⁹ affirmaient que « *la proposition française apparaissait ... à Genève [siège de la S.D.N.] comme une mesure née des circonstances difficiles au milieu desquelles toutes les régions de la côte ouest d'Afrique se débattent* ». R. SERVETTE, auteur de l'article, réfute les arguments de « *fusion pleine et*

¹⁸⁷ C.A.O.M., série géographique Togo/Cameroun, carton 25, dossier 220, journal *"Tag"*, cité par *Annales coloniales, Le Togo = Dahomey. Est-ce une union territoriale déguisée ?*, par Raoul SERVETTE, 18 décembre 1934, numéros de pages illisibles.

¹⁸⁸ C.A.O.M., Aix-en-Provence, série géographique Togo/Cameroun, carton 25, dossier 220, extrait du journal *"Afrika-Nachrichten"*, *Administration mandataire ou annexion ; sur les derniers événements à la Commission des mandats et dans les territoires africains sous mandat*, par W. WINTER, 1^{er} décembre 1934, p. 305.

¹⁸⁹ C.A.O.M., Aix-en-Provence, série géographique Togo/Cameroun, carton 25, dossier 220, *Annales coloniales, Le Togo = Dahomey. Est-ce une union territoriale déguisée ?*, par Raoul SERVETTE, 18 décembre 1934.

entière » défendus par Berlin. Il soutient que le projet des autorités françaises n'a qu'un but : « *il faut alléger le budget du Togo et pour cela lui enlever la charge un peu trop lourde de payer un Gouverneur, Commissaire de la République, un Secrétaire général, un trésorier-payeur général et l'état major des chefs de service qui se justifiait peut-être en temps d'aisance mais qui pèse vraiment lourdement en des périodes de dépression fiscale* ... ». Et il ajoutait que la substitution des hauts fonctionnaires togolais par leurs homologues du Dahomey permettra de « *réaliser de substantielles économies sans pour cela porter atteinte à la bonne marche générale des affaires administratives du Togo* ». Ainsi, les mesures économiques envisagées par la France n'aboutiront pas à une union territoriale du Togo et du Dahomey. Relativisant les réserves de la Commission permanente des mandats, le journal affirme que c'est en leur qualité de « *gardiens vigilants de l'indépendance du territoire sous mandat que les membres de la Commission ont insisté pour que la mesure envisagée par le Gouvernement français ne porte pas atteinte à l'autonomie financière et à la personnalité du territoire* ». En définitive, pour les Annales coloniales, le décret du 23 novembre 1934 ne réduit pas la personnalité du Togo placé sous mandat français. La Commission permanente des mandats ayant reconnu la valeur de cette réforme, ses réticences à son égard sont purement formelles.

Certains auteurs français n'ont pas manqué de commenter les réformes des institutions administratives du Togo. Il s'agit notamment de L. PECHOUX et de R. CORNEVIN, tous deux connaisseurs de la politique coloniale française et surtout des institutions coloniales du Togo.

Pour M. PECHOUX, « *la réforme [du 23 novembre 1934] se résout en une union administrative, d'un caractère assez spécial, entre les deux territoires [Togo et Dahomey]. L'autonomie du pays sous mandat est affirmée dans le texte et respectée dans les faits, par le maintien d'une législation spéciale et d'un budget propre* ». Pour fonder son argumentation, l'auteur évoque l'article 9 de l'Acte constitutif de mandats du 20 juillet 1922, qui autorise la puissance mandataire à constituer les pays sous mandat en « *unions ou fédérations douanières, fiscales ou administratives avec les territoires avoisinants, relevant de sa propre*

souveraineté ». Il souligne, qu'en réalité cette disposition n'est appliquée que « *partiellement, puisqu'il y a seulement union administrative* »¹⁹⁰. Ainsi, pour l'auteur, le rattachement administratif du Togo sous mandat à la colonie du Dahomey est juridiquement fondé, car il découle directement de l'article 9 de l'Acte constitutif de mandats. Par la réforme du 23 novembre 1934, la France n'a donc exercé qu'une prérogative que le Conseil de la S.D.N. lui a attribué. En clair, la mise en œuvre de cette réforme, selon M. PECHOUX, ne porte aucunement atteinte à la personnalité du territoire du Togo.

S'agissant de la réforme du 19 septembre 1936, M. PECHOUX soutient que « *l'autonomie et l'individualité du territoire ont été entièrement sauvegardées ... les chefs de service cumulent les emplois, mais ceux-ci restent parfaitement distincts et, en ce qui concerne le Togo, n'ont de compte à rendre qu'à l'Administrateur supérieur* »¹⁹¹. Ainsi, pour l'auteur, la France n'a pas enfreint les obligations du mandat en rattachant plus ou moins directement le Togo à l'Afrique Occidentale Française.

De son côté, R. CORNEVIN analyse l'"*union personnelle*" du Togo avec le Dahomey comme une mesure qui s'inscrit dans le cadre des possibilités offertes par l'article 9 de l'Acte du 20 juillet 1922 à la puissance mandataire. Il soutient que la fusion administrative du Togo et du Dahomey ne remet pas en cause le statut juridique particulier du Togo, car le décret du 23 novembre 1934 dispose que « *le Togo placé sous mandat français demeure constitué en une unité territoriale possédant l'autonomie administrative et financière* »¹⁹². A propos du décret du 19 septembre 1936, M. CORNEVIN souligne que ce texte assouplit les mesures déjà prises sous le régime du décret du 23 novembre 1934, en consacrant l'« *intégration nuancée du Togo dans l'Afrique Occidentale Française* ». Ainsi, l'auteur admet implicitement que le régime mis en place par ce nouveau texte réduit plus ou moins l'individualité du territoire du Togo. Il reprendra même à son compte la remarque que M. PECHOUX avait faite : « *l'Administrateur supérieur [du Togo] se trouve par rapport au Commissaire de la*

¹⁹⁰ PECHOUX (L.), op. cit., p. 67.

¹⁹¹ Ibid, p. 73.

¹⁹² CORNEVIN (R.), op. cit., 1988, p. 239.

*République, Gouverneur Général de l'A.O.F., dans une situation comparable à celle d'un Lieutenant-Gouverneur par rapport au Gouverneur Général »*¹⁹³. Il en résulte que le Togo, qui est un territoire sous mandat doté d'un statut juridique particulier, est ramené au rang d'une colonie ordinaire par le décret du 19 septembre 1936, bien que ce texte affirme que l'unité territoriale et l'autonomie administrative et financière du Togo sont maintenues.

En définitive, la réforme des institutions administratives du Togo menée par la France sous la contrainte des effets néfastes de la crise économique a été diversement commentée. Aussi brillantes que furent les argumentations de M. PECHOUX et M. CORNEVIN, nous ne pouvons les admettre, car nous estimons que cette réforme a affaibli l'individualité du territoire du Togo.

2. Une autonomie administrative et financière compromise

Avant de démontrer en quoi les réformes du 23 novembre 1934 et du 19 septembre 1936 amenuisent l'individualité du territoire du Togo, il nous paraît primordial d'analyser l'article 9 de la Charte des mandats du 20 juillet 1922 qui, selon une partie de la doctrine, justifierait ces réformes.

La Charte des mandats approuvée le 20 juillet 1922 stipule en son article 9 :

« La Puissance mandataire aura pleins pouvoirs d'administration et de législation sur les contrées faisant l'objet du mandat. Ces contrées seront administrées selon la législation de la

¹⁹³ Ibid, p. 240.

Puissance mandataire comme partie intégrante de son territoire et sous réserve des dispositions qui précèdent.

« La Puissance mandataire est, en conséquence, autorisée à appliquer aux régions soumises au mandat sa législation, sous réserve des modifications exigées par les conditions locales, et à constituer ces territoires en unions ou fédérations douanières, fiscales ou administratives avec les territoires avoisinants, relevant de sa propre souveraineté ou placés sous son contrôle, à condition que les mesures adoptées à ces fins ne portent pas atteinte aux dispositions du présent mandat ».

Il résulte de cette disposition que le Togo et le Cameroun sous mandat français seront administrés comme « *partie intégrante* » du territoire français ; la France pourra même les joindre à ses autres possessions pour constituer une union douanière, fiscale ou administrative. Ceci nous paraît manifestement contraire à l'article 22, paragraphe 5, du Pacte de la Société des Nations qui ne prévoit nullement d'union ou de fédération pour les territoires classés mandat B, en l'occurrence le Togo et le Cameroun. En effet, seul le paragraphe 6 dudit article relatif aux territoires classés mandat C énonce que ceux-ci ne « *sauraient être mieux administrés que sous les lois du mandataire comme partie intégrante de son territoire ...* ». Ainsi, la Charte du 20 juillet 1922 (art. 9) applique aux territoires de mandat B, donc le Togo, un principe qui est exclusivement réservé aux territoires classés mandat C. Comme l'ont bien souligné Mmes ADUAYOM et KPONTON, la Charte du 20 juillet 1922 « *fut un remarquable chef d'œuvre d'ambiguïté : finalement, le Togo fut régi par un "mandat mitigé", un amalgame des mandats B et C ...* »¹⁹⁴. Ainsi, par la Charte du 20 juillet 1922, la France, avec l'approbation de la S.D.N., a mis en place au Togo (territoire de mandat B) un régime semblable à celui régissant les mandats du type C.

Erreur d'interprétation ou expression d'un projet annexionniste des puissances mandataires, il semble en tout cas que l'ambiguïté de l'énoncé de l'article 9 a échappé à la vigilance des membres du Conseil de la Société des Nations, puisqu'ils ont approuvé la Charte dans son

¹⁹⁴ ADUAYOM (M.) et KPONTON (J.), op. cit., p. 413.

ensemble. Par contre, l'amalgame réalisé par l'article 9 entre les mandats B et C a provoqué la réaction de certains commentateurs du Pacte ¹⁹⁵. Ainsi, l'Allemagne, ancienne puissance coloniale, dénonce par la voie de son délégué auprès de la S.D.N., M. STRESEMAN, la possibilité d'union accordée à la France, puissance mandataire au Togo. En 1929, au cours d'un débat à Genève, M. STRESEMAN affirma : « *les territoires sous mandat ont une entité autonome dont il ne faut pas dissocier les éléments au profit des dépositaires temporaires [puissances mandataires]* » ¹⁹⁶. Ainsi, pour l'Allemagne, l'individualité des territoires sous mandat interdit toute union administrative, financière ou douanière incluant ces territoires. De son côté, L. PECHOUX estime que « *les considérations de faits inhérentes à l'exiguïté des territoires mis sous mandats anglais et même français* » justifient la possibilité d'unions ou fédérations douanières, fiscales ou administratives créées par l'article 9. Cette mesure, affirme-t-il, « *permettrait, en tout cas, aux territoires [Togo et Cameroun] de bénéficier d'une administration centrale complète, sans en supporter les charges écrasantes* » ¹⁹⁷. Cette analyse n'emporte pas notre conviction.

En effet, la Charte du 20 juillet 1922 est l'œuvre de deux puissances coloniales, la France et la Grande-Bretagne, qui « *dès les premiers mois de la guerre avait conclu (mai 1916) des accords aux termes desquels elles rattachaient à leurs possessions voisines l'administration du Togo et du Cameroun conquis par leurs armées* » ¹⁹⁸. De même, nous avons vu précédemment qu'à la Conférence de paix de janvier 1919, ces deux puissances avaient d'abord défendu la thèse annexionniste avant d'accepter finalement dans la douleur l'internationalisation des anciennes possessions allemandes. Ainsi, l'énoncé de l'article 9 n'est pas indifférent à l'esprit colonialiste qui a dominé pendant quelques années les débats au sein du Conseil de la Société des Nations. Certes, l'article 9 in fine précise que les unions ou fédérations qui pourraient être réalisées ne devraient pas porter atteinte aux dispositions de la Charte. En d'autres termes, l'Etat mandataire doit renoncer à réaliser des unions ou fédérations lorsque celles-ci sont manifestement contraires au statut juridique particulier du territoire sous mandat. Cependant, il nous semble que ce garde-fou n'a pas suffi ou que

¹⁹⁵ PECHOUX (L.), op. cit., p. 53.

¹⁹⁶ Idem.

¹⁹⁷ Idem.

simplement les puissances mandataires n'ont pas voulu en tenir compte. Preuve en est que la Grande-Bretagne a usé très rapidement de la faculté que lui donne l'article 9 en rattachant le Togo sous mandat britannique à sa colonie de la Gold Coast. Pendant longtemps, la France a refusé d'utiliser cette faculté. Mais, c'est sans doute cette disposition (art. 9 de la Charte du 20 juillet 1922) qui sert de base juridique aux réformes de 1934 et 1936.

Le décret du 23 novembre 1934 crée au Togo une nouvelle charpente administrative : le Commissaire de la République est obligatoirement le Lieutenant-Gouverneur du Dahomey, représenté à Lomé par un Administrateur supérieur qui n'agit que par délégation de pouvoirs. Les chefs de service dahoméens cumulent leur emploi au Togo et au Dahomey. Comme analysé précédemment, des auteurs français et quelques journaux métropolitains traitant des questions coloniales ont soutenu que cette réforme ne portait pas atteinte au régime juridique particulier du Togo puisqu'il est précisé dans l'article premier que « *le Togo, placé sous mandat français, demeure constitué en une unité territoriale possédant l'autonomie administrative et financière* ». De plus, l'article 9 de la Charte du 20 juillet 1922 avait attribué aux puissances mandataires la faculté de joindre les territoires sous mandat à leurs colonies afin de constituer des unions ou fédérations fiscales, douanières ou administratives. Aussi ingénieuse que puisse paraître cette argumentation, il ne nous semble pas possible d'y souscrire.

En effet, nous pensons que l'individualité du Togo ou son autonomie administrative et financière constitue un tout indissociable. Le régime mis en place par le décret du 23 novembre 1934 empiète véritablement sur l'individualité du Togo : l'administration et le budget sont entre les mains du Lieutenant-Gouverneur du Dahomey et le Conseil du contentieux administratif du Togo est supprimé, la compétence de celui du Dahomey étant étendue aux affaires togolaises. Il est difficile, voire impossible de soutenir dans ces conditions que le territoire du Togo conserve son autonomie. Il semble qu'il y a un écart entre l'énoncé de l'article premier du décret sus-cité et la réalité elle-même. Car, s'il est vrai que le Togo conserve sa réglementation particulière, il n'en demeure pas moins évident que

¹⁹⁸ MILLOT (A.), op. cit., p. 15.

l'essentiel des pouvoirs administratifs appartient au Lieutenant-Gouverneur du Dahomey. Par conséquent, ce dernier a sous son autorité tout l'appareil administratif et financier du Togo. Ainsi, soutenir, comme l'ont fait L. PECHOUX et R. CORNEVIN que le décret du 23 novembre 1934 crée un régime qui respecte l'autonomie administrative et financière du Togo, c'est laisser croire que ce régime serait semblable à celui instauré par le décret du 23 mars 1921. A notre avis, les deux régimes sont loin d'être identiques, ils sont même contraires. En effet, alors que le décret du 23 mars 1921 place à la tête du "*territoire spécial*" du Togo un Commissaire de la République, dépositaire des pouvoirs de la République française et ordonnateur du budget, celui du 23 novembre 1934 place le Togo sous l'autorité d'un Commissaire de la République qui n'est autre que le Lieutenant-Gouverneur du Dahomey. Ainsi, le décret du 23 mars 1921 fait du Togo une entité territoriale distincte dotée d'un Commissaire de la République propre, alors que le régime issu du décret du 23 novembre 1934 réalise tout simplement l'union administrative du Togo et du Dahomey. Il y a donc bien union administrative entre les deux territoires puisque le Togo sous mandat français et la colonie française du Dahomey sont placés sous une seule et même autorité, celle du Lieutenant-Gouverneur du Dahomey. Ainsi, la France, puissance mandataire, a mis en place une réforme qui porte atteinte à l'autonomie du territoire du Togo. Sous le régime de 1934, le Togo perd son autonomie administrative et financière : il partage avec la colonie du Dahomey le même chef administratif et le même ordonnateur du budget. D'autre part, certains services du Togo sont placés sous la direction des chefs de service du Dahomey et tout contentieux administratif au Togo est porté devant la juridiction compétente du Dahomey. Nous sommes donc en présence d'une fusion administrative entre le territoire sous mandat du Togo et la colonie française du Dahomey. Certes, il ne s'agit pas d'une fusion territoriale, mais la nouvelle charpente administrative du Togo remet en cause le caractère "*autonome*" de ce territoire sous mandat.

En définitive, le décret du 23 novembre 1934, dont le but légitime était de réduire les dépenses administratives du Togo, semble porter préjudice à l'individualité de ce territoire placé sous mandat de la France. Aussi, nous pensons que si la Convention du Niger¹⁹⁹ n'avait

¹⁹⁹ La Convention du Niger, conclue le 7 octobre 1928 entre les autorités togolaises et celles du Dahomey, prévoyait l'unification des tarifs douaniers entre les deux territoires.

pas été dénoncée le 23 novembre 1934, cette réforme aurait eu une vie courte, puisque le régime qu'elle instaure dénature complètement le principe de l'individualité du Togo sous mandat français, principe si cher à la Commission permanente des mandats.

Le décret du 19 septembre 1936 apporte des assouplissements aux mesures envisagées par la réforme de 1934. En réalité, ce décret met en place un nouveau régime administratif au Togo. En effet, le territoire du Togo est désormais placé sous l'autorité d'un Commissaire de la République qui est obligatoirement le Gouverneur Général de l'Afrique Occidentale Française. Ce dernier est représenté à Lomé par un Administrateur supérieur dont les attributions sont quasi identiques à celles du Commissaire de la République sous le décret du 23 mars 1921, sauf qu'en l'espèce, l'Administrateur supérieur exerce ses attributions sous l'autorité et le contrôle du Commissaire de la République. L'Administrateur supérieur est désormais l'ordonnateur du budget du Togo et président de droit du Conseil d'administration. De même, le cumul des emplois est limité : les chefs de service du Dahomey n'ont plus qu'un rôle de contrôle et d'inspection au Togo. Certes, la compétence du Conseil du contentieux du Dahomey est maintenu, mais le régime mis en place par le décret du 19 septembre 1936 est plus ou moins respectueux de l'individualité du territoire du Togo. Pour autant, nous déplorons le manque d'autonomie totale de l'Administrateur supérieur, ce dernier agissant sous la tutelle administrative du Gouverneur Général de l'A.O.F.. Certains auteurs ont vu dans ce nouveau régime un retour discret de l'autorité mandataire (la France) au régime instauré par le décret du 23 mars 1921²⁰⁰. Ils réfutent ainsi l'idée d'une « *intégration nuancée* » du Togo dans l'A.O.F. défendue par R. CORNEVIN²⁰¹ qui estime que les rapports entre l'Administrateur supérieur et le Gouverneur Général de l'A.O.F. sont comparables à ceux existant entre un Lieutenant-Gouverneur et le Gouverneur Général. Pour notre part, nous pensons que l'Administrateur supérieur est, certes, sous l'autorité du Gouverneur Général, mais la gestion du Togo par la France est contrôlée par la Commission permanente des mandats. Le droit de pétition dont disposent les Togolais et le contrôle de la gestion du mandat sont autant d'éléments qui différencient le territoire du Togo des autres colonies de l'A.O.F.. Sans doute, la tutelle du Gouverneur Général de l'Afrique Occidentale Française sur

²⁰⁰ ADUAYOM (M.) et KPONTON (J.), op. cit., p. 414.

²⁰¹ CORNEVIN (R.), op. cit., 1988, p. 240.

l'Administrateur supérieur du Togo est rendu nécessaire par les revendications allemandes qui devenaient de plus en plus pressantes à la veille de la Seconde Guerre Mondiale.

En somme, le décret du 19 septembre 1936 est un retour discret et timide de l'autorité mandataire au régime instauré par le décret du 23 mars 1921. Car, il faut attendre le décret du 3 janvier 1946 pour que le Togo sous mandat français retrouve une autonomie totale vis-à-vis de l'A.O.F.. Les nouvelles dispositions confèrent au Commissaire de la République du Togo son indépendance à l'égard du Gouverneur Général : il relève désormais du ministère de la France d'outre-mer.

B. L'autonomie rétablie

Le décret du 23 novembre 1934 institue un régime d'"*union personnelle*" entre le Dahomey et le Togo. Les fonctions du Commissaire de la République sont exercées par le Gouverneur du Dahomey et les chefs de service du Togo sont les fonctionnaires du Dahomey. Comme nous l'avons démontré précédemment, cette réforme porte atteinte à l'autonomie administrative et financière du Togo placé sous mandat français. Ainsi, les controverses soulevées par ces mesures contraignent la France à abroger ledit décret et à le remplacer par celui du 19 septembre 1936. Ce dernier place le Togo sous la tutelle administrative du Gouverneur Général de l'Afrique Occidentale Française et maintient le principe de cumul des emplois au Togo et au Dahomey. Certes, ces mesures sont plus souples que celles prévues sous le régime du décret du 23 novembre 1934, mais elles réduisent tout au moins l'autonomie et l'individualité du Togo.

En mettant en place ces différentes réformes, l'autorité mandataire n'a pas tenu compte de certaines données géopolitiques qui justifient le rétablissement de l'autonomie intégrale du Togo.

1. Des données géopolitiques vite évacuées

L'échec des différentes tentatives menées par l'autorité mandataire pour confondre le sort du Togo à celui des autres colonies françaises s'explique par l'existence d'éléments géopolitiques incontournables. Il s'agit essentiellement de l'histoire récente du Togo et du particularisme togolais.

a) L'histoire récente du Togo

Ancienne colonie allemande, le Togo fut, à l'issue de la Guerre de 1914, occupé par les troupes franco-britanniques, après la déroute des troupes coloniales allemandes. L'accord MILNER-SIMON du 10 juillet 1919 partagea le territoire du Togo en deux entités politiques

distinctes : le Togo britannique à l'Ouest et le Togo français à l'Est. La Conférence de Paris décida (art. 119) qu'à titre de sanction, l'Allemagne vaincue devait renoncer à tous ses droits et possessions d'outre-mer. Par conséquent, le Togo cesse d'être une colonie allemande pour devenir une "*propriété*" de la S.D.N.. L'article 22 du Pacte de la S.D.N. stipule que le statut de mandat de type B est appliqué au Togo. Il en résulte que les anciennes possessions allemandes, telles que le Togo, ne peuvent être annexées par aucune autre puissance coloniale. Ces colonies sont désormais placées sous un régime de mandats international, mais elles sont confiées à des puissances mandataires qui les administrent au nom de la S.D.N.. Ainsi, bien que l'Acte de Londres du 20 juillet 1922 donne pleins pouvoirs d'administration à la France pour administrer le Togo, celle-ci ne doit en aucun cas agir sur ce territoire comme elle le ferait dans ses propres colonies. Il est donc manifeste que la Société des Nations a voulu appliquer aux anciennes colonies allemandes un régime spécial qui les distingue d'une colonie ordinaire. La puissance mandataire, bien que dotée de pouvoirs administratifs, doit se conformer à l'esprit du régime de mandats international : faire obstacle à toute politique coloniale qui viserait l'annexion des anciennes colonies allemandes. Dans le cas du Togo, la France, puissance mandataire, devait donc administrer le territoire en observant scrupuleusement les obligations qui découlent du régime de mandats. Il pèse, en effet, sur l'Etat mandataire des obligations qui, curieusement, renforcent le statut spécial du territoire du Togo : respect de l'égalité économique entre les Etats membres de la S.D.N., interdiction d'établir une base militaire, fortification ou force militaire indigène. Ainsi, le statut de mandat international oblige la France à respecter l'individualité du territoire du Togo et par conséquent, à ne pas confondre le sort de ce dernier avec celui de ses propres colonies. Il en résulte que les mesures d'ordre administratif ou économique que pourrait prendre l'autorité mandataire doivent respecter la personnalité du territoire du Togo. C'est d'ailleurs cette spécificité qui a conduit les premiers Gouverneurs du Togo, notamment le Gouverneur BONNECARRERE, à s'opposer à toute décision de la métropole qui tendait à traiter le Togo comme une colonie ordinaire. Ce Gouverneur « *fut un roc contre lequel vinrent se briser toutes les vellétés d'annexer le Togo au Dahomey* » ²⁰². De plus, il semble, selon R.

²⁰² ADUAYOM (M.) et KPONTON (J.), op. cit., p. 413.

CORNEVIN, que les différents Gouverneurs du Togo défendaient avec acharnement leur indépendance vis-à-vis du Dahomey voisin et de l'A.O.F.²⁰³.

b) Le particularisme des Togolais à l'égard des Dahoméens

Par cette terminologie, R. CORNEVIN (qui a servi dans les administrations coloniales du Dahomey et du Togo), désigne l'hostilité qu'éprouvait à l'époque certains Togolais pour leurs voisins Dahoméens²⁰⁴. En effet, selon l'auteur, ce ressentiment remonte aux années 1914, au lendemain de la défaite allemande au Togo. L'alliance militaire franco-britannique avait permis de mettre en déroute les troupes coloniales au Togo qui fut donc occupé par les troupes franco-britanniques. Pour marquer leur victoire, la France et la Grande-Bretagne décident le 27 août 1914 de partager le Togo en deux zones placées chacune sous une administration militaire. Certes, le Togo fut administré conformément au texte régissant l'occupation des territoires ennemis, mais dans la zone dévolue à la France, cette dernière écarta tout simplement les élites togolaises qui avaient servi sous l'administration allemande pour les remplacer par un personnel administratif dahoméen.

Ainsi, écartés de l'administration coloniale, les "*indigènes*" évolués du Togo ne pouvaient participer à la gestion des affaires du pays sous prétexte qu'ils parlaient très peu le français. Cette exclusion des Togolais au profit de l'intelligentsia dahoméenne entraîne chez les premiers une certaine hostilité. Sans doute, les élites togolaises d'alors se sont-elles senties frustrées par la première administration coloniale française qui les a jugées incompetentes pour exercer des fonctions subalternes confiées aux Dahoméens. Cette frustration engendrera des rapports conflictuels entre les élites du Sud du Togo et leurs cousins du Dahomey, essentiellement ceux de Ouidah et d'Agoué d'où était originaire, selon R. CORNEVIN, la plupart des agents de l'administration française au Togo. Le recours à un personnel

²⁰³ CORNEVIN (R.), *La République populaire du Bénin. Des origines dahoméennes à nos jours*, Paris, édition G.-P. Maisonneuve et Larosse, Académie des Sciences d'outre-mer, 1981, p. 429.

²⁰⁴ Idem.

administratif dahoméen pour administrer le Togo place manifestement l'intelligentsia togolaise dans une situation moralement inférieure à celle du Dahomey. Les Togolais ne supportent pas cette situation, eux qui ont servi sous l'administration allemande qui avait réussi à faire du Togo une "*colonie modèle*" et prospère économiquement.

La rancune de certains Togolais vis-à-vis des Dahoméens subsistera même sous le régime d'autonomie du Togo institué par le décret du 23 mars 1921. En effet, « *au cours de ce régime, ... le Département [ministère des colonies] eut l'occasion de constater de nombreuses frictions entre le Dahomey d'une part, et le Togo de l'autre, désaccord vraiment fâcheux lorsqu'il s'agit de territoires placés sous l'administration française* »²⁰⁵. Les différends soulevés ici par l'auteur de cet article ne sont pas sans rapport avec les relations troubles existant entre les Togolais et les Dahoméens. Ainsi, informés des rapports complexes entre les deux peuples, les différents Gouverneurs du Togo ne ménageront aucun effort pour défendre l'autonomie et l'individualité du territoire face à la colonie du Dahomey qui semblait afficher une certaine suprématie vis-à-vis de l'ancienne colonie allemande. Par leur attitude, les autorités togolaises de l'époque voulaient condamner tout amalgame entre les deux territoires en défendant la spécificité du territoire du Togo par rapport à la colonie voisine du Dahomey. Aussi, a-t-on « *reproché aux fonctionnaires français du Togo d'avoir été plus royalistes que le roi et d'avoir maintenu avec une excessive rigueur les barrages frontaliers avec le Dahomey* »²⁰⁶.

La colonie française du Dahomey et le Togo sous mandat sont deux territoires voisins placés sous administration française. De plus, les Adja-Ewé, l'un des groupes linguistiques peuplant le Sud du Togo, sont venus de Kétu (Est du Dahomey)²⁰⁷ et des similitudes linguistiques existent entre le Nord du Dahomey et le Nord du Togo. Pour autant, ces deux territoires ne peuvent être confondus ou amalgamés sur la base de ces éléments. En effet, leurs peuples n'ont pas la même histoire ; jusqu'en 1914, ils ont connu deux systèmes coloniaux distincts : colonisation allemande du Togo et domination française sur le Dahomey. En définitive, la

²⁰⁵ ANONYME, *Organisation administrative du Togo*, in C.A.O.M., Affaires politiques, Togo/Cameroun, 1920-1957, carton 2706, dossier 3.

²⁰⁶ CORNEVIN (R.), op. cit, 1988, p. 234.

²⁰⁷ Voir supra, p. 41.

rancune gardée par certains Togolais à l'égard des Dahoméens, l'attachement des Togolais à la spécificité de leur pays et leur histoire coloniale récente sont autant de facteurs pouvant mettre en échec l'union personnelle du Togo et du Dahomey. Les autorités françaises semblent avoir fait table rase de ces facteurs en décrétant le 23 novembre 1934 l'union administrative du Togo et du Dahomey. Vingt ans après la naissance de l'hostilité des Togolais vis-à-vis des Dahoméens, les autorités françaises ont, par cette décision politique, négligé les rapports conflictuels entre ces deux territoires. Elles ont voulu, pour des raisons purement économiques, confondre le sort du Togo sous mandat avec celui de la colonie voisine du Dahomey. Mais, très vite, la puissance mandataire a réalisé que rien n'avait évolué dans les relations entre les deux territoires : « *le désaccord le plus complet ne tarda pas à être constaté entre le Commissaire de la République, Gouverneur du Dahomey et son représentant* »²⁰⁸ à Lomé. Ainsi, l'histoire récente du Togo et les relations conflictuelles entre les peuples du Togo et ceux du Dahomey, d'une part, et entre les Gouverneurs des deux territoires d'autre part, apparaissent comme un obstacle à la volonté politique de la puissance mandataire de confondre le sort du Togo avec celui du Dahomey. La conjugaison de ces deux facteurs justifiera le rétablissement de l'autonomie intégrale du Togo.

2. Le rétablissement de l'autonomie totale du Togo

Les réserves de la Société des Nations à l'égard des réformes sus-citées, le particularisme togolais associé à l'histoire récente du territoire et l'ébranlement des rapports entre peuples coloniaux et puissance coloniale créé par la Deuxième Guerre Mondiale contraignent la France à rétablir l'autonomie intégrale du Togo sous mandat. Pendant une dizaine d'années (1935 à 1946), le territoire sous mandat du Togo a vu son autonomie réduite et son individualité remise en cause pour des raisons fiscale et économique. Au lendemain de la

²⁰⁸ ANONYME, op. cit.

Deuxième Guerre Mondiale, la France, puissance mandataire, prend un décret qui consacre le retour au régime d'autonomie du Togo qui avait été institué par le décret du 23 mars 1921.

En effet, le décret n° 46-6 du 3 janvier 1946 marque un tournant important dans l'évolution des institutions togolaises. Ce texte constitue « *un grand pas ... dans la réorganisation administrative du Togo. Le territoire sous mandat est libéré de la direction de Dakar et reçoit son autonomie* »²⁰⁹. Le décret sus-cité abroge donc le décret du 19 septembre 1936 (modifié par celui du 20 juillet 1937) et rend au Commissaire de la République du Togo son indépendance. Désormais, ce dernier est « *affranchi du contrôle administratif qu'exerçait depuis dix ans le Gouverneur Général de l'A.O.F.* »²¹⁰. Dans l'exercice de ses fonctions, le Commissaire de la République est de nouveau sous l'autorité directe du ministère de la France d'outre-mer. Véritable chef de l'administration, il organise les différents services du territoire et fixe les effectifs et le statut appartenant aux cadres non régis par décret ou par arrêté ministériel. C'est également lui qui répartit les diverses circonscriptions administratives du territoire et les fonctionnaires ou agents mis à sa disposition par l'autorité métropolitaine et dont l'affectation n'est pas fixée par cette autorité. Dépositaire des pouvoirs de la République, il est investi du pouvoir réglementaire et agit par le moyen d'arrêtés locaux. Le décret du 3 janvier 1946 crée, à la place du Conseil d'administration, un Conseil privé chargé d'éclairer le Commissaire de la République dans les décisions qu'il est amené à prendre lors de l'examen des principales questions politiques et administratives. Le Commissaire de la République demande l'avis du Conseil privé chaque fois qu'il le juge utile ou lorsque cette consultation est prévue par un texte réglementaire. Le décret rétablit par la même occasion le Conseil du contentieux administratif qui avait été supprimé au profit de ceux du Dahomey et de Dakar. Ainsi, le territoire du Togo retrouve une fonction régaliennne qui vient renforcer son autonomie. Cette juridiction connaît désormais de tous les litiges nés sur le territoire du Togo à l'exception de ceux déjà portés devant le Conseil du contentieux administratif de l'A.O.F. siégeant à Dakar.

²⁰⁹ C.A.O.M., Rapport annuel du Gouvernement français aux Nations unies sur l'administration du Togo placé sous la tutelle de la France, 1947, pp. 1-9.

²¹⁰ SPITZ (G.), *L'Ouest africain français. A.O.F. et Togo*, Paris, Société d'éditions géographiques, maritimes et coloniales, collection Terres lointaines, 1947, pp. 435-438.

Le décret précité du 3 janvier 1946 institue dans le Togo sous mandat français des Conseils de circonscription. Elus au suffrage universel pour un mandat de quatre ans, les membres de ces conseils siègent au chef-lieu de chaque circonscription administrative et ont pour mission d'assister le chef de la circonscription dans l'exercice de ses fonctions. Il résulte des dispositions du décret que lesdits conseils constituent des assemblées consultatives. L'arrêté du 16 juillet 1951, pris par le Commissaire de la République, détermine la composition et les règles de fonctionnement du Conseil. Ainsi, cette assemblée locale est obligatoirement consultée sur le mode d'emploi des subventions accordées à la circonscription par le budget local, les droits de place et de marché, le taux de la taxe vaccinale, le projet de budget de la circonscription, les règles de perception et le tarif de la taxe de circonscription, l'exécution des travaux intéressant la circonscription, la création de nouvelles écoles, de dispensaire et de maternité ²¹¹. Le Conseil de circonscription peut également être consulté par le Commissaire de la République ou le chef de la circonscription sur toutes les questions que ceux-ci jugent utiles de lui soumettre, notamment en matière d'administration générale intéressant la circonscription.

Qu'il s'agisse du Conseil privé ou des Conseils de circonscription, ces assemblées sont « *dans l'esprit de l'Autorité administrante, à la fois une excellente école d'apprentissage de la gestion des affaires publiques, et d'autre part, la cellule de base dans la mise en place progressive d'institutions modernes* » ²¹². En effet, la participation des Togolais à ces différentes assemblées locales s'inscrit dans une vaste politique d'association mise en place au Togo par la France, puissance mandataire. Le but de cette politique est de former les futurs cadres togolais, capables de gérer les affaires publiques une fois le mandat arrivé à son terme. Par ailleurs, la levée de la tutelle "aofienne" sur le Togo et l'indépendance totale rendue au Commissaire de la République permettent aux institutions togolaises de poursuivre leur évolution dans le cadre défini par la Société des Nations et l'Acte constitutif de mandat du

²¹¹ Archives Nationales du Togo, Rapport annuel du Gouvernement français à l'Assemblée Générale des Nations unies sur l'administration du Togo placé sous la tutelle de la France, V^{ème} partie, *Progrès politique*, année 1954, pp. 37-49.

²¹² Ibid, p. 47.

20 juillet 1922. Fort de cette évolution des Togolais vers l'autodétermination, l'autorité mandataire avait institué, par le décret du 3 janvier 1946, une Assemblée Représentative pour le territoire. Mais, cette assemblée, composée de membres désignés par des organismes ²¹³, n'eut pas l'occasion de se réunir : une loi du 7 octobre 1946 abrogea les dispositions qui l'organisait. Un décret du 27 octobre 1946 créa de nouveau une Assemblée Représentative du Togo, « *chargée de la gestion des intérêts propres au territoire et composée de trente membres répartis en deux sections délibérant en commun* » ²¹⁴. La première section de six membres est élue par les citoyens de statut français alors que la deuxième section comprend vingt-quatre membres ayant conservé leur statut personnel. En outre, aux termes d'une loi du 5 octobre 1946, le territoire du Togo avait élu, sur la base d'un collège unique, Andréas Martin AKU comme représentant à l'Assemblée Nationale. Au Conseil de la République, le Togo était représenté par deux conseillers, Louis SIAUT et Lucius GUSTAVE. A l'Assemblée de l'Union Française, le territoire du Togo était représenté par Jonathan SAVI de TOVE.

Ainsi, la création d'une Assemblée Représentative du Togo coïncide avec la volonté politique de la France d'offrir à l'intelligentsia togolaise des sièges au sein des différentes assemblées métropolitaines. Cette représentation du Togo dans la métropole vient confirmer que ce territoire sous mandat constitue une entité territoriale dont les intérêts et les aspirations doivent être pris en compte par les institutions métropolitaines. La représentation des populations togolaises à la métropole met définitivement un terme aux maintes tentatives de fusion entre le Togo et la colonie voisine du Dahomey. Le dernier acte de cette fusion s'est joué en 1945 lors de l'élection des représentants à l'Assemblée constituante. En effet, le premier système électoral mis en place au Togo prévoyait que les électeurs du Togo et du Dahomey ne formeraient qu'un seul corps électoral. C'est sur la base de ce système que se déroulèrent les élections en vue de désigner des députés communs à ces deux territoires. Les deux députés élus à la première Assemblée constituante (octobre 1945) et à la deuxième Assemblée constituante (juin 1947) furent le révérend père BERTHO et Apithy SOUROU,

²¹³ Il s'agit des organismes suivants : Chambre de commerce, syndicats et associations, missions et communautés religieuses, circonscriptions du territoire et membres élus par un collège assez large de citoyens et de non citoyens.

²¹⁴ SPITZ (G.), op. cit., pp. 435-438.

tous deux du Dahomey. Ainsi, les autorités françaises de l'époque avaient instauré un système électoral boiteux qui déboucha à une représentation du Togo aux assemblées constituantes par des députés dahoméens²¹⁵. Il en résulte que derrière les motifs économiques évoqués par les autorités françaises pour justifier l'"union personnelle" du Togo et du Dahomey se cachait une autre réalité : la volonté d'unir administrativement et politiquement deux territoires relevant de l'administration française. Heureusement, les autorités mandataires du Togo ont compris que l'intérêt du territoire placé sous leur mandat ne se trouvait pas dans une quelconque fusion territoriale avec le Dahomey. Le régime international de mandats et celui de la tutelle désormais applicable au Togo s'opposent à une telle fusion en faisant du territoire une entité territoriale distincte dont l'évolution légitime doit aboutir non pas à une fusion territoriale avec une autre colonie, mais à l'autodétermination des populations togolaises. C'est sans doute le sens qu'il faudrait donner au décret du 3 janvier 1946 qui met fin à la tutelle de l'A.O.F. sur le Togo en rétablissant le principe de l'individualité du territoire et l'indépendance de son chef (le Commissaire de la République).

La crise économique mondiale des années 1930 atteint durement le Togo sous mandat français et désorganise toute son économie. La baisse des recettes fiscales et budgétaires qui en résulte contraint la France à opérer des réformes administratives. Aussi, afin de réduire les dépenses administratives du Togo, le décret du 23 novembre 1934 place le territoire sous l'autorité du Lieutenant-Gouverneur du Dahomey et organise le cumul des emplois au Togo et au Dahomey par des fonctionnaires dahoméens. Les réticences de la Commission des mandats de la S.D.N. à accepter cette réforme et les critiques de la presse outre-Rhin obligent la France à assouplir cette réforme. Ainsi, le décret du 19 septembre 1936 place le territoire du Togo sous la tutelle administrative du Gouverneur Général de l'A.O.F. et limite le cumul des emplois aux seuls chefs de service du Dahomey. Réalisées pour des motifs essentiellement budgétaires, ces deux réformes constituent manifestement une atteinte à l'individualité du territoire du Togo. Les différentes tentatives pour confondre le sort du Togo sous mandat avec celui de la colonie française du Dahomey resteront vaines. En effet, le régime de mandats international, l'histoire récente du Togo et les rapports complexes entre Togolais et Dahoméens obligeront les autorités françaises à rétablir, au lendemain de la Deuxième Guerre

²¹⁵ Le révérend père BERTHO était Français d'origine, mais Dahoméen d'adoption.

Mondiale, l'indépendance totale du Commissaire de la République et l'individualité du territoire du Togo. Pour renforcer la personnalité du Togo, la France, conformément à ses idéaux coloniaux, crée dans ce pays une Assemblée Représentative chargée de la gestion des intérêts du territoire.



Au terme de cette première partie, nous suggérons de retenir trois idées principales qui apparaissent des développements précédents.

Le Togo n'est pas une colonie ordinaire

Détaché de l'empire colonial allemand au lendemain de la Guerre de 1914, le sort du Togo a été réglé par la Conférence de paix de Paris en 1919. Cette Conférence, qui a réuni les Puissances victorieuses et les Etats-Unis, devait statuer sur le régime juridique applicable aux pays détachés de la Turquie et aux possessions allemandes d'outre-mer, notamment le Togo. Les débats contradictoires qui opposèrent les "*annexionnistes*" et les "*internationalistes*" accouchèrent d'un compromis fragile, contenu dans l'article 22 du Pacte de la Société des Nations. Il résulte de l'article 22, d'une part, que les colonies allemandes sont soustraites de la souveraineté allemande et d'autre part, qu'elles ne sont annexées à aucune autre puissance. Ainsi, conformément au principe des nationalités qui a dominé les discussions, les anciennes possessions allemandes, telles que le Togo et le Cameroun, ne seront placées sous aucune autre souveraineté. Mais, incapables de se diriger eux-mêmes « *dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne* », les peuples habitant ces territoires seront placés sous la tutelle de puissances européennes qui agiront en tant que mandataires de la Société des Nations.

Aussi, le Togo est-il désigné mandat de type B et placé sous administration française. L'Acte constitutif de mandat adopté le 20 juillet 1922 confère à la France les pleins pouvoirs d'administration et de législation dans le territoire. La France ne dispose pas pour autant d'une véritable souveraineté sur le Togo. L'interdiction d'établir des bases militaires, l'égalité économique entre tous les ressortissants des Etats membres de la Société des Nations et le contrôle qu'exerce la Commission des mandats sur l'administration du territoire sont autant de mesures qui restreignent la souveraineté de la France et soulignent la spécificité du Togo sous mandat. En effet, bien que disposant de pleins pouvoirs d'administration et de législation, la France, puissance mandataire, ne peut agir au Togo comme elle le ferait dans une colonie traditionnelle, le statut juridique du Togo et les obligations contenues dans l'Acte constitutif de mandat le lui interdisant. M. VAN REES, vice-président de la Commission des mandats, résume le statut du Togo et des autres territoires sous mandat en ces mots : « *les Territoires dont il s'agit ont une individualité marquée ; ils sont des entités distinctes des puissances appelées à les administrer. Les puissances mandataires, simplement chargées de la gestion des Territoires, sont de la sorte tenues de respecter rigoureusement l'intégrité de ceux-ci ... De plus, les ressortissants de ces Territoires ont un statut national distinct de celui des ressortissants de la Puissance mandataire ; ils ne sont ni les citoyens, ni les sujets de cette dernière et ils ne sauraient, par aucune mesure de portée générale, être assimilés à ses nationaux* »²¹⁶. Il en résulte que le Togo n'est ni une colonie, ni un protectorat ; dans l'exercice de son mandat, la France est donc tenue de respecter l'individualité de ce territoire. Entité distincte de l'Empire colonial français, le Togo sera doté d'une administration qui respecte sa spécificité.

Une gestion inspirée du génie colonial français

²¹⁶ M. VAN REES cité par CAIX (de R.), TRUITARD (L.) et autres, *Le domaine colonial français*, tome 3, Paris, édition du Cygne, 1930, p. 286.

Munie de pleins pouvoirs, la France administrera le Togo suivant les termes de l'Acte constitutif de mandat du 20 juillet 1922. Le décret du 23 mars 1921 dote le territoire de sa première armature administrative. Il résulte de ce texte que les pouvoirs de la République sont exercés au Togo par un Commissaire de la République, chef du Territoire. Ce dernier est placé sous l'autorité directe du Ministre des colonies, ce qui marque la différence entre le Togo et les autres colonies françaises. Ces dernières sont dirigées par un Gouverneur, placé sous la tutelle du Gouverneur Général de l'A.O.F. ou de l'A.E.F.. Ainsi, le Commissaire de la République au Togo jouit d'une indépendance totale, ce qui n'est pas le cas des Gouverneurs des colonies. En outre, le Togo reçoit le statut de "*territoire spécial*", c'est-à-dire qu'il constitue une entité territoriale distincte des autres colonies françaises et autonome par rapport à la fédération de l'A.O.F. (et de l'A.E.F.). Par conséquent, le Togo jouit d'une autonomie administrative et financière ; il dispose d'un budget et d'un Conseil de contentieux administratif qui lui sont propres.

Pour éviter qu'une telle structure administrative ne soit distante des populations, la France a mis en place au Togo une politique dite d'association. L'objectif était d'assurer la participation des élites à la gestion des affaires publiques. Aussi, des Togolais prenaient part aux travaux des différents organismes tels que la Chambre de Commerce, les Conseils d'administration, la Société d'indigènes de prévoyance, la Commission d'hygiène et d'urbanisme ... Cependant, ce sont les Conseils de notables qui furent le moteur de cette politique d'association. L'obligation faite au Commissaire de la République et au Commandant de cercle de les consulter sur des questions fiscales renforcent l'autorité et la place des Conseils de notables au sein de l'administration. Ces conseillers étaient les porte-parole des populations auprès de l'autorité mandataire.

Cette politique d'association a largement contribué à la formation politique des futurs cadres togolais. Car, les Conseils de notables et les autres organismes étaient une école où l'élite togolaise était initiée à la gestion des affaires publiques. Ainsi, le génie colonial français a permis non seulement d'améliorer le bien-être matériel et social des Togolais, mais aussi de les préparer à la gestion des intérêts généraux en faisant d'eux des collaborateurs dans

l'exercice du mandat. Cependant, cette politique connaîtra des flottements comme toute œuvre humaine.

Une autonomie administrative fragilisée

Jusqu'en 1934, le Togo sous mandat français fut administré comme un territoire jouissant d'une autonomie financière et administrative. A partir de 1931, la crise économique mondiale atteint le Togo, désorganisant son économie relativement prospère. La baisse du pouvoir d'achat et des exportations et la chute des recettes douanières entraînent d'importants déficits budgétaires. Ainsi, contrainte par la conjoncture économique, la France met en place une politique d'austérité qui se traduit, pour le Togo, par une réforme de l'appareil administratif. Par un décret du 23 novembre 1934, la France, puissance mandataire, réalise le rattachement administratif du Togo à la colonie voisine du Dahomey. Désormais, ces deux territoires sont sous l'autorité du Lieutenant-Gouverneur du Dahomey, et les chefs de service dahoméens cumulent leurs emplois au Togo et au Dahomey. Il est indéniable que cette réforme, menée pour des raisons économiques, remet en cause les principes de l'individualité et de l'autonomie du Togo, principes qui découlent du régime de mandats international. Devant les réticences de la Commission permanente des mandats et les critiques de la presse allemande, la France décide le 19 septembre 1936 d'assouplir les mesures envisagées. Le nouveau régime mis en place par le décret intervenu ce jour-là confère au Gouverneur Général de l'A.O.F. les fonctions de Commissaire de la République au Togo. Ce dernier est représenté à Lomé par un Administrateur supérieur qui exerce ses attributions sous le contrôle et l'autorité du Gouverneur Général. Le cumul des emplois au Togo et au Dahomey par les mêmes fonctionnaires se résume en une fonction de contrôle et d'inspection.

Certains auteurs, en particulier Robert CORNEVIN et Ginette KPONTON ²¹⁷, voient en ce régime une intégration partielle du Togo dans l'A.O.F.. Certes, l'Administrateur supérieur est sous la tutelle administrative du Gouverneur Général, mais il a des attributions quasi identiques à celles qu'avait le Commissaire de la République sous le décret du 23 mars 1921. Aussi, nous pensons pouvoir affirmer que le décret du 19 septembre 1936 consacre un retour timide au régime antérieur à 1934. Il est probable que la France, dont la politique coloniale n'est pas fondamentalement contraire aux principes du régime des mandats (mandat B), ait voulu rassurer la Commission permanente des mandats (par le décret de 1936) qu'elle était toujours soucieuse de respecter l'individualité marquée du territoire du Togo. D'ailleurs, M. VAN REES, vice-président de la Commission des mandats, affirmait à propos de la gestion mandataire de la France : « *Nulle part l'idée et les particularités du mandat n'ont trouvé une application aussi correcte et aussi loyale que dans les territoires sous mandat français* » ²¹⁸. Ainsi, la France, grâce à son génie colonial, a su tant bien que mal administrer le territoire sous mandat du Togo selon l'esprit du régime de mandats. La réforme de 1936 exprimait à l'époque la volonté de la France de ne pas assimiler le Togo à une colonie ordinaire. Cette volonté est réaffirmée au lendemain de la Deuxième Guerre Mondiale par un décret du 3 janvier 1946 qui met définitivement fin à la tutelle du Gouverneur Général de l'Afrique Occidentale Française sur l'administration togolaise ²¹⁹. Non seulement ce texte rétablit l'intégralité de l'autonomie du Togo, mais il crée aussi une Assemblée Représentative chargée de représenter les intérêts généraux togolaise. En définitive, le Togo, placé sous mandat français depuis le 20 juillet 1922, a bénéficié d'un statut juridique spécial, statut qui permettait de le distinguer des autres colonies françaises. Malgré les tentatives de l'autorité

²¹⁷ KPONTON (G.), *La décolonisation au Togo (1940-1960)*, Thèse de doctorat, 3^{ème} cycle, U.E.R. d'Histoire, Aix-en-Provence, vol. 1, 1977, p. 18.

²¹⁸ M. VAN REES, cité par Pierre BOISSON, Commissaire de la République au Cameroun, 17 novembre 1936, in *Agence économique des colonies autonomes et des territoires sous mandat*, Togo-Cameroun, octobre-janvier 1937, Paris, p. 8.

²¹⁹ Le décret du 24 avril 1947 abroge celui du 3 novembre 1943 qui créait une assimilation entre l'A.O.F. et le Togo en matières fiscale et douanière. Désormais, le Togo retrouve son autonomie dans ces domaines.

mandataire de confondre le sort du Togo avec celui du Dahomey ou même de l'A.O.F., le territoire du Togo a pu conserver son individualité grâce, sans doute, au sentiment "*nationaliste*" de certaines élites togolaises. Ce "*nationalisme*" embryonnaire dans les années 30 va éclore au lendemain de la Deuxième Guerre Mondiale et s'efforcera d'influencer l'évolution des institutions togolaises vers l'autonomie politique avec un soutien particulier de l'élite ghanéenne.

TITRE 2^{ème} : Le Togo, territoire pilote des réformes de la politique coloniale française

Le deuxième conflit mondial qui s'achève en 1945 a ruiné politiquement et économiquement les puissances européennes. La France, qui a mis à contribution ses colonies d'Afrique (soutien humain, stratégique et matériel) pour se libérer de l'occupation nazie, sort très affaiblie de la guerre. En effet, la guerre contre l'impérialisme nazi a, certes, anéanti l'économie métropolitaine, mais elle a aussi mis à mal les institutions politiques de la France. Désormais, la III^{ème} République a vécu : la France libérée doit se doter de nouvelles institutions politiques chargées de restaurer l'autorité de l'Etat et de mettre en place des politiques publiques orientées vers la reconstruction du pays. D'autre part, conscientes de l'influence de la guerre sur les mentalités des peuples colonisés, les forces de résistance

française de l'extérieur réunies autour du Général De GAULLE organise en janvier et février 1944 à Brazzaville une conférence "*franco-africaine*". Cette conférence réunit autour du Général De GAULLE tous les chefs des territoires français d'Afrique et a pour but d'envisager l'avenir de cet ensemble français et de décider des mesures à prendre à cet égard une fois la paix rétablie ²²⁰. Aucun Africain n'est invité à cette conférence. Cependant, quelques « *rapports émanant d'évolués africains, dont M. Fily Dabo SISSOKO, tiendront lieu de représentation purement indigène* » ²²¹. Le Togo fut représenté à la conférence par le Haut-Commissaire de la République, M. NOUTARY.

Aux termes de ses travaux, la conférence décide d'introduire dans les différentes colonies des réformes d'ordre social et économique. Sur le plan social, la conférence de Brazzaville recommande une africanisation des cadres administratifs avec une égalité dans la rémunération des indigènes et des européens. Elle autorise également la création de syndicats. Au plan économique, il fut décidé que l'industrialisation des territoires coloniaux devra être encouragée mais « *par étapes, avec méthode et prudence* ». A cette innovation sur le plan socio-économique s'oppose une certaine volonté de stabilité dans le domaine politique : la France veut préserver sa souveraineté sur ses possessions d'outre-mer. Certes, il a été décidé une plus forte participation des indigènes à la gestion des affaires locales et leur représentation dans les futures assemblées métropolitaines. Mais, la conférence a écarté, en des termes précis, toute évolution des colonies vers l'autonomie. La conférence de Brazzaville affirme en substance : « *Les fins de l'œuvre de civilisation accomplie par la France dans les colonies ÉCARTENT TOUTE IDÉE D'AUTONOMIE, TOUTE POSSIBILITÉ D'ÉVOLUTION HORS DU BLOC FRANÇAIS DE L'EMPIRE ; LA CONSTITUTION ÉVENTUELLE, MÊME LOINTAINE, DE SELF-GOVERNMENTS DANS LES COLONIES EST A ÉCARTER* » ²²². L'utilisation du caractère majuscule traduit la volonté des participants d'écarter toute évolution politique des colonies vers l'indépendance. Le juriste R. VIARD écrira à ce sujet : « *On n'a jamais formulé avec une rigueur aussi dépourvue de nuances, un*

²²⁰ KPONTON (G.), op. cit., p. 65.

²²¹ Ibid, p. 66.

²²² Conférence africaine française de Brazzaville, éditions Baobab, p. 54.

principe d'assujettissement des peuples colonisés à leur métropole »²²³. Pourtant, les rapports colonisateur-colonisé ont pratiquement volé en éclat grâce à la participation des Africains à la guerre.

En effet, la présence de tirailleurs noirs aux côtés des troupes européennes, sur les champs de bataille, a fait tomber le vieux mythe de la supériorité de l'homme Blanc : aux yeux des Africains, celui-ci n'est plus une sorte de dieu ; avec ses peurs et ses faiblesses, il est semblable au Noir. D'autre part, les peuples colonisés n'ont pas tardé à comprendre que c'est au nom de la liberté, de l'égalité et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes que les Puissances alliées ont combattu l'impérialisme fasciste et nazi. C'est désormais au nom de ces grands principes mis en œuvre par le tuteur occidental que ces peuples vont réclamer la fin du colonialisme et donc leur autonomie. Ainsi, la guerre « *accéléra les prises de conscience nationaliste et le développement de revendications nationales* »²²⁴ non seulement en Afrique, mais également dans les autres parties du monde sous domination étrangère. La lutte des peuples colonisés pour leur autodétermination est relayée sur le plan international par l'Organisation des Nations unies.

En effet, affaiblie par la montée spectaculaire de l'impérialisme fasciste et nazi, la S.D.N. n'a pas survécu à la guerre. Aussi, les principales Puissances alliées décidèrent, dès 1941²²⁵, de créer à la fin de la guerre une nouvelle organisation internationale en lieu et place de la S.D.N. et dont la mission sera de garantir la paix et la sécurité internationales. Le 26 juin 1945, une cinquantaine d'Etats adoptèrent à San Francisco la Charte des Nations unies, dont les buts sont : maintenir la paix et la sécurité internationales, développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous. Prenant en compte les aspirations nationalistes des peuples colonisés, la Charte des Nations unies remplace le régime de mandats par celui de la tutelle. En vertu de ce nouveau régime, des

²²³ VIARD (R.), cité par KPONTON, op. cit., p. 69.

²²⁴ d'ALMEIDA-TOPOR (H.), *L'Afrique au XX^{ème} siècle*, Paris, édition A. Colin, 1993, p. 157.

accords de tutelle sont élaborés. Ainsi, le 14 décembre 1946, les Nations unies ratifient les accords de tutelle de la France sur le Togo et le Cameroun.

Dans le territoire du Togo placé sous administration française, les élites, toutes tendances confondues, considèrent que le régime international de tutelle tel qu'il est organisé par la Charte des Nations unies constitue un réel progrès par rapport à l'ancien régime international de mandats. Désormais, le droit de pétition, la tribune des Nations unies et le renforcement des moyens de contrôle sur la puissance tutrice sont autant d'instruments que les élites togolaises utiliseront pour dénoncer la colonisation et revendiquer l'autonomie politique du Togo. Mais, curieusement, dans ce combat pour l'émancipation du territoire, l'élite nationaliste togolaise se rapproche des élites de la Gold Coast, colonie anglaise voisine. La liaison entre les nationalistes togolais et les élites ghanéennes d'une part, et l'évolution rapide des institutions politiques du Togo britannique d'autre part, contraignent les autorités françaises à aller au-delà des avantages que la Constitution du 27 octobre 1946 offre aux territoires sous tutelle. Ainsi, bien que ne faisant pas partie du territoire français, le Togo et le Cameroun ne sont pas moins représentés au sein des différentes assemblées métropolitaines. Conformément aux dispositions constitutionnelles, le Togo, qui a retrouvé son autonomie pleine et entière (décrets du 3 janvier 1946 et 24 août 1947), est doté d'une Assemblée Territoriale élue au double collège et disposant de compétences relativement importantes. De même, les populations togolaises envoient des représentants non seulement dans les assemblées de l'Union Française, mais également au Parlement français. A partir de 1950, sous l'effet conjugué de l'évolution institutionnelle du Togo britannique et de l'influence grandissante du mouvement panafricaniste venu de la Gold Coast sur les nationalistes togolais, la France met en place au Togo des réformes institutionnelles historiques. Engagées, grâce à la volonté politique des autorités françaises de respecter les termes de l'accord de tutelle, les réformes des institutions togolaises, qualifiées de révolutionnaires, feront de ce territoire le cadre d'expérimentation des réformes des institutions des territoires d'outre-mer.

²²⁵ La Charte de l'Atlantique, signée en 1941 par ROOSEVELT et CHURCHILL, proclamait le droit de tous les peuples à disposer d'eux-mêmes.

En définitive, au lendemain de la Guerre de 1945, l'émergence d'une opinion publique internationale largement favorable au droit des peuples dominés à disposer d'eux-mêmes et l'intransigeance des nationalistes togolais ont accéléré l'évolution institutionnelle et politique du Togo sous tutelle de la France (Chapitre 1). Cependant, il est incontestable que c'est la France, puissance tutrice, qui a véritablement imprimé son rythme à l'évolution politique du Togo, dont le choix comme territoire pilote n'est pas fortuit (Chapitre 2).

Chapitre 1 : Une mutation rapide des institutions togolaises

Malgré son statut particulier, le Togo, à l'instar des autres colonies françaises a participé à l'effort de guerre. L'arrivée des vichystes au pouvoir en France entraîna la fermeture de la frontière entre le Togo et la Gold Coast (Ghana). Cette mesure fut durement ressentie par les Togolais, car elle empêchait l'approvisionnement en marchandises et en monnaie britannique. Ainsi, à l'effort de guerre vient s'ajouter une baisse du pouvoir d'achat des Togolais.

Comme chez les autres peuples dominés, la Deuxième Guerre Mondiale a ébranlé chez les Togolais le mythe de la supériorité blanche. En effet, la déroute des troupes françaises devant les divisions allemandes et les difficultés militaires des Anglais mirent fin à la croyance de l'invincibilité de l'homme Blanc. Les idées d'égalité, de liberté et même d'indépendance développées par les anciens tirailleurs et l'élite togolaise formée pour la plupart dans les écoles de la Gold Coast sensibilisent la grande masse illettrée sur l'impérieuse nécessité de se libérer de l'oppression coloniale. Par ailleurs, les émeutes d'Accra (Gold Coast) de 1948 et les effets de l'"*Action positive*"²²⁶ mise en œuvre par N'KRUMAH contre l'administration coloniale de la Gold Coast sont favorablement commentés par les nationalistes togolais dont

²²⁶ Agitation politique légale, campagne de presse, pratique en dernier recours de la grève, du boycott et de la non participation.

le « *penchant sentimental, intellectuel et économique* » vis-à-vis de cette colonie anglaise n'est plus qu'un secret de polichinelle.

En effet, lorsqu'en 1946, Daniel CHAPMAN (commis d'administration de la Gold Coast) pose le problème éwé, les nationalistes du Sud du Togo n'hésitent pas un seul instant à soutenir l'idée d'un Etat regroupant les Ewé du Togo français, du Togo britannique et de la Gold Coast. Mieux, Sylvanus OLYMPIO, leader des nationalistes togolais, devient le porte-parole du mouvement éwé auprès de l'opinion internationale ²²⁷. Malgré l'échec du mouvement pan éwé, les nationalistes togolais gardent une liaison étroite avec les élites de la Gold Coast dont ils suivent avec attention l'évolution politique. Aussi, grâce aux réformes ouvrant la voie à l'autonomie de la colonie anglaise et surtout à la victoire de la "*Convention People's Party*" de N'KRUMAH aux élections de 1951, l'élite nationaliste togolaise renforcera sa pression sur l'autorité administrante afin que celle-ci accélère les réformes politiques au Togo.

La France, puissance tutrice, applique à la lettre les termes de la tutelle dont le but est l'autodétermination des peuples du Togo et l'indépendance du territoire. Ainsi, après le décret du 3 janvier 1946 qui rétablit l'autonomie du Togo, un autre décret du 5 octobre organise la représentation du Togo au sein des assemblées métropolitaines. Ainsi, grâce à ces différentes dispositions, on assiste à l'amorce timide de l'évolution politique du Togo vers son indépendance. A partir de 1950, l'influence de l'évolution institutionnelle du Togo britannique, l'intervention des Nations unies dans les affaires togolaises et la pression grandissante des nationalistes togolais donnent un coup d'accélérateur à l'évolution institutionnelle du Togo. Ainsi, le 16 avril 1955 ²²⁸, la France met en place au Togo une réforme institutionnelle (Section 1), réforme qui aboutira en 1956 à la naissance de la République Autonome du Togo (Section 2).

²²⁷ Voir supra, p. 33.

²²⁸ Voir Annexe 16, *Loi n° 55-426 du 16 avril 1955 relative aux institutions territoriales et régionales du Togo sous tutelle française*, p. 286.

Section 1. Un décalage politique manifeste

Territoire sous tutelle, le Togo entretient avec la République française des rapports qui ne manqueront pas de diviser la doctrine. Cependant, cette dernière est unanime à reconnaître que la réforme du 16 avril 1955 crée un décalage entre les institutions du Togo et celles des territoires d'outre-mer.

A. Le régime juridique du Togo

Si le statut du Togo fut très discuté par la doctrine, c'est en partie à cause de son caractère de territoire sous tutelle inclus dans l'Union Française.

1. Le régime international de tutelle

La Charte des Nations unies signée le 26 juin 1945 instaure le régime international de tutelle à la place du régime de mandats. Ce nouveau régime est appelé à régir l'administration et la surveillance des "*territoires sous tutelle*" (art. 75). Par territoires sous tutelle, il faut entendre les territoires actuellement sous mandat (Togo et Cameroun), les territoires qui peuvent être détachés d'Etats ennemis par suite de la Deuxième Guerre Mondiale et les territoires

volontairement placés sous le régime de tutelle par les Etats responsables de leur administration (art. 77).

Les fins essentielles du régime de tutelle sont énoncées par l'article 76. Il s'agit de :

- Affermir la paix et la sécurité internationales ;
- Favoriser le progrès politique, économique et social des populations des territoires sous tutelle ainsi que le développement de leur instruction ; favoriser également leur évolution progressive vers la capacité à s'administrer eux-mêmes ou l'indépendance, compte tenu des conditions particulières à chaque territoire et à ses populations, des aspirations librement exprimées des populations intéressées et des dispositions qui pourront être prévues dans chaque accord de tutelle ;
- Encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion et de développer le sentiment de l'interdépendance des peuples du monde ;
- Assurer l'égalité de traitement dans le domaine social, économique et commercial à tous les membres de l'organisation et à leurs ressortissants ; assurer de même à ces derniers l'égalité de traitement dans l'administration de la justice, sans porter préjudice à la réalisation des fins énoncées ci-dessus, et sous réserve des dispositions de l'article 80.

Ainsi, la Charte des Nations unies organise un régime de tutelle favorable à l'autodétermination des peuples dominés. L'article 76 crée, à l'égard de l'autorité chargée de l'administration du territoire sous tutelle, l'obligation de favoriser le progrès politique, économique et social dudit territoire. La puissance tutrice doit conduire progressivement les populations vers la capacité à s'administrer elles-mêmes ou l'indépendance. Sur ce point, la Charte des Nations unies constitue un réel progrès par rapport à l'article 22 du Pacte de la S.D.N.. En effet, contrairement à ce dernier qui brille par son silence et son ambiguïté, la Charte définit clairement les buts politiques de la tutelle. Le nouveau régime juridique applicable aux territoires sous tutelle implique la fin de l'Acte constitutif des mandats du 20

juillet 1922, d'où la nécessité d'un nouvel accord entre la France et la Grande-Bretagne afin d'administrer les anciens mandats. Ainsi, suivant les articles 77 et 79 de la Charte, la France et l'Angleterre signent un accord qui est ratifié par l'Assemblée Générale des Nations unies le 14 décembre 1946. Cet accord définit les modalités d'exercice de la tutelle sur le Togo ²²⁹. Énoncé en quinze articles, l'accord de tutelle sur le Togo est axé sur l'évolution des populations sous tutelle vers la capacité à s'administrer elles-mêmes. Il est précisé dans le préambule que le régime de tutelle internationale est instauré dans l'intérêt même des populations du Togo. En effet, le nouveau régime donne à la France, puissance tutrice, un certain nombre de moyens lui permettant de « *poursuivre l'évolution administrative et politique du Togo, en vue de favoriser conformément à l'article 76 de la Charte des Nations unies, le progrès politique, économique et social de ses habitants* ».

Chargée de la paix, du bon ordre et de la bonne administration du Togo, la France reçoit les pleins pouvoirs de législation, d'administration et de jurisprudence sur le territoire. De même, elle administrera le Togo selon la législation française, comme partie intégrante du territoire français, sous réserve des dispositions de la Charte et de l'accord de tutelle (art. 4). D'autre part et comme ce fut le cas sous le régime de mandats, la France peut, en vue d'une meilleure administration, constituer le Togo en union ou fédération douanière, fiscale ou administrative, avec les territoires avoisinants relevant de sa souveraineté ou placés sous contrôle. Elle pourra également créer des services communs entre ces territoires et le Togo. Mais, contrairement au régime de mandats, l'autorité chargée de l'administration ne peut procéder à ces unions qu'après l'avis conforme de l'Assemblée Représentative Territoriale et à condition que ces mesures ne soient pas contraires aux objectifs du système international de tutelle. Ainsi, la consultation des représentants des populations togolaises est obligatoire pour réaliser une éventuelle union ou fédération douanière, fiscale ou administrative entre le Togo et d'autres possessions françaises. Il semble donc que l'accord de tutelle du 14 décembre 1946 ait voulu associer plus ou moins étroitement les Togolais à des mesures susceptibles de porter atteinte au statut juridique particulier de leur territoire.

²²⁹ Voir Annexe 15, *Décret n° 48-152 du 27 janvier 1948 relatif à l'accord de tutelle du 14 décembre 1946*,

D'autre part, la France s'engage à développer dans le territoire des organes démocratiques représentatifs qui permettront d'assurer la participation des Togolais à la gestion du pays (art. 5). Par conséquent, la politique d'association inaugurée sous la période mandataire se renforcera, ce qui permettra aux populations, le moment venu, de choisir librement leur régime politique et d'atteindre les buts définis par l'article 76-b, notamment l'indépendance.

En définitive, le régime de tutelle internationale, proposé par la France et la Grande-Bretagne et adopté le 14 décembre 1946 par les Nations unies, constitue un ensemble de mécanismes dont l'unique objectif est de conduire progressivement les populations togolaises sous tutelle vers la capacité à s'administrer elles-mêmes. L'esprit paternaliste qui a caractérisé le système de mandat international est quasi absent dans le système de tutelle internationale. A l'opposé de la Charte du 20 juillet 1922 qui reste muette sur le progrès politique²³⁰, l'accord de tutelle du 14 décembre 1946 crée à l'égard de la France l'obligation de promouvoir le développement politique des populations du Togo (art. 9). Aussi, consciente du changement des rapports métropole-colonie et de l'éclosion du courant nationaliste, la France est la « *seule de toutes les puissances administrantes qui s'engage à obtenir l'avis conforme d'une Assemblée Représentative Territoriale* »²³¹ pour : l'organisation des services et travaux publics essentiels, la création de monopoles à caractère fiscal, des offices publics et des organismes d'économie mixte et la constitution du Togo en union ou fédération douanière, fiscale ou administrative avec des territoires voisins.

L'administration du Togo par la France fait l'objet d'un contrôle strict de la part du Conseil de tutelle. Ce dernier est composé non plus de personnalités choisies pour leur compétence, mais par des Etats membres des Nations unies. En plus des membres permanents du Conseil de Sécurité, le Conseil de tutelle comprend des membres originaires des Etats administrant un territoire sous tutelle (Belgique, Australie, Nouvelle-Zélande et Italie). Le rapport annuel de la puissance administrante est examiné par l'Assemblée Générale et le Conseil de tutelle. Ces

p. 280.

²³⁰ L'article 2 de ladite Charte évoque uniquement le bien-être matériel, moral et le progrès social des habitants des territoires sous mandat. Il n'y a donc pas de référence au progrès politique de ces territoires.

²³¹ CORNEVIN (R.), op. cit., 1959, p. 367.

organes peuvent diligenter des visites périodiques à des dates convenues avec la puissance administrante. Ils peuvent également recevoir directement des pétitions formulées par les ressortissants du territoire sous tutelle, qui seront examinées en consultation avec la puissance administrante. Il résulte de l'article 4 de l'accord de tutelle que le Togo sera administré selon la législation française, comme partie intégrante du territoire français. Pour autant, le statut du Togo au sein de la République française sera un sujet de controverse pour la doctrine.

2. Un statut controversé

Les constituants de 1946 n'organisaient aucune place pour le territoire associé au sein de la République : aussi bien le projet de Constitution du 19 avril 1946 que le texte proposé par le Gouvernement le 11 septembre 1946 ne faisaient mention de cette catégorie de territoires ²³². En effet, le projet soumis à la deuxième Assemblée Nationale constituante disposait en son article premier : « *L'Union Française est formée, d'une part, de la République française comprenant la France métropolitaine, les départements et territoires d'outre-mer, d'autre part, des Etats associés* ». Le 12 septembre, au cours des débats à la Commission de la Constitution, M. COT observa que les territoires sous mandat « *ne sont ni des territoires intégrés, ni des Etats associés* ». Il suggéra de créer une catégorie juridique supplémentaire plus large qui regrouperait non seulement les territoires sous mandat, mais aussi les pays qui, bien que n'ayant pas de personnalité internationale, ne sont ni intégrés dans la République française, ni constitués en Etats. Ainsi, M. COT proposait de faire mention des « *territoires associés ou dotés d'un statut autonome* ». Contre cette proposition, M. CAYEUX suggéra une rédaction plus restrictive qui ne mentionnerait que les seuls territoires associés (anciens pays sous mandat), car, disait-il, « *il y a, entre ses pays et l'Etat à qui le mandat est confié, une véritable association* » ²³³. C'est cette rédaction qui fut finalement adoptée par la Commission et insérée dans l'article 60 du Titre VIII de la Constitution du 27 octobre 1946 ²³⁴.

²³² LAMPUE (P.), *Le territoire associé et l'Etat associé suivant la Constitution*, Recueil Dalloz, 1955, Chronique, p. 25.

²³³ Idem.

²³⁴ Voir Annexe 14, *Titre VIII de la Constitution de la IV^{ème} République du 27 octobre 1946*, p. 277.

Il résulte de cette disposition que « *l'Union Française est formée, d'une part, de la République française qui comprend la France métropolitaine, les départements et territoires d'outre-mer, d'autre part, des territoires et Etats associés* ». L'article 60 ne mentionne pas le Togo, ni aucun autre territoire ; il ne dispose que par catégorie juridique de territoires²³⁵. Cet article ne fait pas non plus cas de territoire sous tutelle, sans doute parce que les accords de tutelle ont été ratifiés le 14 décembre 1946, c'est-à-dire après la promulgation de la Constitution du 27 octobre 1946. La Constitution française crée donc trois catégories juridiques de territoires : les départements et territoires d'outre-mer, les Etats associés et les territoires associés. Dans quelle catégorie peut-on classer le Togo ?

D'abord, bien qu'administré par la France, le Togo ne fait pas partie de la République française ; l'application du régime de tutelle internationale s'y oppose. Le Togo n'est donc pas un territoire d'outre-mer, terme qui désigne les colonies françaises. « *Il n'est uni à la République française que par des liens de droit international* »²³⁶. Ensuite, le Togo n'est pas un Etat associé. Cette catégorie désigne, en effet, les anciens protectorats français (Maroc, Tunisie, ...). Le Togo n'a donc pas le statut d'Etat, il est simplement un territoire. Enfin, si le Togo n'est pas un territoire d'outre-mer, ni un Etat associé, c'est probablement parce qu'il constitue, tout comme le Cameroun, un territoire associé. L'appartenance du Togo à cette catégorie juridique fut explicitement reconnue le 18 septembre 1946 par M. COSTE - FLORET (Rapporteur général de la commission de la Constitution) qui affirma que « *par l'expression "territoires associés", la commission a entendu viser les territoires sous mandat* »²³⁷.

Bien que distinct juridiquement de la République française, le Togo, en tant que territoire associé, fait partie de l'Union Française. Mais, la Constitution n'ayant pas précisé le régime

²³⁵ LUCHAIRE (F.), *Du Togo français sous tutelle à la République Autonome du Togo*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1957, p. 13.

²³⁶ Idem.

juridique du territoire associé, les dispositions constitutionnelles relatives à l'Union lui seront appliquées dans le sens d'une assimilation du territoire associé à un territoire d'outre-mer. Collectivité extérieure à la République française et soumise à un contrôle international, le Togo est assimilé à une colonie française, dans le cadre de la Constitution de 1946, car sa « *situation en fait et en droit était identique à celle des territoires d'outre-mer* »²³⁷. Cette assimilation est défendue par la majorité de la doctrine²³⁸. Seul M. LAMPUE s'est toujours opposé à cette assimilation²⁴⁰. Il estime que le Gouvernement français n'est nullement obligé d'appliquer aux territoires sous tutelle les dispositions constitutionnelles concernant les territoires d'outre-mer. De leur côté, les organismes consultatifs, notamment le Comité juridique de l'Union Française (avis du 13 avril 1948) et le Conseil d'Etat (avis du 25 mars 1954), se sont prononcés en faveur de l'assimilation. Le Conseil d'Etat affirme que « *en vertu des accords de tutelle, la France les administre [Togo et Cameroun] selon la législation française* » et qu'en conséquence, « *les territoires associés sont assimilés aux territoires français d'outre-mer dont le régime législatif est établi par l'article 72 de la Constitution* ».

Outre le fondement juridique évoqué par le Conseil d'Etat, nous estimons que l'assimilation du Togo aux territoires d'outre-mer est justifiée par la similitude sociologique qui existe entre ces deux catégories juridiques de territoires. Certes, l'histoire récente du Togo et sa personnalité internationale le distinguent des autres colonies françaises, mais comme ces dernières, le Togo est composé de plusieurs groupes ethniques et d'une population urbanisée influencée par la culture occidentale. En tout cas, sans nuire à son statut de collectivité internationale, cette assimilation a sans doute facilité le choix du Togo comme cadre d'expérimentation de la réforme des institutions des territoires d'outre-mer.

²³⁷ 1^{ère} séance de l'Assemblée Nationale constituante, 18 septembre 1946, *Débats*, p. 3786, cité par LAMPUE (P.), op. cit., p. 25.

²³⁸ BORELLA (F.), *L'évolution politique de l'Union Française depuis 1946*, thèse de droit, Faculté de droit de Nancy, 1957, p. 281.

²³⁹ M. LAGRANGE, *Le nouveau régime législatif de la France d'outre-mer*, 1948 ; M. BERARD, *Le régime législatif des territoires associés d'après la Constitution*, Recueil Penant, 1948, 2, p. 74 ; M. CHARLIER, *Comment on légifère pour la France d'outre-mer*, 1949, p. 94 ; M. LUCHAIRE (F.), *Manuel de droit d'outre-mer*, p. 109.

L'appartenance du Togo (et du Cameroun) à l'Union Française a été interprétée aux Nations unies comme une visée intégrationniste ou annexionniste de la France sur les territoires sous tutelle. En effet, l'expression "*territoire associé*" utilisé par le droit interne français à la place de "*territoire sous tutelle*" a pu faire croire à une sorte d'intégration politique du Togo dans la République française ²⁴¹. La nature juridique du "*territoire associé*" n'ayant été défini par aucun texte, certains membres du Conseil de tutelle (notamment le Mexique) soutiennent la thèse d'une union politique entre la France et le Togo. M. GARREAU,

représentant de la France au Conseil de tutelle, rejette cette interprétation en déclarant que « *si les territoires sous tutelle ont été compris dans l'Union Française, sous la dénomination de territoires associés, il n'y a cependant pas de souveraineté française sur ceux-ci* » ²⁴². Saisi du problème des unions administratives et/ou politiques, l'Assemblée Générale et le Conseil de tutelle ont posé des règles précises à partir des textes des accords de tutelle.

Ainsi, le 8 novembre 1948, l'Assemblée Générale, par la résolution 224 (III), approuvait l'avis déjà donné à ce sujet par le Conseil de tutelle et selon lequel « *l'union administrative doit se limiter strictement, à la fois en nature et en degré au domaine administratif, que sa mise en vigueur ne peut avoir pour effet de créer des conditions qui entraveraient, dans les domaines politique, économique et social, et dans le domaine de l'instruction, les progrès du territoire en tant que tel* ». De son côté, la résolution 326 (IV) du 15 novembre 1949 donne une interprétation des dispositions des accords de tutelle en affirmant que : ces textes n'autorisent aucune forme d'association politique qui entraînerait l'annexion des territoires sous tutelle sous quelque forme que ce soit ou qui aurait pour effet d'effacer leur statut de territoire sous tutelle ²⁴³. Il ressort de cette résolution que toute union administrative ne doit en aucun cas entraver l'évolution normale du territoire sous tutelle (Togo ou Cameroun) vers l'autonomie ou l'indépendance. Tout en se référant aux résolutions précédentes, la résolution 563 (VI) du 18 janvier 1952 demandera au Conseil de tutelle d'étudier tout

²⁴⁰ LAMPUE (P.), *L'Union Française d'après la Constitution*, Revue Juridique et Politique de l'Union Française, 1947, p. 1 et *Précis de droit des pays d'outre-mer*, 1949, p. 199.

²⁴¹ COLLIARD (C.A.), *L'évolution du statut des territoires du Togo*, Paris, Annuaire Français de Droit International, Centre National de la Recherche Scientifique, 1956, p. 226.

²⁴² C.A.O.M., Affaires politiques, Carton 2313, Dossier 4, ministère de la France d'outre-mer, Direction des Affaires politiques, 3^{ème} bureau, Note pour le Directeur au sujet des débats du Conseil de tutelle, 1948.

²⁴³ COLLIARD (C.A.), op. cit., p. 227.

particulièrement le statut du Togo et du Cameroun sous administration française et leur appartenance à l'Union Française, pour en faire rapport à l'Assemblée Générale.

En définitive, il apparaît que l'Assemblée Générale et le Conseil de tutelle ont accueilli avec beaucoup de méfiance le principe de l'appartenance du Togo à l'Union Française. Le territoire sous tutelle étant par définition une collectivité distincte de la puissance administrante et disposant d'une individualité propre, ces organes de l'O.N.U. craignent que l'inclusion du Togo sous tutelle dans l'Union Française ne soit une association politique qui déboucherait sur l'annexion de ce territoire. Les réserves de l'O.N.U. à l'égard du cadre juridique de l'Union Française pourraient s'expliquer par le fait que l'Organisation est dominée par un fort courant anticolonialiste et que le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (condamnation de toute politique d'annexion) est consacré par la Charte de 1945. Surtout, le bloc anticolonialiste a sans doute en mémoire l'erreur politique commise par la France en 1945 en fusionnant électoralement le Togo sous tutelle et la colonie du Dahomey. S'il est vrai que la Constitution de 1946 n'a pas défini le régime juridique du "*territoire associé*", il n'en demeure pas moins qu'elle a permis de doter le Togo de nouvelles institutions politiques respectueuses du régime international de tutelle.

3. Les nouvelles institutions politiques togolaises

a) La représentation parlementaire

La première représentation parlementaire des Togolais est intervenue à l'occasion des élections des députés aux assemblées constituantes de 1945 et 1946. Sur la base d'un système électoral groupant le Togo et le Dahomey en un seul corps électoral, M. Sourou APITHY et le Père BERTHO furent élus. Ces deux élus, originaires du Dahomey, représentaient le Togo et le Dahomey à l'Assemblée Constituante. En effet, la colonie du Dahomey étant deux fois plus

peuplée que le Togo, la fusion électorale ainsi réalisée était favorable à ces deux élus. Si cette fusion politique était maintenue, le Togo risquait d'être privé d'une véritable représentation dans les assemblées métropolitaines, puisque le système électoral mis en place lui était simplement défavorable ²⁴⁴.

Commentant la fusion électorale Togo-Dahomey, M. LUCHAIRE affirme que le Togo n'a pas véritablement participé à l'élaboration de la Constitution de 1946, contrairement au Cameroun qui avait envoyé deux représentants à l'Assemblée Constituante. Cette faute politique constitue « *le dernier acte de la fusion Togo-Dahomey* » inauguré par le décret du 23 novembre 1934 ²⁴⁵. En effet, cette sous représentation du Togo dans les assemblées métropolitaines est vivement dénoncée par les formations politiques naissantes du Togo, qui réclameront une représentation à part entière du territoire au sein des institutions métropolitaines. C'est ainsi que la France rectifie le tir en adoptant en 1946 différentes lois électorales (5 octobre pour l'Assemblée Nationale, 27 octobre pour le Conseil de la République et l'Assemblée de l'Union Française) qui réservent une place spécifique aux élus togolais dans chaque assemblée. Ainsi, sur la base d'un collège unique, Andréas Martin AKU fut élu député, représentant le Togo à l'Assemblée Nationale ; un conseiller, Savi de TOVE, représente le Togo à l'Assemblée de l'Union Française et deux sénateurs, Louis SIAUT et Lucius GUSTAVE, représentent le Togo au Conseil de la République.

Au sujet de la représentation du Togo au Parlement français (Assemblée Nationale et Conseil de la République), M. LUCHAIRE affirme que « *le Togo ne faisant pas partie de la République, celle-ci n'était pas tenue de lui faire une place au sein de son Parlement. Mais, elle a tenu à associer par ce moyen les populations togolaises à l'exercice de la souveraineté française* ». Cette affirmation n'emporte pas notre conviction. En effet, comme le souligne M. GONIDEC, « *le régime juridique du Territoire associé n'ayant pas été défini par la Constitution, rien n'interdit qu'il participe également au fonctionnement des institutions françaises* ». De surcroît, nous soutenons avec l'auteur que « *l'accord de tutelle autorise cette*

²⁴⁴ LUCHAIRE (F.), op. cit., p. 30.

²⁴⁵ CORNEVIN (R.), op. cit., 1981, pp. 429-430.

*participation puisqu'il prévoit que le Cameroun [comme le Togo] est administré comme partie intégrante du Territoire français »*²⁴⁶. De même, la Charte des Nations unies (art. 76-b) et l'accord de tutelle du 14 décembre 1946 (art. 5) stipulent que la puissance administrante doit prendre les mesures nécessaires en vue de conduire les populations du Togo vers la capacité à s'administrer elles-mêmes ou l'indépendance. Aussi, c'est sous cet aspect, nous semble-t-il, qu'il faut analyser la représentation du Togo au Parlement français. D'autre part, le Togo étant assimilé à un territoire d'outre-mer, il est normal qu'il soit représenté à l'Assemblée Nationale et au Conseil de la République (art. 79 de la Constitution de 1946). Il n'est pas inutile d'ajouter que la représentation du Togo au Parlement français offre aux élus togolais l'opportunité de s'initier aux règles de fonctionnement des institutions démocratiques.

b) L'Assemblée Territoriale

Un décret du 3 janvier 1946 avait institué au Togo une première Assemblée Représentative composée de membres désignés par des organismes²⁴⁷. Cependant, cette assemblée n'eut pas l'occasion de se réunir, car un décret du 25 octobre 1946 a créé, pour la remplacer, une nouvelle Assemblée Territoriale comprenant trente membres (six Français élus du premier collège et vingt-quatre Togolais élus du second). Cette Assemblée a d'importantes attributions : organisation des services publics, établissement des impôts, taxes et droits de douanes. Elle peut créer des missions d'information et poser toute question à l'administration dans les domaines relevant de sa compétence. D'autre part, l'Assemblée Territoriale choisit en son sein cinq membres qui constitueront la Commission permanente. Cette Commission reçoit par délégation de l'Assemblée certains pouvoirs et surveille l'exécution des décisions de l'Assemblée par le Commissaire de la République. L'Assemblée Territoriale se réunit en

²⁴⁶ GONIDEC (P.-F.), *De la dépendance à l'autonomie : l'Etat sous tutelle du Cameroun*, Paris, Annuaire Français de Droit International, Centre National de la Recherche Scientifique, 1957, p. 626.

²⁴⁷ Voir supra, p. 105.

session ordinaire deux fois par an ; les sessions extraordinaires, quant à elles, sont demandées par le Commissaire de la République ou par la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée.

L'institution d'une Assemblée Territoriale s'inscrit dans le cadre de l'accord de tutelle qui veut que l'autorité administrante crée dans le territoire sous tutelle des « *organes démocratiques représentatifs* » grâce auxquels les populations du Togo, à travers leurs représentants, s'initieront à la gestion des affaires publiques. Ainsi, outre les assemblées métropolitaines, les assemblées locales sont le lieu où les élites togolaises apprennent les règles démocratiques.

c) L'administration du territoire

Le chef de l'administration du territoire est dépositaire des pouvoirs de la République. Il porte le titre de Commissaire de la République et non de Gouverneur. Cette différence de dénomination est significative, car si le Togo est administré comme un territoire d'outre-mer, juridiquement il ne l'est pas. Il ne peut donc pas être placé sous l'autorité d'un Gouverneur. Le Commissaire de la République promulgue et publie les textes applicables au Togo, dirige les services publics et nomme les fonctionnaires locaux. En outre, le Commissaire de la République est le commandant en chef de toutes les forces militaires et a, à ce titre, sous sa responsabilité la défense et la sécurité intérieure du territoire. Il représente l'Etat et le territoire dans tous les actes de la vie civile et exerce les prérogatives de la puissance publique. Investi du pouvoir réglementaire, le Commissaire de la République n'est responsable que devant le Gouvernement.

Le Commissaire de la République est assisté d'un Conseil privé qui, à la différence de ceux des territoires d'outre-mer composés en majorité de fonctionnaires, a une composition permanente tripartite (décret du 3 janvier 1946). En effet, outre le Commissaire de la République, président, il comprend deux fonctionnaires, deux personnalités de statut civil français et deux personnalités de statut civil togolais, tous nommés. L'avis du Conseil privé est exigé pour un grand nombre de décisions. En dehors du Conseil privé, le Commissaire de la République est aidé dans sa tâche par un secrétaire général et un inspecteur des affaires administratives.

Le Togo sous tutelle française possède son autonomie financière ; l'Assemblée Territoriale vote le budget et tous les impôts. La France n'y perçoit aucune recette fiscale. Mais, le Togo contribue aux frais de certains organismes communs à tous les territoires administrés par la France (O.R.S.T.O.M., Maison de la France d'outre-mer, ...) et de certains organismes internationaux (Union postale, Office météorologique international, ...). L'autonomie financière, suspendue par le décret du 20 décembre 1943 (création d'une union douanière complète entre le Togo et l'A.O.F.), est rétablie par le décret du 24 août 1947. Ainsi, le Togo retrouve sa personnalité, son individualité propre. Le régime monétaire du Togo est le même que celui de l'Afrique Occidentale Française. L'émission monétaire est confiée au même établissement, c'est-à-dire l'Institut d'émission de l'Afrique Occidentale Française - Togo.

Sur le plan local, l'administration du territoire est décentralisée grâce aux Conseils de circonscription et à la chefferie. Les Conseils de notables, institués par l'arrêté local du 17 février 1922 auprès de l'Administrateur chef des circonscriptions, sont remplacés par des Conseils de circonscription (décret du 3 janvier 1946). D'autre part, le statut de la chefferie est réformé par un arrêté du Commissaire de la République du 2 décembre 1949. Le nouveau texte met fin à la procédure complexe d'élection du chef. Désormais, celui-ci est élu suivant les règles coutumières et sa nomination est simplement entérinée par l'administration. Si l'arrêté du 1^{er} mars 1945 *«faisait des chefs des agents de l'administration que le Commissaire de la République pouvait révoquer, celui du 2 décembre 1949 respecte*

*beaucoup plus les coutumes »*²⁴⁸. Ils sont responsables de la police rurale, la voirie et la salubrité, et représentent les collectivités autochtones qui les a désignés. C'est la coutume qui définit leurs fonctions à l'égard de ces collectivités. Au sujet de leur rôle au sein de l'administration, M. CORNEVIN relève avec justesse que les chefs jouent « *le rôle d'intermédiaires agréés entre la collectivité autochtone et l'administration locale. Ils peuvent être considérés comme les éléments de base de la participation des populations à l'administration du territoire »*²⁴⁹.

d) Le régime judiciaire et la condition des personnes

L'application de la Constitution de 1946 fait des Togolais des citoyens de l'Union Française (art. 81). Par conséquent, ils ont les mêmes droits que les citoyens français, notamment la possibilité d'accès aux emplois publics, mais ils n'ont pas les mêmes devoirs puisque les Togolais échappent au service militaire. D'autre part, la question des titres d'identité donnés aux ressortissants togolais et camerounais a été posée au Gouvernement français. Sur la demande de ce dernier, le Comité juridique de l'Union Française a rendu, le 25 mai 1948, un avis dans lequel il suggérait que les habitants de ces deux territoires soient désignés par le terme « *administrés français* » ; si politiquement cette expression semble péjorative, on pourrait la compléter par « *administrés français, citoyens de l'Union Française* »²⁵⁰.

Avant 1946, les Togolais étaient soumis au régime de l'indigénat : ils étaient jugés tant au civil qu'au pénal par des juridictions présidées par des fonctionnaires français, assistés d'assesseurs choisis parmi les notables togolais de diverses coutumes. L'application de la

²⁴⁸ CORNEVIN (R.), op. cit., 1959, p. 373.

²⁴⁹ Idem.

²⁵⁰ C.A.O.M., Affaires politiques, carton 2313, dossier 4, Note confidentielle du 25 juin 1948, Direction des affaires politiques, *Situation du Togo et du Cameroun par rapport à l'Union Française*, 25 mai 1948. Nos investigations ne nous ont pas permis d'obtenir la décision du Gouvernement français sur la question, mais il est probable que ce dernier ait adopté les conclusions du Comité.

Constitution de 1946 au territoire du Togo sous tutelle française implique la mise en place d'un nouveau système judiciaire.

Ainsi, en matière civile et commerciale, les Togolais sont désormais jugés par les tribunaux du premier et deuxième degré, présidés par un administrateur assisté de deux notables ayant voix délibérative. Ces juridictions appliquent le droit local, sauf si les parties ont opté pour les tribunaux de droit français. Devant ces derniers, c'est le droit local qui est appliqué aux parties sauf si elles ont opté pour le droit français (décret du 23 novembre 1933, modifié par le décret du 27 décembre 1954). Depuis 1949, des tribunaux coutumiers, composés exclusivement de Togolais, sont mis en place. Ils sont appelés à remplacer progressivement les tribunaux du premier et deuxième degré. De même, il est créé un tribunal supérieur de droit local qui remplace le tribunal correctionnel d'appel.

Sur le plan pénal, le droit pénal français s'applique désormais aux justiciables togolais. Pour des infractions identiques, ils sont soumis aux mêmes juridictions que celles réservées jusqu'alors aux Français (décret du 30 avril 1946). Cependant, devant le risque d'encombrement des tribunaux, des juges de paix à compétence correctionnelle limitée, choisis parmi les administrateurs licenciés en droit, ont été mis en place à l'intérieur du pays (Atakpamé couvre tout le Nord et Aného le cercle d'Aného). De son côté, le tribunal de première instance de Lomé connaît des délits dans les cercles de Lomé, Tsévié et Kpalimé. La Cour d'appel, qui siégeait à Dakar, est transférée à Abidjan depuis le décret du 12 avril 1951.

Certes, l'article 60 de la Constitution du 27 octobre 1946 range le Togo dans la catégorie de "*territoires associés*", mais ni ce texte ni aucune autre disposition constitutionnelle ne définit vraiment le statut juridique de ce territoire placé sous administration française. En effet, le territoire du Togo disposant d'une individualité internationale, son statut juridique est organisé par des actes internationaux, notamment l'accord de tutelle du 14 décembre 1946. C'est donc cet accord signé par la France, puissance administrante, et les Nations unies qui définit avant tout le statut du Togo. Cependant, aux termes de l'acte du 14 décembre 1946, la

France administre le Togo comme partie intégrante de son territoire, tout en favorisant l'évolution progressive des Togolais vers la capacité à s'administrer eux-mêmes ou l'indépendance. Ainsi, assimilé à un territoire d'outre-mer et inclus dans l'Union Française, le Togo sous tutelle sera non seulement doté d'organes démocratiques représentatifs au plan local, mais aussi représenté dans les assemblées métropolitaines. Il en résulte que le Togo est dans une situation spécifique, propre aux territoires sous tutelle. D'une part, son individualité est garantie par le contrôle international et les restrictions à la souveraineté de la puissance administrante ; d'autre part, bien que placé sous la tutelle de la France qui l'administre comme partie intégrante de son territoire, le Togo est extérieur à la République française et a vocation à accéder à l'autonomie ou l'indépendance (art. 76 de la Charte des Nations unies). Conscientes de cette vocation et soucieuses de respecter les termes de l'accord de tutelle, les autorités françaises vont initier, à partir de 1955, une réforme des institutions politiques togolaises, faisant ainsi du Togo le territoire pionnier de la refonte de la politique coloniale française.

B. La réforme du 16 avril 1955

Il nous paraît judicieux, avant d'analyser les innovations de la loi du 16 avril 1955, de présenter le contexte dans lequel ce texte a vu le jour. En effet, l'élaboration de la loi réformant les institutions togolaises n'a pas procédé de génération spontanée : elle a été influencée par un certain nombre de faits qu'il convient de rappeler.

1. Le cadre de la loi du 16 avril 1955

Le contrôle des Nations unies et l'évolution politique des territoires britanniques voisins ont considérablement influencé l'élaboration de la loi portant réforme institutionnelle du Togo.

a) Le contrôle international

A propos des Nations unies, nous avons vu précédemment comment cette Organisation affichait, à travers sa Charte, son anticolonialisme et son attachement à voir les territoires sous tutelle et les territoires non autonomes évoluer vers l'autodétermination ou l'indépendance. La condamnation officielle du régime colonial par la Charte des Nations unies est donc reprise par l'Assemblée Générale dans des résolutions relatives aux territoires sous tutelle. Ainsi, dans une résolution du 18 novembre 1948, l'Assemblée Générale affirme que « *le régime de tutelle a pour but l'évolution progressive des territoires sous tutelle vers la capacité à s'administrer eux-mêmes ou l'indépendance ... ; cette évolution doit être réalisée dans le plus bref délai possible* ». Quatre années plus tard, le 18 janvier 1952, l'Assemblée Générale votait dans sa VI^{ème} session une résolution où elle demandait aux puissances administrantes « *une évaluation approximative du délai qui leur paraît nécessaire, dans les circonstances existantes, pour mener à bien une ou plusieurs des diverses mesures destinées à créer les conditions préalables qui permettraient aux territoires sous tutelle d'atteindre l'objectif d'autonomie ou d'indépendance* »²⁵¹.

L'anticolonialisme des Nations unies est de nouveau réaffirmé dans une résolution adoptée par l'Assemblée Générale le 16 décembre 1952 et relative au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (n° 636, VIII^{ème} session). L'Assemblée Générale déclare à cette occasion que ce

²⁵¹ La question des délais nécessaires à un territoire sous tutelle pour accéder à l'objectif fixé par la Charte a été reprise par la suite par l'Assemblée Générale dans ses résolutions, notamment celles du 14 décembre 1954, n° 858, à la IX^{ème} session, du 3 novembre 1955, n° 932 et du 15 décembre 1955, à la X^{ème} session.

droit constitue la « *condition préalable de la jouissance de tous les droits fondamentaux de l'homme* ». Aussi, le texte précise que « *les Etats membres de l'Organisation doivent reconnaître et favoriser la réalisation, en ce qui concerne les populations des territoires non autonomes et des territoires sous tutelle placés sous leur administration, du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et doivent faciliter l'exercice de ce droit aux populations de ces territoires, compte tenu des principes et de l'esprit de la Charte des Nations unies en ce qui concerne chaque territoire et de la volonté librement exprimée des populations intéressées ... Les Etats membres de l'Organisation qui ont la responsabilité d'administrer des territoires non autonomes et des territoires sous tutelle prendront des mesures pratiques, en attendant la réalisation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et afin de préparer cette réalisation, pour assurer la participation directe des populations autochtones aux organes législatifs et exécutifs du Gouvernement de ces territoires ainsi que pour préparer lesdites populations à l'autonomie complète ou à l'indépendance* ».

Ainsi, la condamnation du régime colonial par les Nations unies est sans réserve ; pour mettre fin à cette pratique contraire aux dispositions de la Charte, l'Organisation entend affirmer et faire respecter par tous les Etats, spécialement ceux administrant les territoires non autonomes et les territoires sous tutelle, le principe de l'égalité et du droit de tous les peuples à disposer d'eux-mêmes. Désormais, l'O.N.U. apparaît comme la "*tribune internationale de l'anticolonialisme militant*" pour les élites des peuples colonisés, notamment les nationalistes éwé des deux Togo. En effet, conscients du statut spécifique de ces territoires, les nationalistes éwé utiliseront abondamment le droit de pétition pour porter leurs doléances à la tribune de Genève (sous la S.D.N.) et à Lake Success (sous l'O.N.U.) ²⁵². C'est ainsi que l'internationalisation de la question éwé dès 1947 par les élites éwé des deux Togo et de la Gold Coast conduira les Nations unies à se saisir du problème éwé. Inévitablement, cette intervention aura des répercussions sur l'évolution politique du Togo sous tutelle française.

Ainsi, le 2 avril 1947, D. CHAPMAN adresse aux Nations unies un télégramme demandant l'unification de tout le territoire éwé sous une administration unique choisie par plébiscite. Ce

télégramme ouvre la voie à un flot de pétitions qui inondera désormais le secrétariat général des Nations unies. Ces pétitions émanent non seulement des Ewé de la Gold Coast et des deux Togo, mais aussi des élites éwé résidants dans d'autres colonies. C'est ainsi que le 5 août 1947, la section du Congo belge de "*All Ewe Conference*" revendique dans une pétition que tout le pays éwé soit placé sous administration britannique. A la demande du Conseil de tutelle, toutes ces pétitions sont appuyées par un exposé oral de Sylvanus OLYMPIO, les 8 et 10 décembre 1947. Le retentissement de cette audition contraint les Nations unies à décider l'envoi d'une mission de visite sur place pour un examen approfondi des revendications éwé.

Il apparaît donc que les nationalistes éwé sont parvenus à mettre leurs revendications au devant de la scène internationale, obligeant les Nations unies à se saisir de la question éwé. Outre les missions de visite qu'il a suscité (1949, 1952 et 1955), l'irrédentisme éwé est devenu la tarte à la crème du Conseil de tutelle et la quatrième Commission : la question éwé est évoquée quasiment à toutes les sessions. Cependant, malgré l'appel à l'opinion internationale, le mouvement pan éwé connaîtra à partir de 1950 un échec cuisant²⁵³ : la revendication d'un pays éwé est abandonnée au profit de la réunification des deux Togo.

La revendication d'un territoire pour le peuple éwé est essentiellement politique. En effet, en réclamant dans leurs nombreuses pétitions la constitution d'un Etat pour les Ewé de la Gold Coast et des deux Togo, les nationalistes éwé dénoncent les frontières héritées de la colonisation. Ainsi, c'est sans conteste l'intégrité territoriale du Togo français qui est remis en cause par le mouvement pan éwé, intégrité territoriale que la France doit garantir aux termes des accords de tutelle du 14 décembre 1946 (art. 3 et 4-b). D'ailleurs, une pétition des chefs éwé du Togo britannique réclamait le rattachement des deux Togo à la colonie anglaise de la Gold Coast²⁵⁴. La revendication du mouvement pan éwé touche ainsi directement au statut politique des deux Togo : la création éventuelle d'un Etat Ewé aurait incontestablement

²⁵² Voir supra, p. 36.

²⁵³ Au sujet de l'échec du mouvement pan Ewé, voir supra, p. 38.

²⁵⁴ CORNEVIN (R.), op. cit., 1959, p. 382.

entraîné la modification du statut politique des deux territoires sous tutelle, statut qui est défini par un acte international (l'accord du 14 décembre 1946).

L'accueil plutôt favorable des Nations unies aux revendications éwé et leur implication dans la recherche d'une solution ont vraisemblablement influencé l'évolution politique du Togo français. En effet, opposées à la création d'un Etat Ewé, la France et la Grande-Bretagne²⁵⁵ ne se contenteront pas de prendre des mesures techniques (assouplissement des restrictions frontalières) dans le but de contenir l'irrédentisme éwé. Face à la timidité de ces mesures et l'influence grandissante des Nations unies, la France et la Grande-Bretagne décident, à partir de 1950, d'assouplir leur politique respectivement dans le Togo français et dans le Togo britannique. Ces mesures politiques ont un double objectif : d'une part, faire pièce aux revendications des nationalistes éwé grâce à des réformes institutionnelles et d'autre part, donner aux Nations unies la preuve que la France et la Grande-Bretagne entendent conduire les peuples des deux Togo vers l'autonomie ou l'indépendance. Ainsi, la France procède, dans un premier temps, à des réformes plus ou moins timides : création de Conseils de circonscription (1951), suppression du double collège (1952) et développement d'institutions municipales (1953). Enfin, dans un deuxième temps, elle va procéder à une profonde réforme des institutions togolaises grâce à la loi du 16 avril 1955. Cette réforme semble avoir été influencée par l'évolution institutionnelle des territoires britanniques voisins.

b) L'exemple des territoires britanniques voisins

Contrairement au Togo français qui dispose d'institutions propres et connaît une évolution distincte de celle de la colonie française du Dahomey, le Togo britannique a été rattaché à la colonie anglaise de la Gold Coast. Cette confusion entre le Togo britannique, territoire sous tutelle, et la Gold Coast implique une évolution politique conjointe de ces deux territoires anglais. Ainsi, la situation juridique du Togo britannique est distincte de l'assimilation dont le

²⁵⁵ Les Anglais ont probablement soutenu l'irrédentisme éwé à ses débuts puisque l'annexion du Togo français leur aurait apporté les riches terres de café et de cacao de Kpalimé et les installations portuaires de Lomé.

Togo français a été l'objet à partir de 1946. Certes, sous la Constitution de 1946, le Togo sous administration française a été assimilé à un territoire d'outre-mer ; mais, pour respecter les termes de l'accord de tutelle du 14 décembre 1946, la France a doté ce territoire d'institutions propres qui sont en lien avec son individualité territoriale. S'agissant du Togo britannique, il a été tout simplement rattaché territorialement à la Gold Coast et donc administré comme partie intégrante de celle-ci. Ainsi, au plan institutionnel, le Togo britannique ne dispose pas d'institutions propres ; il est régi par les mêmes organes que ceux de la Gold Coast, institués par la Constitution de 1946. Il s'agit notamment du Conseil exécutif et de l'Assemblée Législative. Le premier, composé de membres entièrement nommés, a pour mission de définir et de conduire la politique du territoire ; de son côté, l'Assemblée Législative, dont la majorité des membres sont élus, partage la fonction législative avec le Conseil exécutif. Ces deux institutions n'organisent en leur sein aucune place spécifique pour le territoire sous tutelle du Togo britannique. Il apparaît donc que l'union entre ces deux territoires a dépassé le cadre administratif pour devenir constitutionnel. Cette fusion politique fut dénoncée en septembre 1955 par M. TARAZI, membre de la troisième mission de visite des Nations unies. En effet, contre l'avis de ses collègues, M. TARAZI avait suggéré, préalablement à l'organisation du plébiscite du 9 mai 1956, que le Togo britannique soit doté d'institutions propres où siègeraient les seuls représentants des populations de ce territoire sous tutelle ²⁵⁶.

De 1948 à 1950, la Gold Coast connaît de violentes émeutes provoquées par le "*Convention People's Parti*" (C.P.P.) de K. N'KRUMAH qui réclamait, par des méthodes révolutionnaires (campagne de presse, boycott, grève, agitation politique légale), le "*self-government*" pour le territoire. Suite au rapport COUSSEY et WATSON sur cette agitation politique, le Gouvernement britannique décide, le 19 décembre 1950, d'octroyer à la Gold Coast (et au Togo britannique) une nouvelle Constitution. Cette dernière, qui entrera en vigueur en 1951, consacre l'autonomie de la colonie. En effet, elle confère aux institutions locales ou régionales un "*self-government*" complet et met en place, à l'échelon central, un Gouvernement semi responsable qui évolua vite vers le "*full responsible government*". La nouvelle loi fondamentale crée également une Assemblée unique pour les trois régions de la

²⁵⁶ KPONTON (G.), op. cit., pp. 206-208.

Gold Coast²⁵⁷ et le Togo britannique. Cette Assemblée comprenait des membres élus (36) et des membres nommés par des Conseils de tribus et des groupements économiques et sociaux européens comme africains (53). Quant au Conseil exécutif, la Constitution prévoit, pour la première fois, qu'il peut être entièrement africain, sauf pour trois ministres anglais désignés pour les finances, la défense et les affaires étrangères. Ainsi, sur les huit membres dont il est composé, cinq sont élus par l'Assemblée et les trois autres sont proposés par le Gouverneur. Le Conseil exécutif élit en son sein un leader "*of government business*". A la tête de la colonie, se trouve le Gouverneur qui dispose d'importantes prérogatives. Il légifère avec l'avis et le consentement de l'Assemblée et dispose du droit de veto sur les lois votées par celle-ci. Les membres du Conseil exécutif sont chacun responsable devant l'Assemblée, dans le cadre de leurs attributions.

A la suite de cette réforme constitutionnelle, de nouvelles élections furent organisées ; elles donnèrent une majorité écrasante au "*Convention People's Party*" de M. N'KRUMAH. Devant ce triomphe, les Anglais décident de sortir ce dernier de prison pour occuper le poste de leader "*of government business*". Chef de Gouvernement dès le 5 mars 1952, le chantre du nationalisme populaire et révolutionnaire s'attellera à conduire la Gold Coast vers l'indépendance. Car, affirme-t-il, « *notre statut consiste en une demi liberté et une demi oppression. Notre première tâche est de préparer l'indépendance totale* »²⁵⁸. Ainsi, le 20 juin 1953, M. N'KRUMAH écarta les trois ministres anglais, ex officio, et les remplaça par des Africains choisis au sein de l'Assemblée Représentative. Cette dernière vota la même année la "*motion de destin*" réclamant la souveraineté et l'indépendance au sein du Commonwealth.

Les réformes politiques ainsi engagées par la Grande-Bretagne en Gold Coast profitaient naturellement au Togo britannique. Le but de ces réformes étaient de faire évoluer cette colonie vers l'autonomie politique complète. Aussi, grâce à l'élection des membres de l'Assemblée Législative, à la présence des élites locales au sein du Conseil exécutif et surtout

²⁵⁷ La Gold Coast comprend trois régions : la Gold Coast proprement dite au Sud, le territoire Ashanti au Centre et les Northern Territories au Nord.

²⁵⁸ N'KRUMAH (K.), cité par ROUS (J.), *Chronique de la décolonisation*, Paris, édition Présence africaine, 1965, p. 235.

à la constitution du premier Gouvernement noir, la Gold Coast était devenue le centre d'attraction de tout le continent africain. La mise en place du premier Gouvernement noir suscite ça et là, chez les peuples encore dépendants, l'espoir de voir leurs revendications autonomistes aboutir.

De l'autre côté de la frontière Est (Togo français), les élites togolaises, en particulier les nationalistes éwé, observent avec envie et admiration les mutations rapides des institutions de la Gold Coast à laquelle le Togo britannique a été rattaché. Mais, cette admiration ne peut cacher la méfiance des élites togolaises vis-à-vis du "*Convention People's Party*" (C.P.P.) dont le plan secret est d'annexer non seulement le Togo britannique, mais également le Togo sous tutelle française. En effet, le docteur N'KRUMAH affirmait le 5 février 1952 à Kpodzé, Sud du Togo britannique : « *Nous ne voyons aucune raison pour que, une fois que la Gold Coast aura obtenu sa liberté, les deux Togo n'en profitent pas. Notre lutte n'est pas seulement menée dans l'intérêt de la Gold Coast, ni pour le Togo britannique, mais pour les deux Togo ... J'ai décidé avec les ministres éwé de mon Cabinet d'annexer le Togo britannique, afin de lui permettre de bénéficier des mille avantages dont jouit la Gold Coast aujourd'hui. Dès que la Gold Coast sera indépendante et le Togo britannique aussi, je verrai à ce moment-là la conduite à tenir en vue de libérer le Togo français* »²⁵⁹. Ainsi, après l'irréductibilisme éwé, c'est désormais l'ambition annexionniste de la Gold Coast qui menace l'intégrité territoriale du Togo placé sous tutelle de la France.

C'est dans ce climat très tendu entre la Gold Coast et le Togo français que s'est déroulée la deuxième mission de visite de l'O.N.U. (du 21 août au 25 septembre 1952). Au terme de cette visite dans les deux Togo, la mission, sans doute inspirée par l'exemple des territoires britanniques, recommandait à la France de créer dans le Togo français « *une Assemblée Législative dotée d'une large compétence, largement indépendante, élue par un collège unique, se rapprochant de plus en plus du suffrage universel* »²⁶⁰. En effet, l'évolution

²⁵⁹ N'KRUMAH (K.), cité par CORNEVIN (R.), op. cit., 1959, p. 389.

²⁶⁰ Rapport de la mission de visite de l'O.N.U. dans les deux Togo, 1952, cité par BORELLA (F.), op. cit., p. 282.

politique des possessions britanniques constituaient un heureux précédent que les Nations unies voulaient voir réaliser dans le Togo français, territoire proche sociologiquement et économiquement de celles-ci. Aussi, dans sa résolution 1858 votée le 18 janvier 1952, l'Assemblée Générale des Nations unies invite les puissances administrantes des territoires sous tutelle à fixer l'échéancier des mesures devant conduire aux fins de tutelle.

Au plan local, les nationalistes togolais comptent dans leurs rangs, depuis juillet 1951, une nouvelle organisation politique : la J.U.V.E.N.T.O. (Mouvement de la Jeunesse Togolaise). Considérée à tort comme la section des jeunes du Comité de l'Unité Togolaise (C.U.T.), la J.U.V.E.N.T.O. se révéla être un véritable parti politique avec un programme autonome. Le mot d'ordre de ce parti nationaliste était « *l'indépendance totale maintenant* ». Particulièrement attentifs à l'évolution institutionnelle de la Gold Coast et du Togo britannique, ces nationalistes risquaient de réclamer pour le Togo français des réformes identiques qui conduiraient à l'autonomie du territoire. D'autre part, compte tenu du prestige de la "*livre west Africa*" et de l'attraction de la Gold Coast sur les nationalistes togolais, il était nécessaire de répondre à l'autonomie de la colonie anglaise par des réformes à peu près semblables. Ainsi, pour ne pas laisser l'initiative aux nationalistes togolais, les autorités françaises entament dès 1952 des discussions avec les élites modérées, favorables à l'Union Française, afin de fixer les contours de la loi réformant les institutions togolaises. Car, il importait d'élaborer un « *texte compatible avec la Constitution française et l'accord de tutelle et susceptible de promouvoir l'évolution politique du Togo* »²⁶¹. Ainsi, nous récusons l'idée selon laquelle la loi du 16 avril 1955 a été tout simplement octroyée aux Togolais. Les réformes qu'elle introduit dans les institutions togolaises sont le résultat de discussions entre les autorités françaises et les représentants du Togo à l'Assemblée Nationale et au Conseil de la République. Les deux parties avaient à relever un défi : « *éviter de donner l'impression de vouloir faire sécession [du côté des élus togolais], tout en poursuivant l'effort pour accroître les pouvoirs locaux [du côté du Gouvernement français]* »²⁶². En clair, la réforme envisagée devait à la fois respecter le statut international du Togo et son appartenance à l'Union Française. De même, il fallait que ces réformes soient assez audacieuses pour éviter les

²⁶¹ AJAVON (R.), *Naissance d'un Etat africain. Le Togo, territoire pilote. Lumière et ombre (1951-1958)*, Lomé, Nouvelles éditions africaines, 1989, p. 69.

critiques des pétitionnaires (nationalistes togolais). Ainsi, la loi adoptée le 16 avril 1955 transforme les institutions politiques du Togo et place ce territoire sous tutelle « *en tête du progrès politique réalisé par la France dans ses territoires d'outre-mer* »²⁶³.

2. Les réformes institutionnelles de 1955

Le 23 juillet 1951, M. PIGNON, membre de la délégation française, déclarait devant le Conseil de tutelle (IX^{ème} session) : « *Le Gouvernement français m'a ... autorisé à faire part au Conseil de son intention de saisir très prochainement le Parlement des projets de réformes intéressant les territoires de l'A.O.F. et du Togo ... un projet de loi qui remplacera les Conseils privés par un Conseil de Gouvernement ... le champ des attributions des Assemblées sera considérablement élargi ...* »²⁶⁴. Ainsi, le Gouvernement français envisageait, depuis 1951, de réformer les institutions du Togo et de l'A.O.F.. Mais, en réalité, en raison des considérations internationales et de la situation en Gold Coast, seul le Togo a finalement bénéficié des réformes contenues dans la déclaration d'intention du Gouvernement français devant le Conseil de tutelle. Elaboré dès 1952, le projet de loi portant réforme des institutions togolaises a donc été soumis à l'Assemblée de l'Union Française qui donna son avis le 30 juin 1954. De son côté, l'Assemblée Nationale vota, le 30 novembre 1954, un texte qui fut remanié et adopté en deuxième lecture par le Conseil de la République le 31 mars 1955. Aussi, la loi portant réforme des institutions territoriales et régionales du Togo fut promulguée le 16 avril 1955.

²⁶² Idem.

²⁶³ CORNEVIN (R.), op. cit., 1959, p. 390.

²⁶⁴ PIGNON (L.), cité par LE CORNEC (J.), *Le statut du Togo*, Thèse de doctorat de droit, Faculté de droit et des sciences économiques, Université de Paris, 1957, p. 117.

La loi organique de 1955 marque une étape importante dans l'évolution politique du Togo sous tutelle française. Certes, elle n'organise pas un régime politique de "*self- government*", mais pour la première fois, le Togo est doté d'un Gouvernement embryonnaire au sein duquel les élites locales sont représentées. Largement influencées par l'évolution politique de la Gold Coast et du Togo britannique, les réformes institutionnelles au Togo français sont conformes à l'accord de tutelle qui oblige la France à « *prendre les mesures nécessaires en vue d'assurer une participation des populations locales à l'administration du territoire par le développement d'organes démocratiques représentatifs et de procéder, au moment venu, aux consultations appropriées en vue de permettre à ces populations de se prononcer librement sur leur régime politique ...* » (art. 5). Ainsi, la refonte des institutions du Togo permet aussi à ce territoire de passer « *de l'assimilation traditionnelle à l'autonomie politique* »²⁶⁵. En effet, nous avons vu précédemment que de 1921 à 1946, les institutions togolaises ont été calquées sur celles des autres territoires d'outre-mer (avec en plus un contrôle international). Entre 1934 et 1936, le Togo fut fusionné administrativement avec le Dahomey et incorporé dans l'A.O.F.. Certes, le Togo retrouva son individualité en 1946, mais la Constitution d'alors l'assimila à un territoire d'outre-mer, avec les restrictions imposées par le régime de tutelle. Avec la loi de réforme de 1955, l'individualité du Togo se trouve renforcée : le territoire sort du cadre traditionnel de l'assimilation pour bénéficier d'une décentralisation poussée. Si la loi du 16 avril 1955 ne crée pas un régime d'autonomie politique, elle confère tout de même au Togo sous tutelle française une autonomie administrative. La nouvelle structure administrative est définie dès l'article premier sous la forme d'une énumération des nouvelles institutions togolaises. Cet article stipule : « *Les institutions territoriales et régionales du Togo sous tutelle française comprennent, outre le Commissariat de la République, un Conseil de Gouvernement, une Assemblée Territoriale et des Conseils de circonscription sont régis par les dispositions de la présente loi* ».

Ainsi, l'objet de la loi organique du 16 avril 1955 porte sur trois institutions, à savoir : l'Assemblée Territoriale, les Conseils de circonscription (deux institutions déjà existantes) et le Conseil de Gouvernement (principale innovation de la loi). Il convient donc de présenter ces trois institutions en faisant ressortir leurs rapports avec les organes métropolitains.

²⁶⁵ LE CORNEC (J.), op. cit., p. 34.

a) Les Conseils de circonscription

L'ancêtre du Conseil de circonscription est le Conseil des notables créé par un arrêté local du 17 février 1922 et réorganisé par celui du 4 novembre 1924 ²⁶⁶. Cette assemblée de notables avait un pouvoir consultatif qui devenait obligatoire en matière fiscale et budgétaire. Pour remplacer le Conseil des notables, le décret du 3 janvier 1946 (art. 6 à 8) avait institué au chef-lieu de chaque circonscription un Conseil de circonscription administrative. Mais, à cause de la réticence de l'Assemblée Représentative de l'époque ²⁶⁷, les Conseils de circonscription ne furent installés qu'en 1951 (arrêté du 16 juillet 1951).

Ainsi, la loi organique du 16 avril 1955 ne crée pas vraiment les Conseils de circonscription. En effet, s'inscrivant dans l'évolution entamée depuis le 17 février 1922, la loi transforme ces Conseils locaux sous deux aspects. D'abord, les Conseils de circonscription administrative peuvent désormais être dotés de *personnalité morale*, sous condition de développement économique suffisant permettant un budget propre (art. 60). L'attribution de la personnalité morale aux Conseils de circonscription est une prérogative qui appartient au Conseil de Gouvernement. Mais, ce dernier n'a pas compétence exclusive en la matière : il doit consulter d'abord l'Assemblée Territoriale. En cas de désaccord entre ces deux organes, les autorités métropolitaines, en l'occurrence le Gouvernement français, saisi par le Commissaire de la République, statue par décret après avis de l'Assemblée de l'Union (art. 60, alinéa 2). Ensuite, les Conseils de circonscription administrative, qui n'avaient que des attributions consultatives sous le régime du décret du 3 janvier 1946 (art. 8), disposent désormais d'un pouvoir de décision (art. 60 et 62). Ainsi, ces Assemblées locales, dont les membres sont élus au suffrage universel, passent du statut d'organes consultatifs à celui d'organes délibérants.

²⁶⁶ Dès 1924, on voit apparaître dans le territoire du Togo le principe de l'élection et la détermination d'un corps électoral sous la forme d'un double collège : le collège rural et le collège urbain.

²⁶⁷ Le parti nationaliste (le C.U.T.), majoritaire à l'Assemblée Représentative du Togo, craignait que ces Conseils locaux ne deviennent l'instrument des chefs traditionnels qui étaient eux-mêmes agents de l'administration.

La gestion du patrimoine et le vote du budget de la circonscription sont assurés par les Conseils de circonscription qui décident de « *l'acquisition, de l'amodiation ou de l'aliénation des biens de la circonscription, des emprunts à contracter et des actions à intenter pour la défense des intérêts patrimoniaux de la circonscription* » (art. 61). Les budgets des circonscriptions sont rendus exécutoires par arrêté du Commissaire de la République pris en Conseil de Gouvernement. Dans la même forme, le Commissaire de la République fixe les conditions dans lesquelles ces budgets sont préparés, délibérés, exécutés et contrôlés, conformément aux lois et décrets fixant le régime financier des territoires d'outre-mer.

L'attribution de la personnalité morale aux circonscriptions administratives renforce juridiquement ces assemblées locales grâce auxquelles les masses rurales participent plus ou moins directement à la gestion de leurs propres affaires. Ainsi, à travers cette mutation des Conseils de circonscription, la loi du 16 avril 1955 organise une décentralisation régionale ou « *intra territoriale* » ²⁶⁸, grâce à laquelle les masses rurales s'initieront à la gestion des affaires locales et pourront donc, le moment venu, choisir librement leur régime politique.

En définitive, l'attribution de la personnalité morale aux Conseils de circonscription administrative est une "*innovation*" qui traduit sans doute la volonté de la puissance administrante d'instaurer une démocratie participative au profit des populations rurales et de rapprocher par la même occasion l'administration de ces dernières. La décentralisation régionale ainsi réalisée sera étendue à l'échelon inférieur, c'est-à-dire aux municipalités, par une loi du 18 novembre 1955. Celle-ci transforme les communes de Lomé, Aného, Atakpamé et Sokodé en communes de plein exercice, ayant le même régime juridique que celui de la métropole (personnalité juridique, autorité et ressources propres).

²⁶⁸ LE CORNEC (J.), op. cit., p. 14.

b) L'Assemblée Territoriale

Tout comme le Conseil de circonscription, l'Assemblée Territoriale est une institution antérieure à la loi du 16 avril 1955. En effet, elle a été créée par un décret du 25 octobre 1946 qui organise son fonctionnement ; le mode d'élection et la composition étant fixés par la loi du 6 février 1952 qui supprima le double collège au profit du suffrage direct et restreint.

Au lendemain de la promulgation de la loi de 1955, l'ancienne Assemblée fut dissoute le 4 mai et de nouvelles élections furent organisées en juin. Les partis nationalistes (C.U.T. et J.U.V.E.N.T.O.) ayant boycotté les élections, tous les sièges furent remportés par les formations politiques modérées (P.T.P., U.C.P.N. et M.P.T.), favorables à l'administration française. L'Assemblée Territoriale issue de ces élections dispose désormais de larges pouvoirs.

En effet, outre sa compétence traditionnelle en matières financière et budgétaire (art. 30), l'Assemblée participe à l'exercice du pouvoir législatif et réglementaire (art. 28). Elle peut délibérer sur tous projets et propositions relatives à des matières de caractère local qui ne font l'objet d'aucune disposition légale ou réglementaire. Ces délibérations sont soumises au Ministre de la France d'outre-mer qui peut, dans un délai de trois mois, les approuver ou les annuler pour excès de pouvoir ou violation de la loi. En cas d'annulation de la délibération, le Ministre transmet le texte litigieux au Parlement (pour les matières réservées à la loi), à l'Assemblée de l'Union Française (pour les matières relevant de la compétence du Président de la République, art. 72, alinéas 2 et 3 de la Constitution), au président du Conseil des ministres (pour les matières régies par décret). Si l'annulation n'intervient pas dans les délais fixés ou en cas d'approbation expresse, la délibération devient exécutoire. Ainsi, l'Assemblée Territoriale exerce un pouvoir réglementaire sous le contrôle des autorités françaises : il ne s'agit donc pas d'un véritable pouvoir réglementaire.

Sur le plan local, l'Assemblée dispose d'une compétence de principe doublement limitée : géographiquement, dans la mesure où les matières ne doivent pas dépasser le cadre du territoire et formellement, lorsque ces matières relèvent des dispositions légales ou réglementaires ²⁶⁹. En outre, il est à relever que l'article 28 ne donne pas de critères précis du caractère local ; ce qui signifie que la détermination de ces matières serait empirique et soumise à la règle de la tutelle administrative. Aux termes de l'article 27, l'Assemblée délibère sur les règlements d'application des lois et décrets lorsque ces textes lui en donne le pouvoir. Elle peut aussi, après consultation des Conseils de circonscription, autoriser la constatation, la rédaction et la codification des coutumes (art. 26). Dans les mêmes conditions, l'Assemblée définit les formes suivant lesquelles est organisé l'état civil des citoyens de statut personnel. L'Assemblée dispose, en outre, d'un pouvoir réglementaire propre en matière d'exécution de travaux publics, de gestion des propriétés immobilières du territoire, de la défense du territoire en justice ... (art. 32). Elle délibère sur les modalités d'application au Togo des lois et décrets relatifs à la justice, à la pêche, à l'urbanisme, à l'organisation du tourisme, à la réglementation foncière, forestière, agricole et minière ... (art. 33).

D'autre part, l'Assemblée Territoriale émet des avis sur l'opportunité de l'extension pure et simple ou de la forme d'adaptation au territoire des lois métropolitaines. Ces avis sont transmis au Ministre de la France d'outre-mer qui les soumet, selon la matière, au Parlement, au président du Conseil des ministres ou à l'Assemblée de l'Union Française (art. 29). Il résulte des articles 38 et 39 que l'Assemblée peut faire des observations au Ministre de la France d'outre-mer sur la gestion du territoire et émettre des vœux qui sont transmis aux autorités françaises. Elle dispose également de pouvoirs consultatifs déterminés. A ce titre, l'Assemblée est obligatoirement consultée par le Commissaire de la République sur l'organisation administrative du territoire, le régime du travail et de la Sécurité sociale, la réglementation de l'état civil, le régime pénitentiaire, la réglementation en matière de travaux publics, l'organisation de l'enseignement, l'organisation des auxiliaires de justice ... (art. 36).

²⁶⁹ LE CORNEC (J.), op. cit., p. 70.

De toutes les dispositions relatives à l'Assemblée Territoriale, l'article 28 est le plus important, compte tenu des pouvoirs qu'il attribue à la représentation togolaise. Aussi, les débats parlementaires ont été très intenses au sujet de la teneur de cet article. Certains élus, notamment M. LAFLEUR, président de la Commission sénatoriale des territoires d'outre-mer et rapporteur du projet de loi, ont soutenu, sur le fondement de l'article 13 de la Constitution, que l'article 28 est inconstitutionnel. Selon eux, cette disposition confère un pouvoir législatif à l'Assemblée Territoriale du Togo, pouvoir qui appartient exclusivement au Parlement français ²⁷⁰. Cet argument n'est pas exact. Car, s'il est vrai que l'article 28 donne à l'Assemblée Territoriale compétence pour délibérer en matière locale, il n'en est pas moins vrai que cette compétence n'est pas législative. En effet, cette compétence est soumise, d'une part à l'évocation de la loi et du règlement, et d'autre part, à la tutelle administrative (annulation pour excès de pouvoir ou pour violation de la loi). Il s'agit donc d'un pouvoir législatif restreint, parcellaire. D'ailleurs, comparativement à la compétence législative dont disposait l'Assemblée algérienne, en vertu de l'article 14 de la loi du 20 septembre 1947, les pouvoirs de l'Assemblée togolaise nous paraissent moins étendus. En effet, il résulte de cette disposition que l'Assemblée algérienne pouvait « *édicter dans le cadre des lois une réglementation particulière à l'Algérie* ». Par conséquent, cette Assemblée avait un véritable pouvoir législatif sur le plan local ²⁷¹.

Ainsi, sur le plan juridique, la compétence visée par l'article 28 n'a pas véritablement un caractère législatif ; elle s'inscrit dans une politique générale de décentralisation poussée, initiée par les autorités de tutelle à travers la loi organique. Cependant, compte tenu du contexte dans lequel la loi a été votée (aspirations nationalistes locales, obligations internationales et exemple britannique), cette compétence « *peut équivaloir pour son importance concrète à un pouvoir pseudo-législatif* » ²⁷². L'exécution des délibérations de l'Assemblée Territoriale est assurée par le Conseil de Gouvernement, grande innovation de la loi du 16 avril 1955.

²⁷⁰ M. LAFLEUR, Rapport n° 675, *Assemblée de l'Union Française*, 1954, cité par LE CORNEC (J.), op. cit.,

c) Le Conseil de Gouvernement

Objet du Titre I, le Conseil de Gouvernement demeure la principale innovation de la loi de réforme ; il est la clé de voûte de la nouvelle structure administrative du Togo. Antérieurement à la loi du 16 avril 1955, le Commissaire de la République, chef du territoire, était assisté successivement d'un Conseil d'administration (1920-1946), dont la composition était purement administrative et d'un Conseil privé (décret du 3 janvier 1946) qui comprenait des membres fonctionnaires et des membres non fonctionnaires. Ces deux conseils avaient un pouvoir consultatif qui devenait obligatoire en matières financière et budgétaire.

Par rapport à ces précédents, le Conseil de Gouvernement, créé par la loi organique, constitue un progrès, tant dans sa composition que dans ses attributions. En effet, cet « *embryon d'exécutif local* », selon l'expression de M. BORELLA, est composé du Commissaire de la République, président, de cinq membres élus par l'Assemblée Territoriale et de quatre membres nommés par le président (Commissaire de la République) et choisis en dehors de l'Assemblée (art. 2). Il en découle que le Conseil de Gouvernement a une composition mixte : cinq membres élus par l'Assemblée et quatre membres nommés par le Commissaire de la République. L'exigence de nommer les quatre autres membres en dehors de l'Assemblée est une précaution dont le but est d'éviter que le Conseil de Gouvernement ne devienne une petite assemblée. Une telle situation conduirait, en effet, à une forme administrative de confusion des pouvoirs, car l'exécutif local (Conseil de Gouvernement) serait alors placé sous la pression et l'autorité de l'organe délibérant, c'est-à-dire l'Assemblée Territoriale. Il semble que cette confusion des pouvoirs ait été observée dans l'Inde française où le Commissaire de la République n'avait pu échapper à la pression d'une Assemblée Territoriale dynamique ²⁷³. Ainsi, pour éviter que les nouvelles institutions togolaises ne connaissent le même sort, la loi organique introduit un dosage subtil dans la composition de l'exécutif local.

p. 73.
²⁷¹ LE CORNEC (J.), op. cit., p. 74.

²⁷² Ibid, p. 73.

²⁷³ Ibid, p. 45.

Les membres du Conseil de Gouvernement exercent leurs fonctions pour une période de deux ans et demi (art. 5 et 7). En cas de dissolution de l'Assemblée, les membres élus restent en fonction jusqu'à l'élection de leurs remplaçants. De même, le changement de Commissaire de la République implique la nomination de nouveaux membres au cours de l'année qui suit l'entrée en fonction du nouveau chef du territoire. Les décisions du Conseil sont prises à la majorité des voix des membres présents ou représentés ; en cas de partage des voix, celle du président, c'est-à-dire le Commissaire de la République, est prépondérante (art. 13). Il en résulte que, malgré la mixité qui caractérise l'organe exécutif local, c'est tout de même l'avis des membres représentant l'autorité de tutelle qui l'emporte lorsqu'il y a égalité de voix. Cette situation nous paraît juridiquement fondée, car conformément aux accords de tutelle, c'est le Gouvernement français qui est responsable de l'administration du territoire du Togo devant les instances onusiennes. De plus, sur le plan interne et en application de la Constitution, le Gouvernement français, en particulier le Ministre de la France d'outre-mer, est responsable devant le Parlement de la politique initiée dans le territoire sous tutelle du Togo. Aussi, le Commissaire de la République relevant du ministère de la France d'outre-mer, il est donc légitime que sa voix soit prépondérante. D'autre part, la prépondérance de la voix présidentielle est un dispositif qui complète le principe de la tutelle administrative qu'organise l'article 14 ²⁷⁴.

Les membres du Conseil de Gouvernement ont des attributions collectives et individuelles. Dans le cadre des attributions collectives, le Conseil de Gouvernement assiste le Commissaire de la République dans l'administration du territoire, pour l'exécution des délibérations de l'Assemblée Territoriale et l'examen des principales questions politiques (art. 15). Il est obligatoirement consulté par le Commissaire de la République dans l'exercice de son pouvoir réglementaire (art. 16). Il participe donc à l'élaboration des arrêtés locaux et à l'application des décisions de l'Assemblée Territoriale ou de sa Commission permanente. Tous les projets à soumettre à l'Assemblée sont décidés collectivement par les membres du Conseil de Gouvernement. Mais, lorsque des « *circonstances exceptionnelles* » l'exigent

²⁷⁴ Voir infra, p. 140.

(disette, tensions extérieures), le Conseil de Gouvernement prend des décisions immédiatement exécutoires (sans consultation de l'Assemblée Territoriale) « *en vue de suspendre ou de diminuer, à titre provisoire, les droits fiscaux d'entrée et de sortie ou de modifier les tarifs des chemins de fer* ». Ces décisions sont obligatoirement soumises à ratification de l'Assemblée Territoriale (art. 19). Ainsi, la loi organique de 1955 confère au Conseil de Gouvernement, dans des circonstances exceptionnelles, des attributions spéciales pour édicter, à titre provisoire, des mesures exécutoires ²⁷⁵. L'exercice de ces pouvoirs exceptionnels est soumis à des conditions : cas de disette, de tensions extérieures ou circonstances exceptionnelles (conditions de fond) ; la ratification ou l'approbation par l'Assemblée Territoriale des mesures prises par le Conseil de Gouvernement (condition de forme). L'article 19 cite la disette et la tension extérieure comme des hypothèses de circonstances exceptionnelles. Cette énumération n'est donc pas limitative. Dans tous les cas, la réalisation d'une seule hypothèse suffit pour invoquer l'application de l'article 19. En dehors des deux hypothèses expressément citées par cette disposition, c'est le Conseil de Gouvernement qui juge du caractère exceptionnel de telle ou telle situation. Nul doute que cette appréciation est faite sous le contrôle du Ministre de la France d'outre-mer.

S'agissant des "*décisions exécutoires*", l'article 19 est lapidaire : « ... *le Conseil de Gouvernement peut prendre des décisions immédiatement exécutoires* ... ». Il en résulte que les décisions prises par le Conseil de Gouvernement ne sont pas seulement du domaine du pouvoir réglementaire du Commissaire de la République, mais parce que des circonstances exceptionnelles l'exigent, ces décisions peuvent dépasser le cadre réglementaire. D'où l'obligation faite au Conseil de Gouvernement de soumettre ces "*décisions exécutoires*" à la ratification de l'Assemblée le plus tôt possible. Ainsi, les circonstances exceptionnelles entraînent la suspension du fonctionnement normal des institutions et l'extension des pouvoirs de l'organe exécutif local : ce dernier peut prendre des décisions qui en période normale ne rentrent pas dans ses attributions. Certes, la loi organique ne le précise pas, mais il est évident que les pouvoirs exceptionnels du Conseil de Gouvernement n'échappent pas au principe de la tutelle administrative. Les décisions prises par le Conseil de Gouvernement dans des

²⁷⁵ L'article 19 de la loi du 16 avril 1955 est semblable à l'article 16 de la Constitution de 1958 qui attribue au Président de la République française des pouvoirs exceptionnels en cas de menace « grave et immédiate ».

circonstances exceptionnelles le sont à titre provisoire. Aussi, la cessation desdites circonstances rend ces décisions caduques : le fonctionnement normal des pouvoirs publics peut reprendre son cours.

Les attributions individuelles des membres du Conseil de Gouvernement sont édictées par l'article 23. D'après ce texte, « *chaque membre du Conseil de Gouvernement exerce de façon permanente des attributions individuelles* ». Chacun d'eux se voit confier par le Commissaire de la République « *un secteur d'activité ressortissant à l'organisation administrative du territoire* ». Ainsi, chaque membre de l'exécutif local a sous sa responsabilité un ensemble de services, ce qui fait d'eux des "*ministres*". Dans le cadre de ces attributions, chaque membre du Conseil de Gouvernement a le droit de s'informer et d'enquêter sur le ou les services dont il a la responsabilité. Il a le droit d'assister aux séances de l'Assemblée et d'y prendre la parole. De même, il peut être entendu par les Commissions de l'Assemblée sur des matières relevant de ses attributions (art. 17). En principe, malgré leurs attributions individuelles, les membres du Conseil de Gouvernement ne sont pas responsables devant l'Assemblée. Mais, cette dernière peut indirectement remettre en cause leur responsabilité politique en ne renouvelant pas leur mandat ²⁷⁶.

Les attributions individuelles des membres de l'exécutif ont été l'objet de vifs débats devant le Conseil de la République. En effet, certains conseillers, notamment des Républicains Indépendants, craignant que le Conseil de Gouvernement n'ait des attributions gouvernementales, s'étaient opposés aux attributions individuelles de ses membres. Le Gouvernement français étant seul responsable de la gestion du territoire devant les instances onusiennes, les Républicains Indépendants soutenaient que l'organe exécutif local ne devait avoir que des attributions limitées. Aussi, l'expression "*Conseil de Gouvernement*" était selon eux inappropriée. Répondant à ces critiques, M. BURON, Ministre de la France d'outre-mer, reconnaissait que « *l'expression "Conseil de Gouvernement" n'a pas été très bien choisie ... [le terme] Conseil de territoire eut mieux convenu, car ce conseil n'a pas des attributions gouvernementales ... Cette institution a son large intérêt, mais il ne faut pas dans la*

*discussion la présenter pour faire peur ou pour séduire sur un plan autre que le sien propre, c'est-à-dire l'administration décentralisée ... »*²⁷⁷. L'inquiétude de certains conseillers et la précision apportée par le Ministre de la France d'outre-mer démontrent, s'il en est besoin, que le Conseil de Gouvernement n'a pas d'attributions semblables à celles d'un pouvoir central. En tout cas, le Gouvernement français n'avait pas l'intention de donner au Conseil de Gouvernement des attributions de type gouvernemental. En définitive, la loi du 16 avril 1955 dote le Togo d'un Conseil de Gouvernement qui, en réalité, n'est qu'un rouage de l'administration décentralisée. Le caractère non gouvernemental des pouvoirs de cet exécutif local est justifié par l'exercice de la tutelle administrative.

d) La tutelle administrative à l'égard des institutions togolaises

La loi du 16 avril 1955 ne crée pas au Togo un régime d'autonomie politique. Les réformes qu'elle apporte se résument en une décentralisation poussée des institutions togolaises, d'où le maintien du principe de la responsabilité française. C'est sur la base de cette responsabilité que cette loi organise la tutelle administrative sur les autorités locales du Togo.

Le premier mécanisme de la tutelle administrative est la prépondérance de la voix du Commissaire de la République, président du Conseil de Gouvernement. En effet, dépositaire des pouvoirs de la République française au Togo, le Commissaire de la République use effectivement d'une prérogative de tutelle administrative chaque fois qu'il a recours au principe de la voix prépondérante pour trancher les délibérations de l'exécutif togolais. Représentant du pouvoir central, le Commissaire de la République a donc à sa disposition un

²⁷⁶ BORELLA (F.), op. cit., p. 284.

²⁷⁷ LEGLISE (G.), *Les réformes des institutions togolaises*, in Association pour l'étude des problèmes de l'Union Française, Bulletin n° 94, novembre 1955, pp. 17-23.

mécanisme dont l'ultime but est le maintien de la responsabilité du Gouvernement français dans la gestion du territoire sous tutelle du Togo. Ainsi, bien que bénéficiant de profondes réformes institutionnelles, la gestion du Togo est une responsabilité qui incombe à la France, conformément à l'accord du 14 décembre 1946. En définitive, le principe de la voix prépondérante du Commissaire de la République est un dispositif qui vient compléter la tutelle administrative prévue par les articles 14 et 49 de la loi organique de 1955.

En dehors du mécanisme de la voix prépondérante du Commissaire de la République, les rapports entre les institutions locales togolaises et les organes de la République sont régis par la tutelle administrative que la loi attribue à ces derniers. En sa qualité de chef du territoire, le Commissaire de la République a la charge de mettre en œuvre le mécanisme de la tutelle administrative. En effet, aux termes de l'article 14, lorsque le chef du territoire estime qu'une décision du Conseil de Gouvernement excède la compétence de celui-ci, « il peut suspendre l'application de cette décision en faisant appel, dans les huit jours, devant le Ministre de la France d'outre-mer ». Ce dernier dispose de deux mois pour statuer ; son silence au-delà de ce délai vaut approbation tacite de la décision. Ainsi, la tutelle est mise en jeu sur le fondement d'un excès de pouvoir qui n'est pas formellement déterminé. Car, la formule « *au cas où le Commissaire de la République estimerait ...* » signifie bien que l'excès de compétence est une question de fait que le législateur laisse à l'appréciation du Commissaire de la République. Certes, le Commissaire de la République met en jeu le mécanisme de la tutelle administrative, mais il n'est pas habilité à trancher le conflit qui l'oppose aux autres membres du Conseil : c'est au Ministre de la France d'outre-mer de statuer sur la question.

Les délibérations de l'Assemblée Territoriale sont également soumises à la règle de la tutelle. Ainsi, en matière budgétaire (mode d'assiette, règles de perception, taux des impôts, taxes, contributions et redevances de toute nature), les délibérations de l'Assemblée qui n'ont pas été approuvées par le Ministre de la France d'outre-mer « *ne deviennent définitives et ne peuvent être rendues exécutoires que si leur annulation n'a pas été prononcée en tout ou partie par décret en Conseil d'Etat dans les quatre-vingt-dix jours à partir de la date d'enregistrement de la délibération au ministère de la France d'outre-mer* » (art. 49, alinéa

premier). Dans les autres matières, les décisions de l'Assemblée Territoriale peuvent être annulées à la demande du Ministre de la France d'outre-mer, pour excès de pouvoir ou violation de la loi (art. 28). L'exercice de cette "*tutelle de légalité*", pour reprendre l'expression de M. BORELLA, est renfermé dans un délai de trois mois à compter de la clôture de la session. La décision d'annulation est prise par décret en forme de règlement d'administration publique (décret en Conseil d'Etat). Ainsi, en matière budgétaire ou dans tout autre domaine relevant de la compétence législative, les actes de l'Assemblée Territoriale sont soumis à la tutelle du Gouvernement français, en l'occurrence celle du Ministre de la France d'outre-mer.

En définitive, l'Assemblée Territoriale et le Conseil de Gouvernement sont des institutions décentralisées à l'égard desquelles le Gouvernement français exerce une tutelle administrative et/ou de légalité. Prise en application de l'article 4 de l'accord de tutelle, la loi du 16 avril 1955 réalise une décentralisation poussée des institutions togolaises avec l'attribution de larges pouvoirs à l'Assemblée Territoriale et la création d'un exécutif embryonnaire (le Conseil de Gouvernement). Par conséquent, la loi de réforme n'organise pas dans le Togo français un régime d'autonomie politique, dans la mesure où elle ne définit aucun « *critère précis de discrimination entre les affaires locales et les affaires générales* »²⁷⁸. En effet, l'article 28 stipule que l'Assemblée Territoriale délibère sur les matières de caractère local qui ne font l'objet d'aucune disposition légale ou réglementaire. Mais, ce texte ne définit pas la notion de "*caractère local*". De plus, les délibérations portant sur ces matières sont soumises à une tutelle de légalité, ce qui implique que l'Assemblée togolaise ne dispose d'aucun véritable pouvoir législatif. Les limites de la portée politique de la réforme sont d'ailleurs confirmées par M. BURON, Ministre de la France d'outre-mer de l'époque, qui déclarait le 18 décembre 1954 devant le Conseil de la République que « *dans la conception du Gouvernement, il n'y a pas de délégation du législatif à l'Assemblée Territoriale* »²⁷⁹. Ainsi, la loi organique de 1955 procède, certes, à une promotion "*politique*" du Togo mais, les institutions qu'elle crée ou renforce entretiennent avec le pouvoir central des rapports qui sont identiques à ceux qui existent entre le pouvoir central d'un Etat unitaire et ses collectivités décentralisées. Bien que

²⁷⁸ BORELLA (F.), op. cit., p. 283.

le Conseil de Gouvernement s'apparente à un exécutif local et que l'Assemblée Territoriale a de larges pouvoirs, ces organes locaux n'échappent pas à la tutelle du Gouvernement français. Aussi, nous pensons pouvoir affirmer que la loi de 1955 est une loi de réforme administrative (ou institutionnelle) qui a des répercussions d'ordre politique sur le territoire du Togo. Dans cette optique, les réformes initiées dans le Togo français par la loi de 1955 nous semble moins profondes que celles intervenues dans les territoires britanniques voisins. Alors que la Gold Coast (à laquelle fut intégré le Togo britannique) est dotée d'un "*self-government*" avec un Cabinet gouvernemental entièrement africain, le Togo français n'est qu'une collectivité décentralisée à la tête de laquelle se trouve un exécutif embryonnaire. La raison de ce décalage réside dans la différence entre les politiques coloniales anglaise et française : à la souplesse et au réalisme britannique s'opposent la fierté d'un empire colonial et la politique assimilationniste française.

Pour autant, la loi du 16 avril 1955 renforce le particularisme togolais et ouvre la voie à l'autonomie politique de ce territoire sous tutelle française. En effet, les réformes engagées sont plutôt audacieuses et uniques en Afrique Noire française : ébauche d'un exécutif local, accroissement des attributions de l'Assemblée Territoriale et attribution aux circonscriptions administratives d'un régime juridique identique à celui de la métropole. Avec ces nouvelles institutions, le Togo sous tutelle française devient le "*territoire pilote*" de l'évolution politique des territoires d'outre-mer. Aussi, la réforme de 1955 marque une date fondamentale dans l'évolution politique du Togo, car jusqu'à cette date, les institutions togolaises étaient identifiées à celles des territoires d'outre-mer (colonies traditionnelles). Désormais, on assiste à un renversement de tendances : les nouvelles institutions togolaises serviront d'exemple aux réformes qui seront engagées dans les territoires d'outre-mer. D'où l'importance de l'étude de la portée de la réforme du 16 avril 1955 .

C. La portée des réformes institutionnelles du Togo

²⁷⁹ Journal Officiel de la République française, Débat n° 71, *Conseil de la République*, 18 décembre 1954, p. 2248.

La réforme administrative du 16 avril 1955 est historique non seulement pour le Togo sous tutelle française, mais également pour les territoires d'outre-mer. En effet, cette loi vise, certes, les institutions politiques togolaises, mais ces auteurs ne doutaient point de ses répercussions sur le sort des territoires d'outre-mer auxquels le Togo était assimilé depuis la Constitution de 1946. Aussi, nous envisageons la portée de la loi de 1955 sous deux aspects principaux : d'abord au niveau local, c'est-à-dire pour le Togo lui-même et ensuite de façon globale, pour l'ensemble des territoires d'outre-mer.

1. La promotion organique du Togo

Juridiquement, c'est la première fois que le territoire sous tutelle du Togo est appréhendé par une disposition législative. En effet, jusqu'en 1955, l'organisation administrative du Togo était réglée par des textes réglementaires : décrets du 23 mars 1921, du 23 novembre 1934, du 19 septembre 1936 et du 3 janvier 1946. Aussi, la loi du 16 avril 1955, relative à la refonte des institutions togolaises, constitue une véritable révolution. Elle rompt avec la pratique habituelle (pouvoir réglementaire) puisque l'organisation du territoire est désormais fixée par une loi. La mise en place de la structure administrative du Togo par une disposition législative est une innovation qui trouve son fondement dans le Titre VIII de la Constitution de 1946. En effet, l'article 74 alinéa 2 dispose que le « *statut et l'organisation intérieure de chaque territoire d'outre-mer ou de chaque groupe de territoires sont fixés par la loi, après avis de l'Assemblée de l'Union Française et consultation des Assemblées Territoriales* ». L'organisation administrative du Togo, définie en 1921 et en 1946, était le fait de décrets ; l'exécutif de l'époque avait donc usé de son pouvoir réglementaire pour mettre en place les institutions de l'administration coloniale du Togo. Mais, cette fois-ci, conformément à l'article sus-cité, le Gouvernement français, après concertation avec les élus togolais, avait donc élaboré en 1952 le projet de réforme des institutions togolaises qui fut adopté par les assemblées métropolitaines. Ainsi, prise en application de ces dispositions constitutionnelles (et des dispositions de l'accord de tutelle), la loi organique du 16 avril 1955 définit non pas un

statut pour le Togo (statut défini par l'accord de tutelle), mais une nouvelle structure administrative du territoire.

La promotion organique du Togo n'est pas que historique, elle est aussi géographique. En effet, exceptée l'Algérie qui avait un statut particulier depuis la loi du 20 septembre 1947, le Togo sous tutelle française est le premier territoire en Afrique Noire française à « *bénéficier des dispositions législatives organiques concernant ses propres institutions* »²⁸⁰. A ce propos, M. LE CORNEC, faisant une interprétation restrictive de l'alinéa 1^{er} de l'article 74, soutient que le Togo et l'Algérie sont des collectivités publiques en marge des territoires d'outre-mer uniquement visés par cette disposition : de ce fait, ils n'auraient pas du bénéficier d'un statut particulier. En effet, selon l'auteur, l'article précité vise « *uniquement et expressément* » les territoires d'outre-mer, catégorie juridique à laquelle n'appartiennent ni le Togo ni l'Algérie. Ces derniers sont respectivement un "*territoire associé*" et un groupe de départements. Ce point de vue n'emporte pas notre conviction.

En effet, l'article 74 alinéa 1^{er} dispose : « *les territoires d'outre-mer sont dotés d'un statut particulier tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République* ». L'expression "*territoire d'outre-mer*" visée par cette disposition doit être, à notre entendement, prise dans un sens plus large. En d'autres termes, cette notion recouvre dans le cas présent non seulement les colonies françaises traditionnelles (Sénégal, Dahomey, ...), mais également le Togo et le Cameroun qui sont des territoires placés sous la tutelle de la France. Certes, l'article 60 de la Constitution range le Togo et le Cameroun dans la catégorie juridique de "*territoires associés*" à la République française, mais il a été admis par la quasi totalité de la doctrine que le Togo a été assimilé aux territoires d'outre-mer sous le régime de la Constitution de 1946²⁸¹. L'article 60 pose donc un principe général : le Togo est un "*territoire associé*" à la République française. Cependant, les faits et la pratique constitutionnelle laissent apparaître la réalité : bien qu'étant une collectivité extérieure à la

²⁸⁰ M. CHARLES-CROS, Rapport n° 125, *Assemblée de l'Union Française*, 1954, in LE CORNEC (J.), op. cit., p. 32.

²⁸¹ Voir supra, p. 120.

République française, le Togo est administré comme un territoire d'outre-mer. C'est ainsi que, malgré les prérogatives internationales, le territoire du Togo fut doté entre 1921 et 1946 d'institutions administratives et politiques calquées sur les institutions des territoires d'outre-mer. Cette identité institutionnelle entre le Togo sous tutelle française et les territoires d'outre-mer ne fut rompue que par la réforme de 1955. De plus, l'accord de tutelle (art. 4) stipule que, sous réserve de la Charte des Nations unies et des dispositions de l'accord, la France pourra administrer le Togo « *comme partie intégrante du territoire français* ».

En définitive, l'expression "*territoire d'outre-mer*" visée par l'alinéa 1^{er} de l'article 74 ne recouvre pas exclusivement les colonies traditionnelles de la France. Elle s'étend aussi aux "*territoires associés*", c'est-à-dire le Togo et le Cameroun. Aussi, le statut particulier que prévoit cette disposition concerne l'ensemble des territoires sous influence française, c'est-à-dire territoires d'outre-mer stricto sensu et territoires associés.

S'agissant de l'Algérie, il semble que le régime organisé par la loi du 20 septembre 1947 soit plus proche de celui des départements que de celui des territoires d'outre-mer. Ce territoire était, en effet, doté d'un statut spécial qui le différenciait juridiquement des territoires d'outre-mer. Mais, sur le plan sociologique, « *l'existence au sein de la société plurale algérienne d'une forte majorité d'individus inassimilables à l'ordre juridique français rapproche beaucoup ce pays des territoires d'outre-mer* »²⁸². En tout cas, contrairement aux territoires d'outre-mer et aux territoires associés qui relevaient du ministère de la France d'outre-mer, l'Algérie fut d'abord rattachée au ministère de la Guerre, puis à celui de l'Intérieur. Aussi, nous pensons pouvoir affirmer avec M. LE CORNEC que l'Algérie est effectivement une collectivité publique en marge des territoires d'outre-mer, même si sociologiquement ces deux catégories de territoires sont semblables. Mais, par contre, et c'est là notre désaccord avec l'auteur, le statut spécial dont l'Algérie est dotée n'a pas son fondement dans l'article 74 de la Constitution. En effet, la loi du 20 septembre 1947 définit l'Algérie comme un groupe

²⁸² BORELLA (F.), op. cit., p. 195.

de départements doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière²⁸³. D'autre part, il semble que la procédure mise en place par les articles 74 et 75 de la Constitution de 1946 a été utilisée tardivement. Cette procédure a été employée pour la première fois lors de l'élaboration du statut de la Cochinchine et à l'occasion de la réforme des institutions togolaises (loi de 1955)²⁸⁴. Il en résulte donc que l'Algérie n'est pas un territoire d'outre-mer et par conséquent, son statut n'a pas été élaboré sur le fondement de l'article 74 précité. En tout état de cause, le territoire algérien dépendait du ministère de l'Intérieur et les lois le concernant étaient préparées par les Commissions de l'Intérieur de l'Assemblée Nationale et du Conseil de la République. De leur côté, les territoires d'outre-mer et associés dépendent du ministère de la France d'outre-mer et les lois les concernant sont préparées par les Commissions des territoires d'outre-mer du Parlement.

En définitive, prise sur le fondement de l'article 74 de la Constitution de 1946, la loi du 16 avril 1955 transforme les institutions togolaises et permet au Togo d'être en avance politiquement sur les autres territoires d'outre-mer. Mais, bien que géographiquement limitée au territoire du Togo, cette réforme institutionnelle aura des répercussions sur l'évolution des territoires français d'Afrique Noire.

2. Une réforme contagieuse

Il résulte des propos du représentant de la France auprès du Conseil de tutelle²⁸⁵ qu'à l'origine le Gouvernement français envisageait de réformer l'organisation administrative des

²⁸³ AGERON (Ch.-R.), *Histoire de l'Algérie contemporaine (1830-1988)*, Paris, Presse Universitaire de France, 9^{ème} édition, collection Que sais-je ?, 1990, p. 94.

²⁸⁴ BORELLA (F.), op. cit., p. 204.

²⁸⁵ Voir supra, p. 133.

territoires de l'Afrique Occidentale Française et du Togo. Finalement, seul le Togo sous tutelle française bénéficia des réformes du 16 avril 1955, car selon l'exposé des motifs, il est apparu que « *l'étude des problèmes relatifs au Togo pouvait être conduite à son terme le plus rapidement qu'ailleurs* ». Ainsi, par rapport aux autres territoires d'outre-mer, le Togo se prêtait beaucoup mieux aux expériences politiques envisagées par la loi de 1955. Mais, en portant leur choix sur ce territoire, les autorités françaises ne se sont jamais dissimulées que « *l'expérience politique togolaise aurait de profondes répercussions sur l'évolution des territoires d'outre-mer* »²⁸⁶. De même, les débats parlementaires ont été agités par le risque de contagion que présentaient les réformes des institutions togolaises au sein de l'Union Française. L'inquiétude liée à une éventuelle répercussion était portée par les Républicains Indépendants : « *Si nous adoptons ces réformes, quelles en seraient les répercussions au sein de l'Union Française ?* »²⁸⁷. D'autres conseillers, notamment ceux du Rassemblement des Gauches Républicaines, étaient conscients que l'expérience togolaise serait inévitablement contagieuse : « *Il est bien certain que le précédent qui sera ainsi créé [au Togo] risque d'être invoqué par d'autres territoires* »²⁸⁸.

Il ressort de ces différents propos que l'influence de l'expérience togolaise sur l'évolution politique des territoires d'outre-mer n'était qu'un secret de polichinelle. Politiquement, l'organisation administrative du territoire du Togo a toujours été calquée sur celle des territoires d'outre-mer. Cette assimilation administrative connaîtra son apogée en 1934 avec l'"union personnelle" Dahomey-Togo et l'intégration du Togo dans l'A.O.F. en 1936. Le décret du 3 janvier 1946 rétablit l'individualité du Togo, individualité que vient renforcer la loi organique de 1955 grâce à la mutation des institutions togolaises. Outre la promotion organique du Togo, la loi crée un décalage entre les institutions togolaises et celles des autres territoires d'outre-mer. Désormais, le Togo sous tutelle française est politiquement en avance sur les autres territoires français d'Afrique Noire qui lui avaient pourtant servi de repère dans son organisation administrative. Ainsi, cette portion de l'ancienne colonie allemande que la

²⁸⁶ LUCHAIRE (F.), op. cit., p. 88.

²⁸⁷ M. LAFLEUR (Républicain Indépendant), Journal Officiel de la République Française, Débats n° 71, Conseil de la République, 18 décembre 1954, p. 2235.

²⁸⁸ L. DURAND-REVILLE (Rassemblement des Gauches Républicaines), Journal Officiel de la République Française, Débats n° 71, Conseil de la République, 18 décembre 1954, p. 2223.

France était chargée d'administrer (par la S.D.N. et l'O.N.U.) selon des règles exorbitantes du droit colonial se trouve aujourd'hui à la pointe de l'évolution politique des territoires d'outre-mer. En effet, la loi organique de 1955 fait du Togo sous tutelle française un cadre d'expérimentation de l'évolution politique des territoires sous dépendance française. D'où le particularisme des institutions togolaises : ce sont elles, en effet, qui inspireront les autorités françaises dans la masse de réformes touchant les institutions des territoires africains français à partir de 1956.

En transformant les institutions togolaises, la loi organique du 16 avril 1955 réalise un renversement des tendances : le Togo, dont l'organisation administrative était toujours identifiée à celle des autres territoires d'outre-mer, devient un "*modèle institutionnel*" de l'évolution politique de ces territoires. D'où le qualificatif de "*territoire pilote*" de l'Afrique Noire française qui lui a été donné par une partie de la doctrine ²⁸⁹. Ainsi, l'expérience politique togolaise est appelée (si elle se révèle positive) à être étendue aux autres territoires d'outre-mer. Il en résulte donc que l'avance politique du Togo sur ces territoires n'est que provisoire. A ce propos, certains parlementaires avaient préconisé, au cours des débats, l'extension de la nouvelle organisation administrative du Togo à tous les territoires d'outre-mer ²⁹⁰. Ainsi, il y a désormais une « *assimilation à rebours* » ²⁹¹ : l'évolution institutionnelle des territoires d'outre-mer sera désormais calquée sur les institutions réformées du Togo sous tutelle française. La généralisation de l'expérience togolaise est justifiée puisque sociologiquement, le Togo n'est pas différent des autres possessions françaises d'Afrique Noire. En effet, à l'instar du Togo français, ces territoires sont marqués par la coexistence de groupes ethniques ou linguistiques différents les uns des autres, d'habitudes de vie urbaines et rurales et l'existence de formations politiques opposées. Il semble donc qu'il n'existait aucun obstacle à la généralisation de l'expérience politique togolaise.

²⁸⁹ CORNEVIN (R.), *Le Togo, nation pilote*, Paris, Nouvelles Editions Latines, collection Survol du monde, 1963, 160 p. ; LUCHAIRE (F.), *Du Togo français sous tutelle à la République Autonome du Togo*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1957, 149 p. ; LE CORNEC (J.), *Le statut du Togo*, Thèse de doctorat de droit, Faculté de droit et des sciences économiques, Université de Paris, 1957, 487 p.

Les réformes institutionnelles opérées par la loi organique du 16 avril 1955 placent le Togo sous administration française à l'avant-garde des territoires français d'Afrique Noire. Aussi, dans son rapport, la troisième mission de visite de l'O.N.U. (visite des deux Togo du 18 août au 21 septembre 1955) relevait qu'avec cette loi, s'amorçait le progrès politique du Togo sous tutelle de la France. Certes, la loi organique de 1955 n'institue pas un régime d'autonomie politique, mais par ses innovations (Conseil de Gouvernement, extension des pouvoirs de l'Assemblée Territoriale et personnalité morale des circonscriptions administratives), elle a suscité beaucoup d'espoir, tant au Togo que dans le reste des territoires africains sous domination française. Même si politiquement elle fut moins audacieuse que celle réalisée dans les territoires britanniques voisins, la réforme politique togolaise eut un retentissement considérable au sein de l'Union Française. Ainsi, le précédent créé par la réforme des institutions togolaises était appelé à être étendu aux territoires d'outre-mer auxquels le Togo fut longtemps assimilé. Ce fut l'objet de la loi-cadre du 23 juin 1956 qui, s'inspirant de l'exemple togolais, opère des réformes dans les territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer. C'est sous le régime de cette loi que le Togo, fort de son avance politique sur les autres territoires d'outre-mer, accède au statut de République Autonome.

Section 2. L'accession du Togo à une semi autonomie

L'évolution politique entamée par le Togo français sous le régime de la loi du 16 avril 1955 n'a été que de courte durée. En effet, en application de la loi-cadre du 23 juin 1956 et aux termes du décret du 24 août 1956 ²⁹², le territoire du Togo passe du statut de collectivité décentralisée à celui de République Autonome. Bien que le nouveau statut réalise la promotion politique du Togo, créant ainsi un décalage entre ce territoire et les territoires

²⁹⁰ M. DICKO Mamadou (S.F.I.O.), « Nous espérons que l'expérience qui va ainsi être tentée au Togo ne tardera pas à l'être dans les territoires d'outre-mer ... », cité par LE CORNEC (J.), op. cit., p. 35.

²⁹¹ LE CORNEC, op. cit., p. 35.

²⁹² Voir Annexe 17, *Loi n° 56-619 du 23 juin 1956 autorisant le Gouvernement à mettre en œuvre les réformes et à prendre les mesures propres à assurer l'évolution des territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer*, p. 300 et Annexe 18, *Décret n° 56-847 du 24 août 1956 portant statut du Togo (modifié par le décret n° 57-359 du 22 mars 1957)*, p. 305.

d'outre-mer (A), l'autonomie qu'il confère au Togo reste relative (B) d'où l'accueil timide qui lui a été réservé par les Togolais et les Nations unies (C).

A. La promotion politique du Togo

La loi organique de 1955 a fait du Togo sous tutelle française le cadre d'expérimentation politique de l'évolution de l'ensemble des territoires d'outre-mer. Aussi, les autorités françaises, désireuses d'appliquer les termes de l'accord de tutelle, entendaient conduire, par des réformes plus radicales, le Togo vers l'autonomie politique ou l'indépendance. Cependant, l'autonomie instituée par le décret du 24 août 1956, fut influencée par des facteurs d'ordre externe et interne.

1. Les facteurs

a) Les facteurs externes

La Charte des Nations unies d'une part et l'évolution du Togo britannique d'autre part constituent les facteurs externes qui ont déterminé l'adoption du statut de la République Autonome.

L'anticolonialisme des Nations unies

Dès l'article premier, alinéa 2 (Buts et Principes), la Charte des Nations unies affirme que l'un des buts de l'Organisation est de « *développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes* ». De même, l'article 76 énonce que l'une des fins essentielles du régime de tutelle est de favoriser l'évolution progressive des territoires sous tutelle vers la capacité à s'administrer eux-mêmes ou l'indépendance. Ainsi, l'anticolonialisme des Nations unies est la cause originelle de l'évolution des deux Togo. En effet, à travers ces deux dispositions, l'O.N.U. exprime sans équivoque son refus du colonialisme : tous les peuples sont égaux en droit et il est primordiale, pour la paix internationale, de respecter le droit de chaque peuple à disposer de lui-même. Les Nations unies réaffirmeront leur condamnation de toute forme de colonisation dans la résolution 636 (VIII^{ème} session), adoptée le 16 décembre 1952 et relative au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Dans cette résolution, l'Assemblée Générale affirme que le droit à l'autodétermination de chaque peuple est la « *condition préalable de la jouissance de tous les droits fondamentaux de l'homme* ». Aussi, a-t-elle recommandé aux Etats membres de l'Organisation chargés d'administrer des territoires non autonomes et des territoires sous tutelle, de prendre des mesures pratiques pour « *assurer la participation directe des populations autochtones aux organes législatifs et exécutifs du Gouvernement de ces territoires ainsi que pour préparer lesdites populations à l'autonomie complète ou à l'indépendance* ».

L'esprit anticolonialiste de la Charte est complété par les moyens que les Nations unies utilisent pour agir sur l'évolution des peuples coloniaux vers l'autonomie ou l'indépendance. Il s'agit en l'occurrence du contrôle de la tutelle par les rapports de l'autorité administrative, les pétitions des administrés et les missions de visites du Conseil de tutelle. Définis par la Charte (Chapitre XII), ces moyens de contrôle sont consignés dans l'accord de tutelle du 14 décembre 1946 pour ce qui est du Togo français (art. 2).

Ainsi, la condamnation officielle du régime colonial par l'Acte international, le contrôle de la tutelle et les fins du régime de tutelle international sont autant de mesures destinées à garantir l'émancipation des peuples coloniaux. Le statut du 24 août 1956 a donc été élaboré dans l'esprit de l'article 76-b de la Charte ; il vise à permettre aux populations togolaises de s'administrer elles-mêmes ou d'accéder, dans un proche avenir, à l'indépendance. L'adoption du statut d'autonomie est également en partie tributaire de l'évolution du Togo britannique.

Le sort du Togo britannique

Au lendemain de la formation par K. N'KRUMAH du premier Cabinet entièrement africain²⁹³, les autorités britanniques adressèrent, le 22 juin 1954, à l'Assemblée Générale de l'O.N.U. un mémoire où elles indiquaient que *« lorsque la Gold Coast deviendrait seule maîtresse de ses affaires, il serait impossible constitutionnellement au Gouvernement du Royaume-Uni d'administrer le territoire sous tutelle, comme partie intégrante de la Gold Coast, et qu'il faudrait abroger l'accord de tutelle sans le remplacer parce que les fins du régime international de tutelle aurait, pour l'essentiel, été atteintes dans le territoire »*. Le mémoire précisait plus loin : *« le Togo sous tutelle britannique est trop petit²⁹⁴ et trop pauvre pour se suffire à lui-même ; il doit s'unir à l'un ou l'autre de ses voisins les plus importants [Gold Coast ou Togo français] »*.

Ainsi, devant la perspective de l'indépendance de la Gold Coast à laquelle le Togo britannique avait été rattaché administrativement, le représentant britannique invitait les Nations unies à prendre des mesures appropriées pour permettre aux populations concernées d'exprimer leurs aspirations politiques.

En réponse à la demande anglaise, l'Assemblée Générale, dans la résolution 860 (IX^{ème} session) du 14 décembre 1954, décide que « *des mesures doivent être prises, compte tenu des conditions particulières au territoire sous tutelle, afin de connaître les aspirations des habitants du Territoire quant à leur avenir, sans préjudice de la solution qu'ils choisiront en fin de compte, qu'il s'agisse de l'indépendance, de l'unification d'un Togo indépendant sous administration britannique avec un Togo indépendant sous administration française, de l'union à une Gold Coast indépendante, ou de tout autre statut d'autonomie ou d'indépendance* ». Et pour finir, l'Assemblée Générale invite le Conseil de tutelle à envoyer une mission spéciale dans les deux territoires sous tutelle. Ainsi, il apparaît désormais que « *le sort du Togo sous tutelle britannique aura des répercussions sur l'évolution institutionnelle du Togo sous tutelle française* »²⁹⁵.

Après un séjour de huit semaines dans les deux territoires sous tutelle, la mission BANERJI²⁹⁶ remit au Conseil de tutelle un rapport dans lequel elle suggérait l'organisation d'un plébiscite dans chacun des deux pays. Saisie dudit rapport, l'Assemblée Générale, dans sa résolution 941 (X^{ème} session) du 15 décembre 1955, approuve la recommandation de la mission de visite des Nations unies dans les deux Togo. S'agissant du Togo britannique, l'Assemblée Générale reprend à son compte la recommandation de la mission selon laquelle les habitants de ce territoire devraient être consultés par voie de plébiscite afin de connaître leurs aspirations. Ce plébiscite serait organisé sous le contrôle d'un Commissaire des Nations unies et permettrait de connaître le désir des populations du Togo britannique par rapport aux deux éventualités suivantes : l'union à une Gold Coast indépendante ; la séparation du Togo sous administration britannique de la Gold Coast et le maintien du régime de tutelle en attendant que l'avenir politique du territoire soit définitivement fixé.

²⁹³ Voir supra, p. 130.

²⁹⁴ En effet, le Togo britannique a une superficie d'environ 33 000 km².

²⁹⁵ COLLIARD (C.-A.), op. cit., p. 230.

²⁹⁶ La mission de visite était composée de : M. S. K. BANERJI (Inde), M. S. E. TARAZI (Syrie), M. J. M. MACMILANN (Australie) et M. R. R. ROBBINS (U.S.A.).

La seconde partie de la résolution était consacrée au Togo sous administration française. L'Assemblée Générale confirmait les conclusions de la mission BANERJI selon laquelle des réformes politiques envisagées par la France ²⁹⁷ contribueraient à faire connaître les aspirations des populations et recommandait que la consultation des populations ait lieu sous le contrôle des Nations unies.

Dans le Togo sous administration britannique, le plébiscite eut lieu le 9 mai 1956. La mission BANERJI avait suggéré, dans son rapport, que le décompte des résultats soit fait région par région. En effet, alors que le Nord du territoire est majoritairement favorable au rattachement à la Gold Coast, le Sud (principalement Ho et Kpandou, fortement peuplés d'Ewé) est partagé entre l'annexion et l'unification des deux Togo. C'est donc pour favoriser l'expression de ces opinions contradictoires que la mission a proposé que l'avenir de chaque région soit décidé non à la majorité des votes de l'ensemble du territoire, mais à la majorité des voix de cette région. Mais, cette suggestion n'a pas été retenue par les Nations unies. Les résultats du plébiscite ont été comptés de façon globale, ce qui donne les chiffres suivants : pour l'annexion, 58% des suffrages exprimés et 42% contre l'annexion. Cependant, un décompte séparé des votes fait apparaître que le Sud et le Centre du Togo britannique avaient rejeté à 55% l'intégration dans la Gold Coast ²⁹⁸.

Suite à ce plébiscite, le Conseil de tutelle, sur la base du rapport du Commissaire des Nations unies au plébiscite, adopta le 31 juillet 1956 (13 voix favorables contre une abstention) un projet de résolution déposé par l'Inde et qui recommandait l'annexion du Togo britannique à la Gold Coast. La majorité des habitants du Togo sous administration britannique ayant choisi l'union, la résolution suggérait à l'Assemblée Générale de prendre les mesures nécessaires pour qu'il soit mis fin au régime de tutelle lorsque la Gold Coast aura accédé à l'indépendance. L'Assemblée Générale, à sa XI^{ème} session, confirma les recommandations faites par le Conseil de tutelle (résolution 1044). En effet, une résolution du 14 décembre

²⁹⁷ Les autorités françaises du Togo avaient informées la mission de visite des réformes constitutionnelles qui étaient envisagées à travers la loi-cadre de 1956.

²⁹⁸ KPONTON (G.), op. cit., pp. 212-215.

1956 décida l'intégration pure et simple du Togo britannique dans la Gold Coast et la cessation de la tutelle le jour de l'indépendance de cette dernière. Suite aux élections législatives de juillet 1956 remportées par le parti de M. N'KRUMAH, la Gold Coast devint indépendante le 6 mars 1957 sous le nom de Ghana.

L'évolution politique plutôt rapide du Togo britannique (plébiscite le 9 mai 1956 et intégration dans la Gold Coast indépendante le 6 mars 1957), a été suivie de près par les élites du Togo français, surtout l'élite nationaliste qui revendiquait un Etat Ewé²⁹⁹. L'intégration du Togo britannique dans le Ghana, suite au plébiscite, consacre définitivement la fin de l'irrédentisme éwé. Désormais, l'attention des nationalistes togolais est portée sur la situation intérieure : ils s'organiseront pour demander aux autorités françaises d'engager dans le territoire des réformes politiques semblables à celles qui ont abouti à la levée de la tutelle sur le Togo britannique annexé au nouvel Etat indépendant du Ghana.

De son côté, le Gouvernement français, conscient de l'attraction du nouvel Etat indépendant du Ghana sur les élites togolaises et afin de faire pièce aux ambitions annexionnistes de M. N'KRUMAH sur le Togo français, cherchera à prendre l'initiative des réformes politiques souhaitées par les populations togolaises et exprimées par l'Assemblée Territoriale du Togo.

L'anticolonialisme de l'O.N.U. et l'intégration du Togo britannique au Ghana n'ont pas influencé directement l'adoption du statut du Togo. A ce titre, ils constituent donc des facteurs dérivés. A l'opposé, les facteurs internes ont immédiatement déterminé la réforme introduite par le décret du 24 août 1956.

²⁹⁹ Voir supra, p. 33.

b) Les facteurs internes

Ils sont de deux ordres : le vœux de l'Assemblée Territoriale (élément politique) et la loi-cadre du 23 juin 1956 en son article 8 (élément juridique).

L'action de l'Assemblée Territoriale du Togo

Suite à l'adoption de la loi de réforme du 16 avril 1955, l'Assemblée Territoriale a été renouvelée le 12 juin 1955 par des élections au collège unique. Les partis nationalistes (C.U.T. et J.U.V.E.N.T.O.) ayant appelé au boycott du vote, les partis profrançais, à savoir le Parti Togolais du Progrès (P.T.P.) et l'Union des Chefs et Populations du Nord (U.C.P.N.), remportèrent tous les sièges³⁰⁰. Dans sa séance du 4 juillet 1955, la nouvelle Assemblée vota à l'unanimité une motion présentée par Mmes GRUNITZKY (P.T.P.) et MAMA FOUSSENI (U.C.P.N.), relative à l'avenir politique du Togo sous administration française. Ainsi, l'Assemblée Territoriale utilisait la faculté que lui accordait la nouvelle loi organique d'émettre des vœux à caractère politique (art. 39).

Voici, dans son intégralité, la motion de l'Assemblée Territoriale :

« Réunie au lendemain des élections motivées par les importantes réformes introduites par la loi du 16 avril 1955, l'Assemblée Territoriale du Togo exprime sa satisfaction devant :

la création du Conseil de Gouvernement ;

l'extension de ses pouvoirs ;

³⁰⁰ Répartition des sièges : 15 pour l'U.C.P.N., 13 pour le P.T.P. et 2 indépendants.

la consolidation des collectivités secondaires.

Considérant que la loi du 16 avril 1955 lui permet d'émettre désormais une opinion sur les problèmes d'ordre politique intéressant le Territoire,

Considérant en outre, que la loi du 16 avril 1955 fait faire au Territoire un grand pas vers les buts définis d'une part dans l'accord de tutelle sur le Togo et, d'autre part, dans la Constitution française,

Regrettant cependant que le contrôle des Nations unies demeure toujours, pour une minorité fulgurante, un motif d'agitations stériles, parfaitement nuisibles au plein épanouissement des institutions nouvelles du Territoire,

Considérant enfin que le contrôle des Nations unies devient, de ce fait, une lourde hypothèque pour le Togo,

Consciente de la nécessité de définir les objectifs généraux qu'elle se propose d'atteindre dans le plus proche avenir possible et qui doivent lui permettre de coordonner ses actes ultérieurs dans l'esprit du programme venant de recueillir l'adhésion des populations,

L'ASSEMBLÉE TERRITORIALE DU TOGO

PROCLAME la volonté des Togolais de vouloir maintenir, de manière définitive, la personnalité du Territoire et son autonomie administrative et financière,

AFFIRME parallèlement la volonté du Togo de poursuivre son évolution en étroite association avec la France,

REJETTE catégoriquement toute forme d'unification qui aurait pour conséquence le relâchement de ses liens avec elle,

CONSTATANT les progrès économiques, culturels, sociaux et politiques du pays,

L'Assemblée Territoriale du Togo, soucieuse avant tout de fixer définitivement l'avenir du pays, en levant les incertitudes que le régime provisoire du Togo fait peser sur le développement ultérieur de ses diverses activités, croit le moment venu de soulever auprès du Gouvernement français d'abord et de l'Organisation des Nations unies ensuite, la question de la fin du régime de tutelle et de l'avenir politique du Togo.

Dans cet esprit, l'Assemblée Territoriale du Togo, rappelant avec force la double volonté des populations,

- d'une part, de sauvegarder la personnalité du Territoire à laquelle elles sont profondément attachées,

- d'autre part, de ne pas se séparer d'un ensemble français, européen et africain, et dont l'appui, moral, culturel, économique et financier, peut seul, dans le monde actuel, garantir le maintien de cette personnalité,

ÉMET LE VŒU QUE LE GOUVERNEMENT FRANÇAIS,

ÉTUDIE avec soin le statut futur du Togo dans le système français,

PRÉCISE, dès à présent, qu'un tel statut devrait formellement garantir :

- le maintien de l'autonomie territoriale, administrative et financière du Togo, excluant ainsi toute possibilité de sa fusion avec l'un quelconque des territoires français voisins,
- l'accession des Togolais à la pleine gestion de leurs affaires locales,
- le maintien du collège unique et l'établissement progressif du suffrage universel des adultes,
- la représentation du Togo dans les Assemblées ayant leur siège dans la Métropole,

L'ASSEMBLÉE TERRITORIALE DU TOGO invite le Gouvernement français, dès que le statut du Togo aura été définitivement arrêté, à tout mettre en œuvre pour mettre fin au régime de tutelle, au besoin après nouvelle consultation des populations et lui fait confiance pour défendre cette position devant l'Organisation des Nations unies en s'appuyant sur la volonté des populations du Togo et de leurs élus,

MANDATE les représentants du Territoire aux Assemblées ayant leur siège dans la Métropole pour présenter et soutenir le vœu ci-dessus exprimé devant les instances appropriées »³⁰¹.

Ainsi, l'Assemblée Territoriale posait à travers cette motion les premières bases du futur statut du Togo. Les thèmes de l'autonomie du territoire et sa représentation dans les assemblées métropolitaines seront repris par le décret du 24 août 1956. Comme l'a précisé R. AJAVON, membre de cette Assemblée, le but de la représentation togolaise était « *d'obtenir de la France l'accélération des réformes susceptibles d'aboutir d'abord à l'autonomie interne du Togo, puis à l'indépendance* »³⁰². Même si la motion ne le souligne pas, il est évident qu'en formulant ces vœux, les autorités togolaises pensaient aux réformes politiques en cours dans les territoires britanniques voisins. L'évolution rapide de ces derniers vers le "*self-government*" a suscité l'espoir des populations togolaises d'accéder, dans un proche avenir, à l'indépendance.

³⁰¹ Notes et Eudes documentaires, *L'évolution politique du Togo sous tutelle française*, n° 2.121, p. 6.

³⁰² AJAVON (R.), op. cit., p. 92.

Au moment où l'Assemblée Territoriale du Togo votait la motion, les grandes lignes du projet de la loi-cadre étaient en cours d'élaboration dans les bureaux du ministère de la France d'outre-mer. Ce projet de loi-cadre comportait des dispositions favorables à l'autonomie du Togo.

L'article 8 de la loi-cadre du 23 juin 1956

A propos des réformes introduites par la loi-cadre de 1956, J. KI ZERBO a écrit : « *De l'assimilation boiteuse affirmée par le Titre VIII de la Constitution de 1946, on va passer à une politique de décentralisation qui va déclencher une accélération vers l'indépendance, stimulée d'ailleurs par les événements extérieurs (Dien Bien Phu, début de la guerre d'Algérie en 1954 et la conférence afro-asiatique de Bandoeng en 1955)* »³⁰³. En effet, le vote de cette loi-cadre marque une date importante non seulement dans l'évolution des territoires d'outre-mer (colonies proprement dites et territoires sous tutelle), mais aussi pour la République française. La loi-cadre du 23 juin 1956 constitue un virage dans la politique coloniale française : elle opère, pour la première fois, une discrimination entre les services territoriaux et les services d'Etat.

Devant le risque de contagion des réformes politiques introduites en Gold Coast³⁰⁴ et la perspective de l'indépendance de cette ancienne possession anglaise, le Gouvernement français, estimant qu'il y avait urgence, a demandé au Parlement l'autorisation d'engager les réformes politiques souhaitées par les populations des territoires relevant du ministère de la

³⁰³ KI ZERBO (J.), *Histoire de l'Afrique Noire, d'hier à demain*, Paris, édition Hatier, 1972, p. 507.

³⁰⁴ CORNUT-GENTILLE (B.), Gouverneur Général de l'A.O.F. écrivait dans *Les problèmes politiques en A.O.F.* (p. 17) : « Il n'est pas concevable que l'expérience de la Gold Coast se déroule à la frontière de l'A.O.F. sans soulever un intérêt qui pourrait devenir une contagion ».

France d'outre-mer. Ainsi, il fallait prendre en compte les aspirations de ces populations et introduire aussi vite que possible les réformes envisagées. Car, comme l'a affirmé G. DEFFERRE, *« en agissant vite, nous ne serons pas à la remorque des événements. Il existe actuellement outre-mer un certain malaise et il importe de le dissiper par une action efficace pour rétablir un climat de confiance »*³⁰⁵.

Reprenant le projet élaboré par son prédécesseur (Pierre-Henri TEITGEN) au ministère de la France d'outre-mer, G. DEFFERRE y apporte quelques aménagements et soumet, dès le 20 mars 1956, le projet de loi au Parlement. Après trois mois de débat parlementaire, la loi-cadre est définitivement adoptée le 19 juin 1956. Promulguée le 23 juin 1956, elle a pour objet : *« d'associer plus étroitement les populations d'outre-mer à la gestion de leurs intérêts propres [grâce à des] mesures de décentralisation et de déconcentration administratives »*. Par cette loi, le Gouvernement français reçoit du Parlement l'autorisation de réformer, par voie réglementaire, les institutions politiques et administratives et l'organisation économique et sociale des territoires d'outre-mer et des territoires associés.

En raison du statut particulier (accord de tutelle) des territoires associés, le législateur distingue leur cas de celui des territoires d'outre-mer stricto sensu. Aussi, le Titre II de la loi-cadre est-il consacré aux réformes concernant le Togo et le Cameroun.

S'agissant du Togo sous administration française, la loi (art. 8) autorise le Gouvernement français :

- à définir par décret pris en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat et de l'Assemblée Territoriale, un statut pour le Togo. Ce statut devra comporter une répartition des compétences et des charges financières entre l'Etat et le territoire ;

³⁰⁵ Afrique nouvelle, n° 448, 6 mars 1956.

- à organiser un referendum sur la base du suffrage universel et au scrutin secret. La date et les modalités de la consultation sont déterminées par un décret pris en Conseil des ministres après accord de l'Assemblée Territoriale. Les populations auront le choix entre le statut et le maintien de la tutelle.

Ainsi, l'article 8 de la loi-cadre répond à la motion du 4 juillet 1955 (acte politique), en accordant au Gouvernement la faculté de définir un statut pour le Togo (acte juridique). Certes, il ne s'agit pas d'une obligation, mais le Parlement suggère au Gouvernement de prendre en compte les aspirations des Togolais telles qu'elles ont été exprimées dans la motion. Il faut préciser à propos de cette suggestion que la première version de l'article 8 autorisait le Gouvernement à élaborer un projet de statut. Mais, suite à un amendement de R. AJAVON (représentant du Togo au Conseil de la République), le Gouvernement définit directement le statut (définitif) du Togo qui sera discuté avec les élus togolais. Cet amendement était destiné à éviter l'intervention du législateur français dans l'élaboration du statut³⁰⁶.

Au moment où les territoires d'outre-mer bénéficieront des réformes identiques à celles introduites par la loi organique de 1955, il paraissait normal que le Togo, politiquement en avance sur ces territoires, puisse accéder à une autre étape de son évolution politique. Et c'est l'objet de l'article 8 de la loi-cadre. En tout cas, la conjoncture politique en Gold Coast, les critiques du Conseil de tutelle et les pétitions anti-françaises de l'opposition nationaliste togolaise ne laissaient pas indifférent le Gouvernement français. Aussi, ce dernier, après concertation avec les autorités locales togolaises, définira un statut pour le Togo, et ce conformément aux objectifs de l'accord de tutelle et aux principes posés par le préambule de la Constitution de 1946.

³⁰⁶ AJAVON (R.), op. cit., pp. 94-95.

2. Le nouveau statut du Togo

a) La procédure d'élaboration³⁰⁷

L'élaboration du statut du Togo s'est faite en deux temps :

- avant le vote de la loi-cadre, le statut était défini par un projet de loi préparé par les services du ministère de la France d'outre-mer. Dans ce premier projet, plusieurs formules étaient proposées quant à la dénomination du Togo, notamment "*Territoire associé à la République*", "*Territoire Autonome de la République*", "*Etat intégré à la République*" et "*Territoire Autonome associé à la République*", ...

- sous le régime de la loi-cadre, conformément à l'article 8, le statut du Togo est défini par un projet de décret. La loi étant favorable à un régime d'autonomie politique, le choix du Gouvernement porte sur deux formules : "*Territoire Autonome*" ou "*République Autonome*".

Les institutions politiques et administratives de la République Autonome du Togo ayant été définies sur la base de l'article 8, c'est donc la deuxième procédure d'élaboration qui nous intéresse. Cette disposition définit le mécanisme suivant lequel le statut du Togo est élaboré : établissement du projet gouvernemental (par le ministère de la France d'outre-mer), consultation de l'Assemblée Territoriale du Togo, avis du Conseil d'Etat et décret en Conseil des ministres. Exception faite du mécanisme lui-même, les principaux acteurs de cette procédure d'élaboration sont le ministère de la France d'outre-mer et l'Assemblée Territoriale

³⁰⁷ La thèse de M. LE CORNEC est notre référence dans cette sous partie ; op. cit., pp. 135-150

du Togo. Ainsi, nous analyserons l'intervention de ces deux autorités dans le processus d'établissement du statut du Togo.

Le projet du Département

En application de l'article 8 de la loi-cadre, le statut du Togo a été élaboré par le ministère de tutelle, c'est-à-dire le ministère de la France d'outre-mer. Plus précisément, c'est la Direction des Affaires politiques qui a défini, avec l'avis des autres services, les grandes lignes du statut du Togo. La loi-cadre ayant confirmé le régime d'autonomie politique, il appartenait au Gouvernement de déterminer l'ampleur ou le degré de l'autonomie togolaise. Bien que ce soit la formule "*République Autonome*" qui ait été admise, c'est plutôt celle de "*Territoire Autonome*" qui était mentionnée dans le texte soumis à l'examen de l'Assemblée Territoriale. Pourquoi une telle attitude de la part du Gouvernement français ? Pour M. LE CORNEC, les autorités françaises voulaient tout simplement « *laisser à l'Assemblée Territoriale le bénéfice psychologique des amendements de complément* »³⁰⁸. La raison évoquée par l'auteur nous semble insuffisante pour expliquer l'attitude du Gouvernement français.

En effet, les deux formules "*République Autonome*" et "*Territoire Autonome*" n'impliquent pas le même degré d'autonomie. Le statut du "*Territoire Autonome*" comporte certes une autonomie, mais cette dernière reste limitée. L'autonomie, dans cette hypothèse, est administrative et non politique. De même, toute possibilité d'étatisation est exclue ; le territoire est dans un état de dépendance.

Par contre, le statut du "*République Autonome*" implique une autonomie plus conséquente que celle de l'hypothèse précédente. En effet, dans ce deuxième cas, le régime organisé est celui

de l'autonomie politique. Les attributions de la République sont assez importantes pour ouvrir la voie à une étatisation. C'est ce statut d'autonomie politique qui est d'ailleurs consacré par l'article 76-b de la Charte des Nations unies et qui est applicable aux territoires sous tutelle, c'est-à-dire le Togo et le Cameroun.

Le texte du statut soumis à l'avis de l'Assemblée Territoriale par le Gouvernement français correspondait au statut de "*Territoire Autonome*". Ce statut organisait les rapports franco-togolais, ainsi qu'une Assemblée Législative, un Conseil des ministres et une citoyenneté togolaise. Cependant, le texte comportait des éléments réducteurs de l'autonomie togolaise : le Commissaire de la République promulgue les lois togolaises et nomme le Premier Ministre ; les douanes et la sûreté sont des compétences françaises. Ainsi, le projet gouvernemental est en deçà du régime politique désiré par les Togolais et exprimé dans la motion du 4 juillet 1955 : garantie de la personnalité du territoire, autonomie administrative et financière et pleine gestion des affaires locales.

Ainsi, en complément de la raison évoquée par M. LE CORNEC, nous pensons que le Gouvernement français, en particulier le ministère de la France d'outre-mer, redoutait l'effet de contagion d'un statut politique trop libéral pour le Togo. Certes, depuis avril 1955, le Togo est politiquement en avance sur les territoires d'outre-mer, mais pour éviter d'ébranler trop rapidement le cadre juridique de l'Union Française, le Gouvernement a sans doute voulu limiter le décalage politique entre le Togo et ces territoires. Ainsi, il fallait proposer un statut moins "*révolutionnaire*" que celui qui a finalement résulté des amendements de l'Assemblée Territoriale.

L'examen du projet de statut par l'Assemblée Territoriale

³⁰⁸ LE CORNEC (J.), op. cit., p. 143.

En application de l'article 8, le statut élaboré par le Département a été soumis pour avis à l'Assemblée Territoriale togolaise. Cette dernière introduira dans le texte non seulement des amendements modificatifs, mais aussi des amendements supplémentaires (amendements togolais).

Les amendements modificatifs

Ils portent essentiellement sur le degré d'autonomie dont bénéficiera le Togo. L'Assemblée Territoriale remplace la formule "*Territoire Autonome*" par "*République Autonome*", confirmant ainsi la différence qui existe entre les deux statuts. De plus, par un amendement, elle substitue le titre de "*Commissaire de la République*" par celui de "*Haut-Commissaire de la République*". En conséquence de la transformation du statut, l'Assemblée propose l'accroissement du rôle du Premier Ministre : il est nommé par le Haut-Commissaire et investi par l'Assemblée Législative. Il choisit les membres du Gouvernement sans l'accord du Haut-Commissaire et promulgue les lois togolaises. La durée de son mandat est égale à celle du mandat de l'Assemblée Législative ³⁰⁹.

Les amendements supplémentaires

Il s'agit essentiellement d'articles nouveaux qui ont été introduits dans le texte initial du Gouvernement. Ces amendements togolais entérinés par le Gouvernement français ont porté sur : les rapports institutionnels franco-togolais, le recours "*constitutionnel*" de droit commun, le nombre des ministres, l'exemption militaire, la "*togolisation*" des douanes et la sûreté et les incompatibilités parlementaires.

³⁰⁹ Excepté le vote d'une motion de censure par l'Assemblée Législative qui met ainsi fin aux fonctions du Premier Ministre.

Le renforcement des rapports institutionnels franco-togolais a été réalisé par la mention de la garantie territoriale dans un article nouveau (art. 2). Cet amendement écarte toute possibilité de fusion du Togo avec un autre territoire ³¹⁰ et prévoit la représentation éventuelle du territoire au Conseil économique ³¹¹.

Le recours "*constitutionnel*" de droit commun (art. 12) du projet gouvernemental a été supprimé ³¹². Cet article énonçait que : « *dans le délai de deux mois suivant la publication au Journal Officiel du Togo, les lois togolaises peuvent, lorsqu'il est allégué qu'elles sont prises en violation des dispositions de l'article 9 ³¹³, ... être l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, formé par toute personne physique ou morale intéressée, et portée devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux. Ce recours n'est pas suspensif* ». La suppression de cette disposition était justifiée pour deux raisons :

- d'abord juridiquement, le texte organisait un recours pour "*inconstitutionnalité*" des lois togolaises. Il en faisait un recours populaire dans la mesure où n'importe qui, personne physique ou morale, pouvait saisir le Conseil d'Etat pour "*inconstitutionnalité*" d'une loi togolaise. Or, ce recours n'existe pas dans le droit français, les particuliers ne pouvant saisir le Conseil d'Etat pour "*inconstitutionnalité*" des lois.
- ensuite politiquement, ce recours "*constitutionnel*" aurait pu être fréquemment utilisé par l'opposition nationaliste pour paralyser le fonctionnement de la nouvelle République Autonome. C'est donc à juste titre que cet article a été supprimé ³¹⁴.

³¹⁰ Amendement n° 2, GRUNITZKY-AJAVON-FOUSSENI.

³¹¹ Amendement n° 3, Lazarus LAWSON-AYASSOU-AGBEZOUHLON.

³¹² Amendement en Commission politique.

³¹³ Article 10 du statut finalement adopté : « Les lois togolaises et les règlements établis par les autorités de la République Autonome du Togo doivent respecter les traités, les conventions internationales, les principes inscrits dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et dans le Préambule de la Constitution de la République française ainsi que les dispositions du présent Statut ».

³¹⁴ La nouvelle rédaction (article 12 du statut) donne au Haut-Commissaire de la République le pouvoir exceptionnel de saisir le Conseil d'Etat pour "*inconstitutionnalité*" d'une loi togolaise.

Le nombre des ministres a été porté de huit à neuf et l'article 24 modifié précise que les Togolais ne sont pas astreints aux obligations militaires ³¹⁵.

Les services réservés ont été réduits grâce au transfert de la sûreté intérieure et des douanes aux autorités togolaises. En matière de sûreté, l'alinéa relatif à la police judiciaire et aux services de la sécurité intérieure a été supprimé au profit du rattachement de la police judiciaire au service de la justice ³¹⁶. Le même amendement distingue les services de sûreté extérieure et la défense (compétences réservées) des services de sécurité et de la police locales qui sont à la charge de la République Autonome du Togo.

En matière douanière, la compétence française a été réaménagée ³¹⁷ : le service français est supprimé au profit du service togolais des douanes. Cependant, en raison de l'unité économique franco-togolaise et l'exercice des obligations internationales, le commerce extérieur et la réglementation générale en matière douanière sont déclarés compétences françaises. De même, il fut créé un service français du contrôle douanier, chargé de surveiller l'application de la réglementation par le service togolais des douanes ³¹⁸. Ces transferts ont été approuvés par les autorités françaises par une lettre rectificative du 18 août 1956.

Les incompatibilités parlementaires ³¹⁹ ont été suspendues pendant la durée de la tutelle provisoire d'opportunité sous condition de démission dans un délai de six mois ³²⁰. Ainsi, le cumul de mandat électif avec une autre fonction présumée nuisible à ce dernier est relativement toléré pendant la durée de la tutelle provisoire d'opportunité. Mais, cette

³¹⁵ Amendement n° 12, GRUNITZKY-AJAVON-FOUSSENI.

³¹⁶ Amendement en Commission politique et lettre rectificative du Gouvernement français (n° 381/DS/AP du 10 août 1956).

³¹⁷ Idem.

³¹⁸ Amendement n° 13 et 15, GRUNITZKY-AJAVON-FOUSSENI.

³¹⁹ Elles ont été définies par la loi organique (togolaise) n° 56-2 du 18 septembre 1956, définissant les pouvoirs du Gouvernement de la République Autonome du Togo et ceux réservés à l'Assemblée Législative (Titre III, articles 5 à 7).

³²⁰ Amendement n° 20, WILSON-AISSAH-NOUDODA.

incompatibilité tolérée ne peut excéder six mois : l'intéressé devra choisir entre son mandat parlementaire et la profession en cause.

En définitive, le statut de la République Autonome du Togo n'est pas un statut octroyé : le projet gouvernemental a subi des aménagements relativement importants (une vingtaine d'amendements) de la part de l'Assemblée Territoriale togolaise. Aussi, les réformes contenues dans ce statut ne constituent pas un "*diktat*" de la France, puissance administrante ; elles sont le fruit des discussions entre le Gouvernement français et les élus togolais. L'Assemblée Territoriale a donc pris une part importante dans l'élaboration du statut de République Autonome du Togo dont il convient de présenter les grandes innovations.

b) La naissance de la République Autonome du Togo

Les négociations entre le Gouvernement français et l'Assemblée Territoriale togolaise ont abouti au décret n° 56-847 du 24 août 1956 portant statut du Togo, modifié par le décret n° 57-359 du 22 mars 1957. Ce texte, qui a l'allure d'une Constitution, érige le Togo sous tutelle française en une République Autonome et procède à une nouvelle répartition des compétences entre la France et la nouvelle entité.

Bien que le statut de 1956 ouvre la voie au processus d'étatisation du Togo, ce dernier n'ayant pas encore atteint ce stade, il ne peut avoir la plénitude des compétences politiques et administratives y afférant. Aussi, le Titre V (De la répartition des compétences) procède-t-il au partage des compétences entre la République française et la République Autonome du Togo. Le but est d'accorder à la jeune République Autonome une certaine autonomie en délimitant ses « *intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République* », selon la formule de l'article 74 de la Constitution. L'article 5 modifié (décret du 22 mars 1957, art. 1^{er})

évoque des « *affaires propres à la République Autonome du Togo* », ce qui implique, a contrario, qu'il existe des affaires ou des matières réservées à la République française. Dans la répartition des compétences entre le Togo et la France, le statut de 1956 utilise la technique des Constitutions fédérales : les compétences de la République Autonome du Togo constituent la règle et celles de la France, l'exception.

Les compétences françaises ou réservées

Elles sont de deux ordres : les compétences internationales et les compétences internes.

- D'abord, la France s'est réservée les compétences internationales (art. 3, alinéa 2). Cela implique que la République Autonome du Togo n'est pas un Etat au sens du droit international. D'ailleurs, le maintien du régime de tutelle internationale serait inconciliable avec le caractère d'Etat³²¹. Ainsi, par rapport au régime antérieur (loi du 16 avril 1955), il n'y a pas de changement.

Chargée d'assurer les relations extérieures, la République française possède la compétence de conclure les traités ("*jus stratum*"), le droit de représentation diplomatique au double point de vue de l'envoi et de la réception des représentants ("*jus legationnis*"). La France a également le droit de représenter le Togo dans les conférences et organisations internationales. Cependant, comme par le passé, le Gouvernement français acceptera sans doute la présence de délégués togolais à l'O.N.U. et dans certaines organisations à caractère technique.

³²¹ GONIDEC (P. F.), op. cit., p. 612.

Conformément aux articles 3 et 4-B-d de l'accord de tutelle, la défense du territoire est assurée par la France (art. 3, alinéa 2 du statut). Cette dernière est également tenue de garantir l'intégrité des limites territoriales de la République Autonome du Togo (art. 2). Cela implique que la France a sous sa responsabilité les services chargés de la défense, de la sécurité extérieure et de la police des frontières (art. 27-5° et art. 31 modifiés). Aux termes de l'accord de tutelle, la France peut lever au Togo des contingents volontaires. Mais, comme les Camerounais et contrairement aux ressortissants des colonies françaises, les Togolais ne sont pas astreints aux obligations militaires. Ils peuvent néanmoins s'engager comme volontaires dans les forces armées de la République française (art. 24). Ainsi, le droit de guerre ("*jus belli*") est reconnu à la France, droit qui doit s'exercer évidemment dans les limites imposées par la Charte de l'O.N.U..

Aux termes de l'article 26 modifié, le régime monétaire et des changes, les aides financières, le commerce extérieur et la réglementation générale en matière douanière sont des compétences réservées. L'union économique et monétaire (le Togo fait partie de la zone franc) entre le Togo et la France permet à cette dernière d'avoir un droit de contrôle sur les échanges économiques et financiers du Togo avec l'extérieur. La France exerce ce droit de contrôle conformément au principe de l'égalité de traitement dans les domaines économique et commercial défini par l'article 8 de l'accord de tutelle.

- Ensuite, sur le plan interne, la France possède d'importantes attributions :

Le statut des personnes et des biens (art. 26-3°). Il s'agit des citoyens français et de leurs biens qui sont soumis au régime civil français de droit commun. L'incompatibilité entre le statut civil français et le statut coutumier ou le statut civil togolais qui sera défini par l'Assemblée Législative togolaise, justifie l'existence de cette compétence réservée.

Le régime des libertés publiques (art. 26-6°). Le statut reprend une obligation qu'impose l'accord de tutelle à la France, puissance administrante (art. 10). L'expression « *libertés publiques* » doit être interprétée en se référant au préambule de la Constitution française et à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme qui ont valeur de droit positif pour le Togo

(art. 10 du statut) ³²². Ainsi, cette notion recouvre : la liberté de circulation, de réunion ³²³ et d'association ³²⁴ (qui comporte la liberté syndicale) ; la liberté de penser, de conscience et de culte ; la liberté de presse (complément de la liberté de parole) et la liberté du travail. Contrairement au statut du Cameroun (décret du 16 avril 1957, art. 15) qui range le code du travail dans les affaires locales, c'est-à-dire relevant de la compétence des autorités camerounaises ³²⁵, le statut du Togo mentionne le code du travail dans les compétences réservées (art. 26-9°). Ainsi, l'inspection du travail et des lois sociales limitée à son rôle de conseil est sous l'autorité française. Seuls les règlements d'application appartiennent aux autorités togolaises.

La justice (art. 27-3° et 4°). Les tribunaux de droit français (ordres judiciaire et administratif) relèvent de l'Etat français. Il en est de même de la justice pénale et de la police de l'identité judiciaire. Ainsi, la réglementation relative au contentieux administratif, le code pénal et la procédure pénale sont des matières réservées. A contrario, les tribunaux de droit local relèvent de la compétence des autorités togolaises.

L'économie et les finances (art. 26-7°, 27-9° et 27-10°). En raison de l'unité économique franco-togolaise, le régime monétaire, le service du Trésor et le service du contrôle douanier relèvent de l'Etat français.

Les communications extérieures. Il résulte de l'article 27-7° que les stations du réseau général des radio-télécommunications et de la radio-diffusion ainsi que des câbles sous-marins sont de la compétence de l'Etat français. De même, le service de l'infrastructure aéronautique et celui de l'aéronautique civile sont des compétences réservées.

³²² Ibid, p. 613.

³²³ Elle a été rendue applicable au Togo par la loi du 13 mars 1946.

³²⁴ Elle a été rendue applicable au Togo par le décret du 11 avril 1956.

L'enseignement (art. 26-8°). Seuls les programmes et examens de l'instruction publique du second degré et de l'enseignement supérieur sont des matières réservées. Par conséquent, l'organisation de l'enseignement en général est du domaine des autorités togolaises. De même, l'enseignement privé, notamment confessionnel, échapperait à la France, ce qui serait contraire à l'accord de tutelle qui impose à la puissance administrante l'obligation d'assurer le libre exercice de tous les enseignements religieux (art. 10 de l'accord).

En définitive, le décret du 24 août 1956 réserve à la France, puissance administrante, d'importantes attributions. Il en résulte que la République Autonome du Togo a des compétences limitées. Pour autant, son autonomie n'est pas aussi amoindrie que certains ont pu l'écrire ³²⁵. En effet, par rapport au régime institué par la loi du 16 avril 1955, le statut du Togo constitue un réel progrès : la décentralisation n'est pas seulement administrative, elle est aussi politique. Ainsi, l'étude des nouvelles institutions togolaises et de leurs attributions s'imposent.

Les institutions togolaises

Pour mieux analyser le degré de l'autonomie togolaise, l'étude du fonctionnement et l'examen des attributions de l'Assemblée Législative et du Gouvernement togolais est la plus indiquée. Cependant, il nous semble important de faire ressortir les attributions du Haut-Commissaire de la République française, dont l'intervention dans les affaires togolaises est prévue par le statut de 1956.

L'Assemblée Législative

³²⁵ GONIDEC (P. F.), op. cit., p. 613.

³²⁶ GONIDEC (P. F.), op. cit., p. 614.

Aux termes du statut du 24 août 1956 (art. 6, alinéa 1^{er}), le pouvoir législatif appartient à l'Assemblée Législative togolaise. Elle est élue pour cinq ans au suffrage universel direct (art. 6, alinéa 2). Elle vote les lois dites lois togolaises. Le domaine de la loi togolaise est limité aux affaires d'intérêt togolais, c'est-à-dire les matières autres que celles réservées à la France. A la différence du statut du Cameroun (art. 11) qui énumère à titre indicatif les matières d'intérêt camerounais, le statut du Togo procède seulement à une définition des matières réservées. Ces dernières étant citées limitativement, toutes les autres matières sont en principe du domaine de la loi togolaise. Il faut attendre la loi organique n° 56-2 du 18 septembre 1956 (art. 26) pour que soit établie une liste exhaustive des matières pour lesquelles l'Assemblée Législative peut délibérer³²⁷. De même, cette loi pose le principe de l'irresponsabilité et de l'indemnité parlementaires, deux thèmes qui ne sont pas abordés par le statut du 24 août 1956. L'irresponsabilité parlementaire organisée par la loi du organique du 18 septembre 1956³²⁸ semble moins étendue que celle de l'article 21 de la Constitution française de 1946 (art. 26, alinéa 1^{er}, de la Constitution du 4 octobre 1958). En effet, elle ne vise que les opinions et votes émis dans l'enceinte de l'Assemblée et non « *dans l'exercice des fonctions* » parlementaires. La même restriction à l'irresponsabilité parlementaire est consacrée par le statut du Cameroun (art. 10).

L'initiative des lois togolaises appartient aux membres de l'Assemblée Législative et au Premier Ministre en Conseil des ministres (art. 7 modifié par le décret du 22 mars 1957, art. 1^{er}). Le Premier Ministre promulgue la loi, mais le Haut-Commissaire de la République française peut, par un message motivé, demander, dans un délai de dix jours après le vote de la loi, une nouvelle délibération (art. 11, alinéa 1^{er}). Le droit de veto reconnu au représentant de la France est assez important, car l'Assemblée Législative ne peut pas refuser cette deuxième délibération. A l'expiration de dix jours après le vote de la loi et en l'absence de toute demande d'une nouvelle délibération de la part du Haut-Commissaire de la République française, la loi est immédiatement promulguée (art. 11, alinéa 2). D'autre part, le statut organise un contrôle de la légalité des lois togolaises. Ainsi, aux termes de l'article 10, les lois

³²⁷ Voir Annexe 19, *Loi organique n° 56-2 du 18 septembre 1956 déterminant, dans le cadre du décret du 24 août 1956 portant statut du Togo, les pouvoirs du Gouvernement de la République Autonome du Togo et ceux réservés à l'Assemblée Législative*, p. 313.

et règlements établis par les autorités togolaises doivent respecter les traités, les conventions internationales (Charte de l'Organisation des Nations unies et l'accord de tutelle du 14 décembre 1946), les principes inscrits dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et dans le préambule de la Constitution française, ainsi que le statut lui-même. En cas de violation d'une norme de ce bloc de légalité, le Haut-Commissaire peut former, dans un délai de huit jours suivant la deuxième délibération, un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux. Si après un délai de six mois, le Conseil d'Etat n'a pas statué, la loi devient immédiatement applicable (art. 12). Ainsi, à la différence du Cameroun où le recours contentieux est ouvert à tout intéressé (recours populaire), seul le Haut-Commissaire, dans le cas du Togo, peut saisir le Conseil d'Etat pour "*inconstitutionnalité d'une loi togolaise*".

Le contrôle de la conformité des lois togolaises aux traités internationaux, à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et au préambule de la Constitution de 1946 aboutit à reconnaître à ces textes une valeur juridique par leur inclusion dans le droit positif. Une partie de la doctrine récuse cette technique juridique : « *il est curieux de voir la France reconnaître valeur de droit positif à des dispositions auxquelles elle ne reconnaît pas elle-même valeur juridique* »³²⁹. De son côté, M. COLLIARD affirme que ces dispositions ne sont pas des « *textes de droit positif mais des formules d'une éthique* »³³⁰. Les critiques à l'encontre du bloc de légalité mis en place au Togo (et au Cameroun) par la France nous semblent un peu hâtives. En effet, en droit français, il existe un principe en vertu duquel les traités et conventions internationales (Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, Charte des Nations unies, ...) ne font pas partie du bloc de constitutionnalité³³¹. Selon un courant doctrinal, « *ces traités et accords forment un ensemble hétéroclite, aux normes souvent contradictoires, soumis à des logiques très différentes les unes des autres conduisant à des*

³²⁸ Le texte de l'article 12 est quasi identique à celui de l'article 41 de la loi du 29 juillet 1881 modifié par l'article 9 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

³²⁹ GONIDEC (P.-F.), op. cit., p. 617.

³³⁰ COLLIARD (C. A.), op. cit., p. 237.

³³¹ 75-54 DC du 15 janvier 1975 ; 98-405 DC du 29 décembre 1998 : « le grief de Constitutionnalité formulé contre une loi au motif qu'elle ne respecterait pas une disposition de la déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948 est inopérante ».

hiérarchies incohérentes de règles, de valeurs et de principes »³³². Cependant, ce principe souffre d'une exception : l'incorporation expresse du traité au bloc de constitutionnalité par une disposition constitutionnelle. C'est le cas unique du traité de Maastricht qui est incorporé au bloc de constitutionnalité en vertu de l'article 80-3 de la Constitution de 1958³³³. Ainsi, contrairement à l'article 88-3³³⁴ de la Constitution de 1958, l'article 10 du statut du Togo ne mentionne expressément aucun traité auquel les lois togolaises doivent se conformer. Il en découle donc que les auteurs du statut n'ont pas voulu inclure les conventions et traités internationaux dans le bloc de légalité.

Par contre, l'exigence de la conformité des lois togolaises au préambule de 1946 nous paraît juridiquement fondée. En effet, ce préambule renvoie à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 qui consacre des droits et libertés de l'individu dont la valeur juridique n'est plus à démontrer. Le préambule énumère également un ensemble de droits à caractère économique et social (égalité homme/femme, droit d'asile, liberté syndicale, droit de grève, égalité devant les charges publiques, égalité d'accès à l'instruction ...) qui font partie intégrante du droit positif français. Enfin, le préambule de 1946 fait référence aux « *principes fondamentaux reconnus par les lois de la République* », sans aucune autre précision. Il résulte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel que les droits et libertés ci-après font partie de ces principes fondamentaux : la liberté d'association (71-44 DC, 16 juillet 1971), les droits de la défense en matière pénale (76-70 DC, 2 décembre 1976, Rec. 39), la liberté (76-75 DC, 12 janvier 1977), la liberté de l'enseignement et la liberté de conscience (77-87 DC, 23 novembre 1977)³³⁵. Ainsi, le préambule de la Constitution de 1946 fait référence à un certain nombre de droits et libertés de l'individu dont la valeur juridique ne peut être récusée. De surcroît, la plupart de ces droits et libertés ont reçu du Conseil constitutionnel une valeur

³³² DEBBASCH (Ch.), BOURDON (J.) et Autres, *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 4^{ème} édition Economica, 2001, p. 499.

³³³ Ibid, pp. 499 et s., 98-400 DC du 20 mai 1998.

³³⁴ L'article 88-3 stipule que « *sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article* ».

³³⁵ DEBBASCH (Ch.), BOURDON (J.) et Autres, op. cit., pp. 496-497.

constitutionnelle, ce qui les fait entrer dans le bloc de constitutionnalité. En conséquence, la conformité des lois togolaises au préambule de la Constitution de 1946 telle que l'a prévue le statut de 1956 est fondée juridiquement. Car, en raison des principes qu'il énonce, le préambule de la Constitution de 1946 n'est pas une formule d'ordre éthique, mais un texte de droit positif.

La présence dans le statut du Togo d'un bloc de légalité vise à permettre à la France d'exercer un contrôle sur les actes de l'Assemblée Législative. Ainsi, il résulte de l'article 38 que la "*tutelle provisoire d'opportunité*" que la France exerce sur les autorités togolaises trouve son origine dans les obligations résultant pour elle de la Charte des Nations unies et de l'accord de tutelle. Cette tutelle s'exerce de deux façons : le Ministre de la France d'outre-mer dispose d'un droit de veto sur les lois togolaises ; de son côté, le Haut-Commissaire dispose d'un droit de veto sur les décisions du Conseil des ministres et des ministres (art. 39). Le droit de veto pourra être utilisé dans les dix jours suivant la deuxième lecture de la loi ou de la publication de la décision "*illégal*". L'exercice de la tutelle sur les pouvoirs des autorités togolaises est défavorable à la République Autonome du Togo, car elle réduit considérablement son autonomie et relativise, par conséquent, l'importance des réformes politiques opérées par le décret du 24 août 1956. Dépourvue d'un véritable pouvoir de décision, l'Assemblée Législative peut être dissoute par décret du Premier Ministre pris en Conseil des ministres (art. 13 modifié).

Le Gouvernement togolais

Il constitue l'un des organes du pouvoir exécutif togolais³³⁶. Il comprend un Premier Ministre et des ministres dont le nombre ne peut être supérieur à neuf. Le Premier Ministre est d'abord

³³⁶ L'exécutif togolais tel que l'organise le statut de 1956 est bicéphale : le Gouvernement togolais d'une part, et le Haut-Commissaire d'autre part.

désigné par le Haut-Commissaire de la République, après consultation de l'Assemblée Législative. Il se présente ensuite devant l'Assemblée pour obtenir sa confiance sur la base de la politique qu'il compte poursuivre. Cependant, contrairement à la procédure en vigueur sous la IV^{ème} République, depuis la réforme du 7 décembre 1954 ³³⁷, le Premier Ministre n'est pas tenu de présenter la liste des ministrables à l'Assemblée. L'investiture du Premier Ministre a lieu à la majorité simple (art. 15). Le Premier Ministre investi nomme les ministres qui composent avec lui le Cabinet. Enfin, le Haut-Commissaire "*confirme*" par arrêté l'investiture du Premier Ministre et vraisemblablement la nomination des ministres ³³⁸. Il en résulte que le représentant de la France au Togo a une compétence liée : il ne peut s'opposer au choix de l'Assemblée Législative et du Premier Ministre ³³⁹.

Aux termes de l'article 18, le Premier Ministre attribue à chacun des ministres les services et affaires togolaises dont il aura la direction et la responsabilité. Comme en France, le statut du 24 août 1956 crée deux formations gouvernementales : le Conseil de cabinet présidé par le Premier Ministre, chef du Gouvernement togolais, et le Conseil des ministres, présidé par le Haut-Commissaire ou son suppléant légal. Le statut procède à une répartition des fonctions entre ces deux organes. Ainsi, l'orientation générale de l'activité du Gouvernement togolais, les mesures générales en matières d'ordre public, les décisions assorties de sanctions pénales, les décrets d'application des lois togolaises, les projets de lois et le projet de budget sont obligatoirement pris en Conseil des ministres (art. 22 modifié, alinéas 3 et 4). Par contre, le Premier Ministre exerce en Conseil de cabinet le pouvoir réglementaire, organise les services publics de la République Autonome et définit la compétence et l'orientation générale de chacun d'eux (art. 22 modifié, alinéa 1^{er}). Les décrets réglementaires à caractère individuel sont également pris en Conseil de cabinet (art. 22, alinéa 4). Les actes pris en Conseil de cabinet par le Premier Ministre sont contresignés par le ou les ministres intéressés. Cette répartition des fonctions entre le Conseil des ministres et le Conseil de cabinet est quasi identique à celle prévue par le statut du Cameroun. Il existe néanmoins quelques nuances : au

³³⁷ Sous la V^{ème} République, les articles 8 et 49 n'abordent pas la question de l'investiture parlementaire. L'article 49 oblige le Premier Ministre, après délibération du Conseil des ministres, à engager devant l'Assemblée Nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement une déclaration de politique générale.

³³⁸ Le statut est muet sur la confirmation par le Haut-Commissaire de la nomination des ministres.

Cameroun, le Premier Ministre assure l'exécutif des lois camerounaises en Conseil de cabinet. De plus, l'autorisation de poser la question de confiance (art. 29) doit être obtenue en Conseil des ministres, ce qui n'est pas prévu par le statut du Togo.

Il résulte de cette répartition que les décisions les plus importantes sont prises en Conseil des ministres, organe présidé par le Haut-Commissaire, délégué permanent de la République française. Parmi ces décisions, il y a notamment le projet de budget et l'orientation générale de l'activité du Gouvernement togolais. La présence du Haut-Commissaire, pendant les délibérations relatives aux mesures évoquées ci-dessus, constitue un des éléments du mécanisme de la tutelle d'opportunité qui s'exerce sur les pouvoirs publics togolais. Il en découle que, bien qu'elle soit limitée dans le temps ³⁴⁰, la tutelle provisoire d'opportunité prive le Gouvernement togolais d'un véritable pouvoir de décision. Or, dans l'esprit de la réforme du 24 août 1956, les autorités togolaises devraient bénéficier de l'autonomie interne. Cette dernière se trouve malheureusement très limitée : malgré l'autonomie financière de la République Autonome du Togo et la répartition des compétences entre la France et cette dernière, les autorités togolaises exercent leurs attributions propres sous le contrôle du Haut-Commissaire, représentant de la République française au Togo ³⁴¹.

Les rapports entre le Cabinet et l'Assemblée sont de nature parlementaire. Cependant, la désignation du Premier Ministre togolais pour une période égale à la durée du mandat des membres de l'Assemblée, c'est-à-dire cinq ans (art. 19), est une fausse note introduite dans ce parlementarisme. Sur le plan constitutionnel, la détermination de la durée du mandat du Premier Ministre nous paraît sans intérêt et sans fondement. Il s'agit, en effet, d'une responsabilité politique et non d'un mandat électif. La raison de cette particularité est vraisemblablement politique. En effet, les auteurs du statut (le Gouvernement français et les élus togolais), sans doute soucieux de la stabilité politique de la jeune République Autonome, ont voulu mettre un garde-fou à un usage intempestif de la motion de censure, rouage

³³⁹ GONIDEC (P.-F.), op. cit., p. 618.

³⁴⁰ La tutelle d'opportunité cessera dès la levée de la tutelle internationale.

³⁴¹ Voir infra, p. 172.

important du régime parlementaire. Certes, l'opposition nationaliste n'était pas représentée à l'Assemblée, mais pour les autorités françaises et togolaises, les nouvelles institutions sont encore trop fragiles pour affronter d'éventuelles crises politiques ou gouvernementales. D'autre part, le Togo sous administration française est depuis 1955 le "*territoire pilote*" des réformes des institutions des territoires d'outre-mer. Aussi, toute instabilité politique ou gouvernementale pourrait jeter le discrédit sur les réformes politiques introduites par le décret du 24 août 1956, et par conséquent, sur l'ensemble des mesures de réformes prévues par la loi-cadre du 23 juin 1956. En sauvegardant la stabilité politique de la République Autonome du Togo, la France pouvait garantir le succès de la réforme de 1956 et partant, faire démentir les critiques des Nations unies et de l'opposition nationaliste togolaise à l'égard de sa politique coloniale. D'ailleurs, c'est sans doute le souci de stabilité et de succès des réformes politiques opérées par le décret du 24 août 1956 qui justifient la suspension du recours à la motion de censure par l'Assemblée pendant la durée de la tutelle provisoire d'opportunité (art. 39).

Pour autant, la particularité ci-dessus exposée n'empêche pas la mise en cause de la responsabilité du Premier Ministre. L'Assemblée peut, en effet, mettre fin aux fonctions de ce dernier par le vote d'une motion de censure à la majorité absolue des membres la composant (art. 20). Le vote entraîne la fin des fonctions de tous les ministres. La motion de censure est le seul mécanisme mis en place par le statut, permettant la mise en cause de la responsabilité du Gouvernement. Au Cameroun, outre le vote d'une motion de censure (initiative législative), le statut de 1957 offre au Premier Ministre la possibilité, avec l'accord du Conseil des ministres, de poser la question de confiance à l'Assemblée. Le refus de la confiance à la majorité absolue entraîne la démission collective du cabinet.

Contrairement au Premier Ministre, les ministres ne sont pas individuellement responsables devant l'Assemblée. Seul le Premier Ministre peut mettre fin à leurs fonctions (art. 15), ce qui donne une « *allure particulière au régime parlementaire togolais* »³⁴². En effet, la responsabilité politique des ministres est l'une des caractéristiques essentielles du régime

parlementaire. Cette responsabilité revêt une double nature : elle est à la fois individuelle et collective. Individuelle, car chaque ministre peut voir sa responsabilité personnelle engagée pour les actes commis dans le cadre de ses attributions. Collective, lorsqu'il s'agit d'une remise en cause par l'Assemblée de la politique générale du Gouvernement. Dans le cas du Togo, le statut n'organise que la seule responsabilité collective des ministres ; leur responsabilité individuelle ne peut donc pas être mise en cause. Cependant, dans la pratique, « *il serait difficile à un ministre qui n'a pas la confiance de l'Assemblée de demeurer en fonction* »³⁴³.

Le Haut-Commissaire et ses services

Il est le second organe de l'exécutif togolais. Le Haut-Commissaire est, selon les termes de l'article 30 modifié, « *le délégué permanent de la République française* » au Togo. A ce titre, il est le dépositaire des pouvoirs de la République. Nommé par décret pris en Conseil des ministres, le Haut-Commissaire reçoit les directives à observer dans sa fonction par l'intermédiaire du Ministre de la France d'outre-mer. Ce haut fonctionnaire, placé sous l'autorité directe du Ministre de la France d'outre-mer, a une double fonction³⁴⁴. D'une part, il joue un rôle important dans le fonctionnement des nouvelles institutions togolaises en tant qu'élément de l'exécutif togolais. Ainsi, le Haut-Commissaire désigne, après consultation de l'Assemblée, le Premier Ministre. Il préside le Conseil des ministres et veille au maintien de l'ordre public. Aux côtés du Premier Ministre, le Haut-Commissaire participe, par arrêté conjoint, à la définition des attributions des fonctionnaires chargés de la coordination gouvernementale de l'administration (art. 33 modifié). D'autre part, le Haut-Commissaire exerce aux côtés des autorités togolaises les fonctions réservées à la République française. Ainsi, le Haut-Commissaire gère les services de la justice, de la défense, du contrôle douanier, de la police des frontières et de la sécurité extérieure. A ce titre, les éléments des armées de terre, de mer, de l'air et de la gendarmerie relèvent de son autorité. Il assure la liaison entre le

³⁴² COLLIARD (C. A.), op. cit., p. 238.

³⁴³ GONIDEC (P. F.), op. cit., p. 618.

³⁴⁴ Ibid, p. 619.

Gouvernement français et le Gouvernement togolais, de même que la coordination gouvernementale entre services togolais et services français. En outre, dans le cadre de l'exercice de la tutelle provisoire d'opportunité, le Haut-Commissaire dispose d'un droit de veto sur les délibérations du Conseil des ministres. Le statut lui reconnaît également le droit de saisir le Conseil d'Etat, statuant en contentieux, pour non-conformité des lois togolaises aux traités internationaux et aux principes contenus dans la Déclaration Universelle des droits de l'Homme et dans le préambule de la Constitution de 1946.

Le Haut-Commissaire est assisté, dans l'exercice de ses nombreuses attributions, d'un Haut-Commissaire adjoint qui le supplée en cas d'absence ou d'empêchement (art. 30 modifié, alinéa 2). Il peut déléguer à ce dernier tout ou partie de ses pouvoirs. Le Haut-Commissaire dispose en outre des services d'un Cabinet et de conseillers techniques.

En définitive, la répartition des compétences opérée par le statut du 24 août 1956 fait du Haut-Commissaire le symbole de la symbiose politico administrative entre l'Etat français et la République Autonome du Togo : d'une part, ce haut fonctionnaire français joue un rôle important dans le fonctionnement des institutions "*autonomes*" togolaises, en tant que membre du pouvoir exécutif ; d'autre part, il exerce localement les fonctions réservées à la France. Ainsi, comme Janus, le Haut-Commissaire a en lui deux personnes : il est un agent du pouvoir local et participe à ce titre à l'exécutif togolais, et il est délégué permanent de l'Etat français au Togo. Dans l'exercice de ses fonctions, il apparaît que ce haut fonctionnaire « *se comporte comme un chef d'Etat en régime parlementaire. S'il préside les délibérations du Conseil des ministres, il ne dirige pas les débats et ne prend pas part au vote. Son rôle est surtout un rôle de conseiller* »³⁴⁵. Néanmoins, la présence du Haut-Commissaire au Conseil des ministres, où sont prises les plus importantes décisions, est de nature à limiter le pouvoir de décision du Gouvernement togolais.

³⁴⁵ Ibid, p. 629.

Le statut du 24 août 1956 transforme le territoire sous tutelle du Togo en une République Autonome ayant ses affaires propres, son Gouvernement et son Assemblée Législative. Cependant, le nouveau régime politique ainsi défini n'entrera en vigueur qu'après une consultation des populations togolaises.

3. Le referendum togolais

La consultation des Togolais sur le statut du 24 août 1956 constitue à la fois une obligation juridique et politique. Aussi, le refus du Conseil de tutelle d'assurer le contrôle du referendum n'altère point la volonté de la France d'organiser cette consultation.

a) Une obligation juridique et politique

D'abord, le referendum projeté par le Gouvernement français trouve son fondement juridique dans l'accord de tutelle du 14 décembre 1946. En effet aux termes de l'article 5 dudit accord, *« l'autorité chargée d'administration prendra les mesures nécessaires en vue ... de procéder, le moment venu, aux consultations appropriées, en vue de permettre à ces populations [togolaises] de se prononcer librement sur leur régime politique et d'atteindre les fins définies par l'article 76-b de la Charte »*. Ainsi, le régime politique dont il s'agit doit répondre aux fins de la Charte, c'est-à-dire, *« la capacité [des Togolais] à s'administrer eux-mêmes ou l'indépendance, compte tenu des aspirations librement exprimées des populations »* (art. 76-b). Cette obligation internationale est reprise et consacrée en droit interne français par l'article 8, alinéa 2 de la loi-cadre du 23 juin 1956. Ce texte dispose en substance qu'un *« referendum ... devra permettre aux populations [togolaises] de choisir entre le statut ... [du*

24 août 1956] et le maintien du régime de tutelle prévu par l'accord du 14 décembre 1946 ». Ainsi, en consacrant l'obligation internationale créée par l'accord de tutelle, le Gouvernement s'obligeait juridiquement à soumettre la réforme politique du 24 août 1956 à un referendum. Ce dernier permettra de savoir si les dispositions du nouveau statut répondent effectivement aux aspirations des populations togolaises.

Ensuite, la consultation des Togolais au sujet du nouveau statut est une obligation politique. Cette dernière résulte, d'une part, de la pression de l'Organisation des Nations unies et d'autre part, de la conjoncture locale. L'anticolonialisme des Nations unies a permis, en effet, à ses organes, surtout l'Assemblée Générale, d'influencer la politique de la France, puissance administrante, dans le sens de l'émancipation politique du Togo. Aussi, les critiques fréquentes de la Russie (anciennement l'U.R.S.S.), des Etats-Unis et du groupe afro-asiatique contraignent la France à introduire des réformes de plus en plus libérales dans l'organisation politique et administrative du Togo. Ainsi, dans la résolution du 15 décembre 1955 (rés. 944-X), l'Assemblée Générale prend acte des déclarations de la France sur une éventuelle consultation des Togolais, en vue de connaître leurs aspirations concernant le futur statut du territoire. L'Assemblée Générale recommande au Gouvernement français que cette consultation se déroule (comme au Togo britannique) sous le contrôle des Nations unies. Au niveau local, la conjoncture créée par l'évolution politique des territoires britanniques voisins a directement influencé l'évolution du Togo français. Ainsi, au lendemain du plébiscite du 9 mai 1956 favorable à l'intégration du Togo britannique à la Gold Coast, le Gouvernement anglais, fort du rapport du Haut-Commissaire des Nations unies au plébiscite, demanda à l'O.N.U. la fin de la tutelle sur le Togo britannique et l'union de ce dernier à la Gold Coast indépendante. Face au précédent anglais, le Gouvernement français était politiquement contraint, pour ne pas être du reste, d'engager des réformes dans le territoire du Togo placé sous son administration. De plus, à l'intérieur du territoire du Togo lui-même, les élites nationalistes éwé, douloureusement marquées par l'échec de l'"Ewéland", dénonçaient avec virulence l'appartenance du Togo à l'Union Française et réclamaient dans leurs pétitions l'indépendance immédiate.

Ainsi, la pression de l'O.N.U et la conjoncture locale obligent le Gouvernement français à agir vite : élaboration d'un statut qui doit être sanctionné politiquement par l'organisation d'un referendum sous la surveillance des Nations unies et cessation de la tutelle sur le Togo si le statut est approuvé par les Togolais.

b) Un referendum boycotté par les Nations unies

L'échec du mémorandum français

Conformément à l'accord de tutelle, le Gouvernement français présente au Conseil de tutelle, le 31 juillet 1956 ³⁴⁶, un mémorandum contenant le projet de statut tel qu'il sera soumis à l'Assemblée Territoriale du Togo et exprimant l'intention des autorités françaises d'organiser un referendum au cours du mois d'octobre suivant. La France demanda, à cet effet, au Conseil de tutelle d'envoyer une mission d'observateurs pour surveiller cette consultation populaire.

Du 2 au 14 août 1956, le Conseil de tutelle examina en huit séances l'aide-mémoire français. A cette occasion, le représentant français au Conseil de tutelle déposa le 9 août un projet de résolution qui prévoyait que, sous réserve de l'appréciation ultérieure des Nations unies sur les termes du referendum, le Conseil devrait désigner des observateurs pour superviser le déroulement du referendum au Togo français et établir un rapport au Conseil lors d'une prochaine session. Mais, dans sa résolution adoptée le 14 août 1956 (rés. 1499-XVIII^{ème}), le

³⁴⁶ Le mémorandum français a été présenté en même temps que le Gouvernement britannique soumettait au Conseil de tutelle les résultats du plébiscite au Togo britannique.

Conseil de tutelle rejeta par un partage égal des voix (7 voix contre 7) ³⁴⁷ le projet de résolution de la France pour diverses raisons. En effet, de nombreuses critiques furent présentées à l'encontre de la proposition française. Des membres du Conseil de tutelle avaient exprimé la crainte que les mesures envisagées par la France étaient trop hâtives. D'autres estimaient que le Conseil était incompetent pour voter le projet français. Une troisième partie soutenait que les propositions figurant dans le mémorandum n'étaient pas précises sur le contenu du statut ou que les mesures envisagées s'apparentaient à une simple décentralisation administrative et non à l'indépendance du Togo. Dans cette résolution, le Conseil de tutelle décida simplement de transmettre le mémorandum français à l'Assemblée Générale pour sa XI^{ème} session.

Le représentant de la France avait condamné l'attitude des puissances non administrantes au cours du vote et avait indiqué que le Gouvernement français, pour ne pas partager la responsabilité du Conseil de tutelle, était décidé à organiser le referendum togolais.

L'approbation du statut par les Togolais

L'article 2 du décret n° 56-848 relatif à l'organisation du referendum définit les termes de l'alternative. Ainsi, les populations togolaises, lors du referendum, sont appelées à choisir « *soit le statut défini par le décret n° 56-847 du 24 août 1956 et la fin du régime de tutelle prévu par l'accord du 14 décembre 1946 ; soit le maintien du régime de tutelle prévu par l'accord du 14 décembre 1946* ».

³⁴⁷ Les 7 voix favorables étaient celles des puissances administrantes (France, Grande-Bretagne, Australie, Belgique, Etats-Unis, Italie et Nouvelle Zélande) et les 7 autres, celles des non administrants (Birmanie, Chine, Guatemala, Haïti, Inde, Syrie et U.R.S.S.).

Il résulte des termes du referendum que pour le Gouvernement français, le statut de 1956 est exclusif du régime de tutelle ³⁴⁸ : l'approbation du statut et la fin de la tutelle internationale sont liées. Par conséquent, si les Togolais choisissent le maintien du régime de tutelle, c'est qu'ils ne veulent pas du statut, car pour la France, la tutelle et le statut sont incompatibles. Ainsi, il semble que pour les autorités françaises « *le statut est la réalisation de l'une des "fins essentielles" du régime : la capacité à s'administrer soi-même ou l'autonomie* » ³⁴⁹.

Cependant, du point de vue du droit international (accord de tutelle), l'adoption du statut n'entraîne pas la fin du régime de tutelle. En effet, né d'un acte international (accord entre la France et l'O.N.U.), le régime de tutelle ne saurait prendre fin par la seule volonté exprimée des Togolais (referendum). Juridiquement, seul un nouvel accord international entre le Gouvernement français et les Nations unies pourra faire cesser la tutelle sur le Togo. Ainsi, le referendum togolais n'entraîne pas la levée de la tutelle ; il a seulement valeur indicative pour les Nations unies. D'autre part, l'opinion du Gouvernement français, selon laquelle le statut constitue la réalisation de l'une des fins essentielles du régime de tutelle, est certes déterminante, mais pas suffisante pour obtenir la levée de la tutelle. L'opinion des Nations unies sur le degré d'autonomie prévu par ledit statut est en effet nécessaire dans l'optique d'une cessation du contrôle international sur le Togo. Il semble, dans le cas d'espèce, qu'il y a divergence de vues entre les autorités françaises et le Conseil de tutelle. En tout cas, pour ce dernier, le statut de 1956 n'est pas exclusif du régime international de tutelle.

Cependant, le refus des Nations unies d'envoyer une mission d'observation au Togo n'a pas entamé la détermination du Gouvernement français et des autorités togolaises à organiser le referendum. Ainsi, le 28 octobre 1956, les Togolais approuvent, à une large majorité, le statut du 24 août 1956 (71,51% pour et 5,07% contre), ce malgré les consignes d'abstention

³⁴⁸ LE CORNEC (J.), op. cit., p. 162.

³⁴⁹ Idem.

des partis nationalistes ³⁵⁰. Le referendum du 28 octobre clôture la mise en place des nouvelles institutions togolaises. En effet, au lendemain de la proclamation de la République Autonome du Togo (le 30 août 1956), Nicolas GRUNITZKY est désigné Premier Ministre, le 10 septembre 1956. Le 21 septembre, Gaston DEFFERRE, Ministre de la France d'outre-mer, installe solennellement la République Autonome du Togo.

Pris en application de l'article 8 de la loi-cadre et de l'accord de tutelle du 14 décembre 1946, le décret du 24 août 1956 réalise une mutation des institutions politiques du Togo sous administration française. Les réformes qu'il introduit dans l'organisation administrative et politique de ce territoire sont plutôt "*révolutionnaires*". En effet, historiquement, c'est la première fois que le Togo français est régi par un statut qui répartit les compétences entre l'Etat français et les autorités togolaises et crée un Gouvernement togolais et une Assemblée Législative habilitée à voter des lois dites togolaises. Ainsi, par rapport à la réforme de 1955, le nouveau statut constitue un véritable progrès : l'ancienne collectivité décentralisée accède désormais au rang de République Autonome, ce qui ouvre la voie à une étatisation future du Togo.

Au sein de l'Union Française, le décret du 24 août 1956 marque un tournant décisif dans la politique coloniale française : l'attribution des pouvoirs exécutif et législatif plus ou moins importants aux élites autochtones implique une certaine autonomie interne. En outre, les réformes introduites par le nouveau statut confirment la particularité de l'évolution politique du Togo français. Cet ancien protectorat allemand placé sous l'administration de la France devient le territoire test de la politique de réforme des territoires d'outre-mer : le cas togolais a donc valeur d'exemple.

³⁵⁰ "*Appel au peuple de France*", Pétition initiée par Sylvanus OLYMPIO et "*Déclaration du Jeune Togo*" signée de la J.U.V.E.N.T.O. qui disait en substance que « *Le contenu du referendum limite ... le choix de notre avenir, car il ne comporte pas l'éventualité d'une évolution de notre pays en dehors de l'Union Française* ». Ces deux appels sont reproduits dans Inter-Afrique-Presse, n° 31, du 21 septembre 1956.

Ainsi, du point de vue juridique, le statut du 24 août 1956 organise un régime qui procède à un transfert de compétences du Gouvernement central (Gouvernement français) vers les autorités togolaises. Cependant, bien que cette décentralisation s'étende aux domaines législatif et exécutif, la République Autonome du Togo ne dispose pas d'une véritable autonomie.

B. Une révolution institutionnelle modeste

Du point de vue politique, il est indéniable que le statut de 1956 constitue un progrès important. Néanmoins, malgré son statut de République Autonome, le Togo ne dispose que d'une autonomie interne limitée (1). D'un autre côté, le statut juridique de la République Autonome du Togo au sein de l'Union Française est matière à discussion (2) et sera évoquée dans les débats parlementaires relatifs aux décrets d'application de la loi-cadre aux territoires d'outre-mer (3).

1. Une autonomie interne timorée

L'article 1^{er} du statut de 1956 dispose : « *le Togo est une République Autonome, dont les rapports avec la République française dans une communauté d'esprit et d'intérêts sont définis par le présent statut* ». Ainsi, le statut introduit une catégorie juridique nouvelle (République Autonome) dans le droit public français d'outre-mer. A cette innovation terminologique correspond sur le plan juridique un nouvel aménagement des rapports entre l'Etat français et la République Autonome du Togo. Aussi, le statut pose le principe de la répartition des compétences entre les autorités togolaises et la France. Dans le cadre de cette répartition, les

"affaires propres" que le statut transfère aux autorités togolaises s'obtiennent par déduction³⁵¹ des compétences réservées à la France et limitativement énumérées.

Il résulte de la répartition des compétences³⁵² que, outre les matières de souveraineté nationale (défense, relations extérieures, intégrité territoriale des frontières togolaises), l'Etat français dispose de compétences purement internes. En effet, l'organisation de la justice (juridictions civile, administrative et pénale) relève des organes centraux de la République française (art. 26). Il en est de même pour la réglementation relative aux libertés publiques et le service de police judiciaire placé sous l'autorité du Haut-Commissaire. L'attribution de ces différentes matières à l'Etat français ou à son représentant au Togo constitue une sérieuse entorse à l'autonomie interne que les auteurs du statut avaient l'ambition de reconnaître à la République Autonome. Car, l'autonomie interne, à notre avis, n'est pas concevable si les autorités togolaises n'ont pas compétence pour organiser la justice et légiférer en matière de libertés publiques. En effet, l'organisation de la justice, la législation en matière de libertés publiques et la police judiciaire sont des matières internes, donc relevant de la compétence de la République Autonome. Par conséquent, leur inclusion dans l'ensemble des compétences réservées à la République française, malgré l'opposition des autorités togolaises au cours des négociations ayant précédé l'élaboration du statut, trahit le caractère libéral des réformes du 24 août 1956. S'agissant des libertés publiques, le décret modificatif du 22 mars 1957 a créé une situation juridique plus ambiguë qu'elle ne l'était : il opère une distinction entre la réglementation relative aux libertés publiques (matières réservées à l'Etat français) et la protection de l'exercice de ces libertés (relevant désormais de la compétence des autorités togolaises). La modification ainsi apportée par ledit décret ne peut qu'engendrer un conflit de compétences entre la France et la République Autonome du Togo : il sera difficile dans la pratique d'opérer « *une distinction entre ce qui serait la législation relative au régime des libertés publiques et celle relative à la protection de leur exercice* »³⁵³. D'autre part, « *l'obligation faite à la République Autonome de respecter les principes fondamentaux inclus dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme [et dans le préambule de la*

³⁵¹ Seules les attributions pénales de l'Assemblée et du Premier Ministre et la participation togolaise au fonctionnement des douanes sont citées dans le statut.

³⁵² Voir supra, p. 159.

³⁵³ AJAVON (R.), op. cit., p. 100.

*Constitution de 1946] suffit à elle seule à éviter l'accusation que l'on pourrait porter contre elle de vouloir établir un régime autoritaire sinon dictatorial »*³⁵⁴. De plus, dans le cadre de cette "*supra légalité togolaise*" (selon l'expression de M. LUCHAIRE), le Ministre de la France d'outre-mer et le Haut-Commissaire disposent chacun d'un droit de veto sur les lois togolaises (art. 38). Ce contrôle est renforcé par les dispositions des articles 10, 11 et 12 du statut qui donnent au Haut-Commissaire un droit d'appel suspensif devant le Conseil d'Etat à l'encontre des lois togolaises qui ne respecteraient pas les principes inscrits dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et le préambule de la Constitution de 1946.

Outre les libertés publiques et l'organisation de la justice, le statut réserve à l'Etat français « *les programmes et examens de l'instruction publique du second degré et de l'enseignement supérieur* ». A contrario, l'organisation générale de l'enseignement et l'enseignement primaire sont une matière togolaise. Ainsi, la matière de l'enseignement se trouve divisée en deux pôles de compétences placées sous deux autorités distinctes : l'Etat français et la République Autonome. La conséquence en est qu'un secteur de l'enseignement échappe à la compétence des autorités togolaises. Or, dans le cadre de l'autonomie voulue par le statut, l'enseignement ou l'instruction publique constitue, à notre sens, une matière interne et donc devant relever entièrement de la compétence des autorités togolaises. Sur le plan administratif, le partage de l'enseignement public entre deux autorités distinctes ne peut que nuire à l'homogénéité et à la continuité qui doivent exister entre les programmes de l'enseignement primaire et ceux du secondaire. Certes, l'accord de tutelle (art. 10, alinéa 3) confie à la France le développement de l'enseignement primaire, secondaire, technique et l'enseignement supérieur général ou professionnel, mais dans le cadre des réformes de 1956, le transfert aux autorités togolaises de l'enseignement public primaire et secondaire aurait consolidé l'autonomie interne de la République Autonome.

³⁵⁴ Idem.

D'autre part, il a été reproché ³⁵⁵ au statut de 1956 de ne pas reconnaître aux autorités togolaises une autonomie constitutionnelle, c'est-à-dire la compétence pour modifier l'organisation interne de la République Autonome (durée du mandat de l'Assemblée, organisation gouvernementale, ...). En effet, aux termes du statut, la République Autonome du Togo ne peut modifier unilatéralement son organisation politique et administrative ; une concertation avec le Gouvernement français est nécessaire. Il en résulte que la République Autonome n'est pas "*maître*" de son organisation interne : les autorités françaises interviennent de manière considérable dans la définition de l'organisation des institutions politiques et administratives togolaises.

Il semble donc qu'il y ait un paradoxe dans l'attitude du Gouvernement français : d'une part, sur le plan politique, il manifeste sa volonté d'introduire au Togo des réformes libérales qui consacrent une autonomie interne et qui reconnaîtraient aux populations togolaises une certaine souveraineté (l'organisation d'un referendum sur le statut de 1956), d'autre part, sur le plan juridique, les dispositions du statut sont malheureusement peu favorables à une pleine autonomie interne. Ainsi, l'incompétence des autorités togolaises à modifier la structure interne du Togo affaiblit une fois de plus l'autonomie du territoire.

2. Les implications juridiques du statut de 1956

Du point de vue politique, le décret du 24 août 1956 s'inscrit dans l'évolution politique et institutionnelle du Togo, enclenchée par la loi du 16 avril 1955. En effet, grâce aux

³⁵⁵ Rapport de la Commission des Nations unies pour le Togo déposé le 25 juillet 1957, suite à une visite au Togo du 30 mai au 30 juin.

innovations qu'il introduit, le statut du Togo ouvre la voie à une étatisation du territoire, ce qui consolide son avance politique sur les autres territoires d'outre-mer. Aussi, les auteurs de la loi-cadre du 23 juin 1956 ne manqueront pas de s'inspirer de l'exemple togolais pour mettre en œuvre les décrets d'application de ladite loi.

Du point de vue juridique, le statut de 1956 pose le problème de la situation de la République Autonome du Togo par rapport à la Constitution de 1946. Il s'agit là d'un problème de fond et de forme.

a) Une procédure inconstitutionnelle

Le Togo faisant partie de l'Union Française, c'est par rapport à ce cadre juridique qu'il faut analyser la procédure d'élaboration du statut de 1956. Les nouvelles institutions politiques togolaises ont été définies selon une procédure fixée par l'article 8 de la loi-cadre du 23 juin 1956. Cette procédure « *profondément originale au regard du droit public français* »³⁵⁶ est la suivante : élaboration d'un projet de statut par le Gouvernement français, transmission du projet au Conseil d'Etat et à l'Assemblée Territoriale du Togo pour avis et décret en Conseil des ministres définissant le statut définitif. Ainsi, ni le Parlement, ni l'Assemblée de l'Union n'interviennent dans l'élaboration du statut du Togo. Or, en vertu de l'article 60 de la Constitution française, le Togo est un territoire associé, et donc ces deux assemblées auraient dû être consultées sur les réformes introduites par le décret du 24 août 1956. En effet, l'article 75 de la Constitution de 1946 dispose : « *les modifications de statut et les passages d'une catégorie à l'autre, dans le cadre fixé par l'article 60, ne peuvent résulter que d'une loi votée par le Parlement, après consultation des Assemblées Territoriales et de l'Assemblée de l'Union* ». Sous le régime de la loi du 16 avril 1955, le Togo était une collectivité décentralisée ; avec le statut de 1956, la collectivité décentralisée est promue *République Autonome*. Ainsi, juridiquement, le décret du 24 août 1956 modifie le statut du Togo ; par

³⁵⁶ BORELLA (F.), op. cit., p. 287.

conséquent, le Parlement et l'Assemblée de l'Union Française auraient dû être consultés sur l'établissement des nouvelles institutions togolaises. Il apparaît donc que le statut de la République Autonome n'a pas été établi selon la procédure de changement de statut prévue par l'article 75 de la Constitution : la procédure d'élaboration du statut de 1956 est inconstitutionnelle. La thèse de l'inconstitutionnalité de la procédure du statut a été défendue par certains auteurs.

En effet, selon M. CORNEVIN, « *l'autonomie du Togo n'est pas réalisée suivant la procédure prévue au Titre VIII de la Constitution* » ; elle résulte d'un accord dont les termes ont été discutés et établis par le Gouvernement français et les autorités togolaises ³⁵⁷. La preuve en est que les Togolais peuvent solliciter et obtenir des modifications selon une procédure simplifiée établie par le statut lui-même. Pour M. LUCHAIRE, si le statut de la République Autonome ne fait aucune référence à l'Union Française, c'est parce que ce cadre juridique n'a pas été utilisé pour diriger l'évolution politique togolaise ³⁵⁸. C'est aussi l'avis de M. BORELLA qui soutient que le statut du Togo a été défini en dehors des « *institutions prévues par le Titre VIII de la Constitution auquel il ne se réfère pas* » ³⁵⁹. Mais, contrairement à MM. CORNEVIN et LUCHAIRE, M. BORELLA souligne que la République Autonome « *reste très profondément attachée à l'ordre juridique français* » ³⁶⁰. Pour MM. CORNEVIN et LUCHAIRE, l'établissement du statut du Togo en dehors des institutions du Titre VIII de la Constitution implique l'exclusion du Togo de l'Union Française. En effet, « *la procédure expéditive [utilisée par le Gouvernement] a le grave inconvénient d'être inconstitutionnelle et d'enlever au Togo son caractère de territoire associé, donc, si l'on s'en tient à la lettre des textes, de le faire sortir de l'Union Française* » ³⁶¹. La République Autonome est une catégorie juridique nouvelle qui n'est pas mentionnée

³⁵⁷ CORNEVIN (R.), op. cit., 1959, p. 391.

³⁵⁸ LUCHAIRE (F.), op. cit., p. 2.

³⁵⁹ BORELLA (F.), op. cit., p. 287.

³⁶⁰ Idem.

³⁶¹ CORNEVIN (R.), op. cit., 1959, p. 392.

dans l'article 60 de la Constitution ; par conséquent, le Togo évolue désormais en dehors de l'Union Française et de la Constitution ³⁶².

Cependant, la thèse de l'inconstitutionnalité du statut du Togo doit être relativisée, car une interprétation libérale de la procédure d'élaboration conduirait à la validité de celle-ci. En effet, on admettrait dans cette hypothèse que le statut du Togo a été établi en deux temps : d'abord, la loi-cadre du 23 juin 1956 par laquelle le Parlement a défini les grands principes du statut (répartition des charges financières et des compétences entre la France et la République Autonome, organisation d'un referendum, exercice d'une tutelle d'opportunité, levée de la tutelle) ; ensuite, le décret du 24 août 1956 portant statut du Togo, statut élaboré d'un commun accord par le Gouvernement français et les autorités togolaises. Il en résulte que le cadre du statut a été défini par la loi et par délégation du Parlement, le décret portant statut a force législative. De même, l'Assemblée de l'Union Française ayant donné son avis sur la loi-cadre, elle a pu indirectement avaliser le statut puisque les grands axes de ce dernier y étaient inscrits. Ainsi, le statut du Togo a été établi suivant une procédure constitutionnelle.

Bien que le Cameroun appartienne à la même catégorie juridique que le Togo (territoire associé), l'élaboration du statut de celui-ci est intervenue selon une procédure différente qui n'a pas suscité de débat doctrinal. En effet, l'article 9 de la loi-cadre prévoit que « *compte tenu des accords de tutelle, le Gouvernement pourra, par décrets pris après avis de l'Assemblée Territoriale et de l'Assemblée de l'Union Française, procéder pour le Cameroun à des réformes institutionnelles ainsi qu'à des créations de provinces, d'assemblées et de conseils provinciaux* ». Il semble donc que les réformes envisagées soient moins profondes qu'au Togo : le texte prévoit un simple aménagement du régime administratif du Cameroun. Mais, curieusement, l'article 9 prévoit la consultation de l'Assemblée de l'Union pour les réformes à introduire au Cameroun, alors que pour l'établissement du statut du Togo, l'avis de cette assemblée n'a pas été sollicité. Selon M. BORELLA, le statut du Togo a été élaboré pendant les vacances parlementaires, donc à un moment où l'Assemblée de l'Union ne

³⁶² LUCHAIRE (F.), op. cit., p. 2 et LE CORNEC (J.), op. cit., pp. 402-406.

pouvait siéger³⁶³. En tout cas, la différence entre les réformes envisagées dans ces deux territoires associés et les procédures suivies pour les réaliser traduisent vraisemblablement la différence d'évolution entre le Togo et le Cameroun.

En définitive, nous estimons que le statut du Togo a été établi suivant une procédure extra constitutionnelle puisque ni le Parlement, ni l'Assemblée de l'Union Française n'ont été consultés alors que, selon l'article 75 de la Constitution, cette consultation était obligatoire. Toutefois, nous récusons l'idée selon laquelle la République Autonome existe et fonctionne en dehors de l'Union Française. Car, bien que le statut de 1956 crée une catégorie juridique non prévue par la Constitution, ses promoteurs n'avaient pas l'intention d'exclure le Togo de l'Union Française. En effet, le 7 janvier 1957, le Ministre de la France d'outre-mer, M. DEFFERRE, déclarait devant la IV^{ème} Commission de l'Assemblée Générale des Nations unies que « *le statut du Togo a créé en réalité une catégorie nouvelle à l'intérieur de l'Union Française* »³⁶⁴. D'autre part, le rapport précédant le texte du décret du 24 août 1956 affirme que ce dernier répond aux préoccupations exprimées dans la motion du 4 juillet 1955 (de l'Assemblée togolaise) et qui sont : « *la double volonté des populations, d'une part, de sauvegarder définitivement la personnalité du territoire ... d'autre part de ne pas se séparer de l'ensemble français européen et africain ...* ». De même, il semble que l'Assemblée Territoriale avait suggéré dans ses amendements que le Togo soit désigné "*République Autonome au sein de l'Union Française*". Selon M. CORNEVIN, cette proposition fut rejetée par le Gouvernement français en raison de la procédure « *inconstitutionnelle* » qui a été utilisée³⁶⁵. Mais, l'amendement des élus togolais traduit, s'il en est besoin, l'esprit du décret du 24 août 1956 : les réformes politiques envisagées, fussent-elles libérales, n'avaient pas pour but de sortir le Togo de l'Union Française. La preuve en est que l'article 3, alinéa 1^{er}, du statut maintient la représentation togolaise dans les organes centraux de la République française : la République Autonome est représentée au Parlement, à l'Assemblée de l'Union Française et, le cas échéant, au Conseil Economique. Ainsi, la République Autonome est subordonnée à la Constitution française. De même, à la suite de M. BORELLA, nous

³⁶³ BORELLA (F.), op. cit., p. 295.

³⁶⁴ Compte rendu de la IV^{ème} Commission, Assemblée Générale, XI^{ème} session.

³⁶⁵ CORNEVIN (R.), op. cit., 1959, p. 392.

affirmons que, certes, la République Autonome n'est pas mentionnée dans l'énumération que donne l'article 60 de la

Constitution, mais « *la définition de l'Union Française que donne le préambule de la Constitution de 1946 n'exclut nullement le nouveau Togo de cette "union de nations et de peuples" »* ³⁶⁶.

b) Les rapports entre la France et la République Autonome

L'article premier du statut du Togo dispose que « *le Togo est une République Autonome dont les rapports avec la République française, dans une communauté d'esprit et d'intérêts, sont définis par le présent statut* ». Ainsi, le statut affirme solennellement la personnalité togolaise. Cette personnalité se manifeste, sur le plan organique, par l'existence d'un législatif et d'un exécutif, chargés d'assurer la gestion des "*affaires propres de la République Autonome du Togo*" (art. 5 modifié). Le nouveau statut introduit une catégorie juridique nouvelle dans la « *mouvance française* » ³⁶⁷, car la République Autonome ne figure pas dans l'énumération faite par l'article 60 de la Constitution française de 1946. Dès lors, se pose la question de savoir si la République Autonome est extérieure ou non à la République française. Le débat doctrinal sur la nature des rapports entre la République Autonome et la République française semble assez contradictoire.

Pour M. COLLIARD, si dans sa rédaction, l'article premier du statut semble indiquer que la République Autonome du Togo est extérieure à la République française, il n'en est rien en réalité. Il affirme au contraire que « *le Togo est intérieur à la République française* » ³⁶⁸. En

³⁶⁶ BORELLA (F.), op. cit., p. 287.

³⁶⁷ COLLIARD (C. A.), op. cit., p. 235.

³⁶⁸ Ibid, pp. 234-236.

effet, l'acte qui organise les rapports entre le Togo et la République française est un acte de droit interne, en l'occurrence un décret. De même, la République Autonome du Togo n'est pas un Etat au sens du droit international, d'où sa représentation au sein des organes centraux de la République française. En définitive, M. COLLIARD affirme que la République Autonome du Togo est une « *entité autonome au sein de la République française* ». C'est également l'opinion de M. Sylvanus OLYMPIO ³⁶⁹. L'opinion de M. COLLIARD nous semble non fondée juridiquement dans la mesure où la République française n'est pas un Etat fédéral : les articles 1^{er} et 85 de la Constitution stipulent que la République française est un Etat unitaire.

Au contraire, M. LUCHAIRE soutient que le Togo se trouve dans une situation non prévue par la Constitution française : l'article 60 ne cite pas la République Autonome. L'auteur précise que le Togo est « *un Etat autonome dont certains intérêts sont mis en communs avec ceux de la France et gérés par des organes communs aux deux pays* ». De son côté, M. LE CORNEC affirme que la République française étant une et indivisible du point de vue constitutionnel, elle ne peut pas être fédérale en droit. Mais, ajoute-t-il, « *en fait, elle est, sinon fédérale, du moins fédéralisée ...par l'évolution des structures des territoires d'outre-mer entendus lato sensu* » ³⁷⁰. Par conséquent, l'auteur soutient que la République Autonome du Togo est un Etat fédéré, d'après le statut de 1956, et cela pour trois raisons : elle ne fait pas partie en tant que telle du droit international public ; certaines de ces compétences internationales et internes sont exercées par la République française (ordre juridique superposé) et elle participe par l'intermédiaire de ses représentants aux organes centraux de la République française ³⁷¹. Il en résulte que le Togo n'est plus juridiquement un territoire sous tutelle, donc un territoire associé, puisque selon M. LE CORNEC, empiriquement, les rapports entre la République Autonome et la République française sont identiques à ceux qui existent entre un Etat fédéré et l'Etat fédéral. Pour les autorités togolaises, le statut de 1956 fait passer le pays de la catégorie de "*territoire associé*" à celle d'"*Etat associé*" puisque celui-ci définit les compétences internes des pouvoirs publics togolais, organise les rapports

³⁶⁹ Déclaration devant le Conseil de tutelle, 17 avril 1947.

³⁷⁰ LE CORNEC (J.), op. cit., pp. 429-430.

³⁷¹ Idem.

entre la France et le Togo et la représentation de ce dernier à l'Assemblée de l'Union Française³⁷².

Une troisième opinion doctrinale est développée par M. GONIDEC³⁷³. Selon lui, le Togo n'est pas un Etat au sens du droit international dans la mesure où tous les attributs de la souveraineté internationale sont détenus par la France. D'abord, contrairement à ce qu'affirme M. LUCHAIRE, l'auteur soutient que le Togo ne dispose d'aucune autonomie interne, car la France détient encore non seulement des compétences internes importantes, mais exerce également un contrôle sur les compétences transférées aux autorités togolaises. Ainsi, malgré son titre de République Autonome, le Togo ne dispose que d'une autonomie interne partielle ou pour reprendre les termes du Conseil de tutelle, d'une « *certaine mesure d'autonomie* ». Ensuite, à l'opposé de M. COLLIARD, M. GONIDEC affirme que le Togo (comme le Cameroun) n'est pas une collectivité intégrée à la République française, car jusqu'à preuve du contraire, la France est un Etat unitaire. De plus, « *la caractéristique des territoires sous tutelle est d'être des collectivités distinctes des métropoles* ». Enfin, il développe l'argument selon lequel le Togo (comme le Cameroun) répond toujours aux caractéristiques du "territoire associé". Cette catégorie juridique, affirme-t-il, est « *suffisamment souple pour s'adapter à toutes les situations* » dans la mesure où le Togo se trouve dans une situation juridique "hybride". En effet, en raison de son statut de "territoire associé", la République Autonome du Togo est « *extérieure à la République française [et] conserve son individualité propre (territoire, population, Gouvernement) et son caractère de collectivité soumise à un contrôle international* ». D'autre part, la clause de partie intégrante du territoire français inclut le Togo dans l'Union Française (art. 4, alinéa 1, de l'accord de tutelle), d'où sa « *vocation à participer à ses institutions (Assemblée de l'Union Française, zone franc)* ». En conclusion, M. GONIDEC affirme que le Togo, compte tenu de sa situation mixte, « *participe à la fois de la nature de l'Etat associé, en ce sens qu'il est extérieur à la République [française] et qu'il participe comme lui aux institutions de l'Union, et de la nature de Territoire d'outre-mer, en ce qu'il participe comme lui au fonctionnement des institutions de la République* ». Ce statut

³⁷² GONIDEC (P.-F.), op. cit., p. 625.

³⁷³ Ibid, pp. 624-626.

mixte résulte de la conjonction de deux actes juridiques aux caractères différents : accord de tutelle (acte de droit international) et statut du Togo (acte de droit interne).

En définitive, la thèse de M. GONIDEC nous paraît la plus fondée juridiquement, car le décret du 24 août 1956 introduit, certes, des réformes politiques libérales au Togo, mais cet acte de droit interne n'a pas pu juridiquement contredire l'accord de tutelle de 1946 selon lequel le Togo est un territoire sous tutelle, placé sous administration française. Il en résulte donc que le statut du Togo n'a pas créé un Etat fédéré (République Autonome) qui serait intégré à la République française. Aussi, soutenir que cette dernière est un Etat fédéral nous semble un peu exagéré puisque cela revient à dire que la réforme de 1956 consacre l'échec de la Constitution de la IV^{ème} République et par conséquent l'établissement d'une nouvelle Constitution. Sans doute le statut du Togo, comme l'a affirmé M. LUCHAIRE, fait-il apparaître les insuffisances du Titre VIII de la Constitution de 1946, relatif à l'Union Française, auquel cas il faudrait modifier les dispositions dudit titre. En tout cas, comme M. GONIDEC, nous pensons que la République Autonome du Togo se trouve effectivement dans une situation juridique hybride : d'une part, il est une collectivité soumise à un contrôle international (accord de tutelle toujours en vigueur) et d'autre part, il est administré comme partie intégrante du territoire français et participe au fonctionnement des organes centraux de la République française.

Le statut du 24 août 1956 confère au territoire sous tutelle du Togo le titre de "*République Autonome*". Toutefois, malgré ce titre, le Togo ne jouit pas d'une pleine autonomie interne, car non seulement les attributs de la souveraineté internationale sont détenus par la France, mais cette dernière dispose également d'importantes compétences internes. Finalement, le Togo ne dispose que d'une autonomie interne partielle. D'autre part, bien qu'élaboré suivant une procédure inconstitutionnelle, le statut du Togo n'a pas dénaturé les rapports entre la France et la République Autonome : le Togo demeure une collectivité soumise au contrôle international et un territoire associé au sein de l'Union Française. L'expérience politique togolaise entamée depuis 1955 servira de source d'inspiration dans l'élaboration des décrets d'application de la loi-cadre pour les territoires d'outre-mer.

3. L'extension de l'expérience togolaise aux territoires d'outre-mer

Les décrets d'application de la loi-cadre portant réorganisation des territoires d'outre-mer ont transposé en Afrique Occidentale Française (A.O.F.), en Afrique Equatoriale Française (A.E.F.) et à Madagascar les institutions mises en place au Togo par la loi du 16 avril 1955 : Conseil de Gouvernement, Assemblée Territoriale dotée de larges compétences et Conseils de circonscription. Mais, la définition du statut du Togo, le 24 août 1956, a influencé les débats parlementaires relatifs à ces décrets, de sorte que les institutions des territoires d'outre-mer, bien qu'inspirées de la réforme de 1955, trouvent leur perfectionnement dans le statut de la République Autonome.

a) La transposition des institutions togolaises

Les décrets du 4 avril 1957 devaient instituer dans tous les territoires d'outre-mer des Conseils de Gouvernement, des Assemblées Territoriales aux pouvoirs élargis, des circonscriptions administratives et des collectivités rurales dotées de personnalité morale.

Les Conseils de Gouvernement

Conditions de formation et de fonctionnement³⁷⁴

Comme dans le cas du Togo (art. 2, loi de 1955), le Conseil de Gouvernement dans les territoires d'outre-mer est présidé par le chef du territoire. Il est composé de douze membres, dont une moitié est élue par l'Assemblée Territoriale et l'autre moitié nommée par le chef du territoire, en dehors de l'Assemblée. Ainsi, par son équilibre et sa parité, le Conseil de Gouvernement en A.O.F. et A.E.F. s'écarte du Conseil de Gouvernement du Togo dont la composition était déséquilibrée (cinq membres élus et quatre nommés). Mais, cette composition est en deçà de celle qui avait été suggérée par la commission des territoires d'outre-mer. Cette dernière avait en effet proposé que le chef du territoire désignerait un Premier Ministre qui solliciterait l'investiture de l'Assemblée, après quoi il nommerait tous les autres ministres. Incontestablement, cette proposition va au-delà de la réforme de 1955 puisqu'elle s'inspire des institutions mises en place au Togo par le statut de 1956 (un Premier Ministre togolais qui choisit les membres de son cabinet, art. 15 du statut).

Les membres du Conseil de Gouvernement portent le titre de ministre et le conseiller de Gouvernement élu en tête de liste prend le titre de vice président du Conseil. Ainsi, il y a perfectionnement des institutions togolaises de 1955, car les conseillers togolais ne portaient pas le titre de ministre (vocabulaire politique) et le Commissaire de la République désignait lui-même son remplaçant ou suppléant (art. 12, loi de 1955). De même, contrairement à la réforme de 1955 qui n'organisait pas la responsabilité collective (art. 9 : remplacement d'un conseiller pour absence prolongée au-delà de trois mois), le décret du 4 avril 1957 prévoit que le Conseil de Gouvernement a la faculté de démissionner s'il estime ne plus avoir la confiance de l'Assemblée Territoriale³⁷⁵. D'autre part, dans le cadre de leurs compétences, les conseillers doivent répondre à toutes les questions posées par l'Assemblée Territoriale. Certes, ces dispositions n'organisent pas explicitement la responsabilité politique des conseillers puisque c'est le Conseil qui estime la confiance et non l'Assemblée qui la vote, mais elles ont le mérite de poser les bases de cette responsabilité. Les ministres ou conseillers

³⁷⁴ Décrets n° 57-459 du 4 avril 1957 pour l'A.O.F. et l'A.E.F. et n° 57-463 du 4 avril 1957 pour Madagascar.

³⁷⁵ Proposition de texte faite par P.-H. TEITGEN, élu du M.R.P..

restent en fonction pour une période égale à la durée du mandat de l'Assemblée et non comme au Togo où la période est égale à la moitié de la durée de ce mandat (art. 5, loi de 1955). Les membres du Conseil de Gouvernement peuvent démissionner ou être révoqués par le chef du territoire sur proposition du vice président du Conseil, d'où le rapprochement avec la solution togolaise (art. 9, loi de 1955). Comme pour le Togo, les Conseils de Gouvernement des territoires d'outre-mer sont permanents ; par contre, ils peuvent être dissouts par décret pris en Conseil des ministres après avis de l'Assemblée Territoriale. La réforme de 1955 n'organisait pas au Togo cette dissolution.

Les attributions du Conseil de Gouvernement ³⁷⁶

Sous l'autorité et la présidence du chef du territoire (le Haut-Commissaire), le Conseil de Gouvernement assure l'administration de services territoriaux, donc une mainmise directe de l'administration qui tranche avec la simple assistance dans le cas du Togo (art. 15, loi de 1955). Les attributions des conseillers sont collectives et individuelles.

Parmi les attributions collectives, il y a tous les projets relatifs aux affaires d'intérêt général à soumettre aux délibérations de l'Assemblée et de sa Commission permanente qui sont décidés en Conseil de Gouvernement. On y trouve également les actes réglementaires concernant la gestion des affaires territoriales. Sont délibérées en Conseil de gouvernement les matières touchant au domaine économique (commerce extérieur, foires, marchés, ...), administratif (organisation de la chefferie après avis de l'Assemblée, organisation des circonscriptions administratives, création et organisation des collectivités rurales, ...) et social (éducation de base, régime du travail, ...). Le Conseil de Gouvernement délibère aussi sur toutes les questions relatives à l'administration des intérêts patrimoniaux et financiers et aux travaux publics territoriaux.

³⁷⁶ Décrets n° 57-460 du 4 avril 1957 pour l'A.O.F. et l'A.E.F. et n° 57-463 du 4 avril 1957 pour Madagascar.

Lorsque les circonstances exceptionnelles l'exigent, le chef du territoire peut, par arrêtés pris en Conseil de Gouvernement, prendre toutes décisions immédiatement exécutoires en vue de suspendre ou de réduire provisoirement certains droits fiscaux. Ces décisions sont soumises à l'Assemblée pour ratification. Au Togo, ces mesures étaient prises non pas par le Commissaire de la République mais par le Conseil de Gouvernement lui-même (art. 19, loi de 1955). Lorsque le chef du territoire estime qu'une décision du Conseil de Gouvernement excède les pouvoirs de celui-ci ou est de nature à porter atteinte à la défense nationale, à l'ordre public, au maintien de la sécurité ou aux libertés publiques, il en saisit (par l'intermédiaire du Haut-Commissaire) le Ministre de la France d'outre-mer qui peut annuler la délibération par décret pris après avis du Conseil d'Etat dans un délai suspensif de trois mois. Cette disposition est plus précise que celle du Togo qui ne visait que l'excès de compétences et ne mentionnait pas le Conseil d'Etat (art. 14, loi de 1955). En outre, pour les territoires d'outre-mer, il est précisé que, sous réserve des attributions du Conseil du contentieux administratif, les actes pris en Conseil de Gouvernement sont susceptibles de recours devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux.

Ainsi, à travers ses attributions collégiales, « *le Conseil de Gouvernement [s'affiche comme la seule] autorité administrative du territoire puisqu'il assure l'administration des services territoriaux et qu'il prend tous les actes réglementaires concernant la gestion des affaires territoriales* »³⁷⁷.

Au titre des attributions individuelles, les ministres sont chargés, par délégation du chef du territoire et sur avis du vice président, de la gestion d'un ou de plusieurs services publics territoriaux. Ainsi, chaque ministre est responsable devant le Conseil de Gouvernement et éventuellement devant l'Assemblée (puisque'il peut être entendu par celle-ci) du bon fonctionnement du service public et de l'administration des affaires relevant du secteur administratif dont il est chargé. Il peut constituer auprès de lui un secrétariat ; il dirige les

³⁷⁷ LE CORNEC (J.), op. cit., p. 410.

services placés sous son autorité avec l'assistance de fonctionnaires et de chefs de services. Le ministre doit veiller à l'exécution par ses services des décisions du Conseil de Gouvernement et des délibérations de l'Assemblée Territoriale.

L'élargissement des compétences des Assemblées Territoriales

Le décret n° 57-460 du 4 avril 1957 consacre l'expansion des compétences des Assemblées Territoriales. Ainsi, concernant les intérêts patrimoniaux et les travaux publics territoriaux, l'Assemblée délibère sur des matières énumérées : la transaction de plus de dix millions de francs CFA, l'acceptation ou le refus des dons et legs stipulés pour le territoire avec charges ou affectations immobilières, l'aliénation des propriétés immobilières, l'octroi des concessions agricoles et forestières, ...

En matière financière, l'Assemblée délibère sur les questions touchant à la fiscalité et au crédit public du territoire. Contrairement à la réforme de 1955, il est prévu que les projets de budget du territoire doivent être votés en équilibre. De même, la possibilité de virement exceptionnel de crédit de chapitre à chapitre (art. 46, loi de 1955) est interdite. Il est également stipulé que l'établissement d'office du budget s'exerce en Conseil de Gouvernement et non par décret en Conseil d'Etat (art. 54, alinéa 2, loi de 1955). D'autre part, l'Assemblée prend des délibérations portant règlements territoriaux dans les matières suivantes : le statut général des agents des cadres territoriaux, le statut civil ou coutumier (la constatation, la rédaction, la codification des coutumes et l'adaptation des coutumes à l'évolution sociale), le domaine du territoire, le commerce intérieur, l'agriculture, l'élevage, les Eaux et Forêts, ... Ces matières sont quasiment celles pour lesquelles l'Assemblée Territoriale du Togo délibérait sur les modalités d'application territoriale des lois et décrets (art. 33, loi de 1955). Mais, concernant les territoires d'outre-mer, les « *rubriques sont plus précises et comportent des mentions nouvelles telles que l'élevage, la protection des sols, de la nature et des végétaux, la*

*navigation intérieure, ... »*³⁷⁸. Ainsi, du point de vue matériel et par rapport à l'Assemblée Territoriale du Togo, les Assemblées Territoriales des territoires d'outre-mer bénéficient d'une extension de ces compétences. Toutefois, leur pouvoir de décision reste limité.

En effet, sur le plan hiérarchique, en dehors du droit qu'a le chef du territoire de demander une seconde lecture (art. 11, statut du Togo de 1956), le Ministre de la France d'outre-mer peut demander l'annulation des délibérations de l'Assemblée Territoriale et sa Commission permanente pour excès de pouvoir ou violation de la loi par un décret pris en forme de règlement d'administration publique, sinon l'approbation est tacite à l'expiration d'un délai de 90 jours. Il résulte de l'annulation pour violation de la loi que les délibérations de l'Assemblée Territoriale sont subordonnées à la loi, et donc le Parlement continue d'exercer sa compétence législative sur les matières délibérantes de l'Assemblée. Du point de vue matériel et contrairement à l'Assemblée Territoriale du Togo (art. 28, loi de 1955), les Assemblées des territoires d'outre-mer ne peuvent pas délibérer « *sur tous projets et propositions ressortissants à des matières de caractère local qui ne font pas l'objet d'une disposition légale ou réglementaire* ». Or, ce pouvoir de délibérer dans les matières de caractère local « *par défaut d'évocation législative ou réglementaire donnait à l'Assemblée togolaise un pouvoir pseudo-législatif* »³⁷⁹. Les Assemblées des territoires d'outre-mer ne disposent donc pas de ce pouvoir.

L'analyse des Conseils de Gouvernement et des Assemblées Territoriales des territoires d'outre-mer fait apparaître que les décrets d'application de la loi-cadre avaient comme finalité la décentralisation administrative de ces territoires. Ainsi, non seulement ces nouvelles réformes s'inspirent de la réforme de 1955, mais elles empruntent aussi au statut du Togo quelques aspects de l'autonomie politique : responsabilité du Conseil de Gouvernement devant l'Assemblée Territoriale.

³⁷⁸ Ibid, p. 412.

³⁷⁹ Ibid, p. 414.

Les collectivités rurales

C'est le décret n° 57-461 qui organise leur institution et leur fonctionnement en A.O.F. et A.E.F.. Au lendemain de la mise en place des Conseils de circonscription du Togo (1951), des propositions ont été faites à l'Assemblée de l'Union Française pour instituer des budgets de cercles dans les territoires d'outre-mer et pour créer des conseils locaux représentatifs des collectivités indigènes dans les circonscriptions administratives de l'Afrique et de Madagascar ³⁸⁰. Cependant, ces propositions ont tardé à être mises en application. En effet, c'est à la suite de la réforme de 1955 qui dotait le Togo de circonscriptions administratives ayant une personnalité morale que la loi-cadre du 23 juin 1956 décida la création de collectivités rurales en A.O.F. et A.E.F.. Il résulte des décrets du 4 avril 1957 que les collectivités rurales des territoires d'outre-mer sont dotées de personnalité morale et peuvent être créées par arrêté du chef du territoire pris en Conseil de Gouvernement après avis de l'Assemblée Territoriale. Mais, cette création est soumise à une condition : la collectivité doit disposer de ressources nécessaires à l'équilibre de son budget (art. 60, loi de 1955). Au Togo, les Conseils de circonscription ont été créés directement par le décret du 3 janvier 1946 ; le Commissaire de la République déterminait par arrêté leur composition et leur fonctionnement.

Ainsi, dix ans après la création des Conseils de circonscription togolais, les territoires d'outre-mer seront dotés, sous le régime de la loi-cadre, de collectivités rurales ayant une personnalité morale. L'institution des collectivités rurales dans les territoires d'outre-mer s'inscrit dans la politique de décentralisation inaugurée par la "*loi municipale*" du 18 novembre 1955. Grâce à ces collectivités, les populations peuvent désormais participer, par l'intermédiaire de leurs élus, à la gestion des intérêts locaux.

b) L'évocation des réformes togolaises dans les débats parlementaires

Les autorités françaises ne se doutaient pas que les réformes politiques togolaises auraient eu un effet de contagion sur l'évolution des territoires d'outre-mer. Cette contagion est apparue lors des débats parlementaires concernant les décrets d'application de la loi-cadre. En effet, les élus africains, surtout ceux des territoires d'outre-mer, exprimeront leur volonté d'obtenir pour leur territoire les institutions dont le Togo a bénéficié en 1956. Comme pour le statut du Togo, les débats les plus importants ont porté sur la composition et le fonctionnement du Conseil de Gouvernement, embryon d'un exécutif local.

En effet, à l'Assemblée de l'Union Française, un amendement communiste était ainsi formulé : « *chaque Conseil des ministres est présidé par un Premier Ministre, investi par l'Assemblée Territoriale et qui nomme les membres de son Gouvernement. Le Conseil des ministres est responsable devant l'Assemblée Territoriale* »³⁸¹. L'auteur de cet amendement précisait en substance : « *notre amendement s'inspire d'un certain nombre de dispositions du décret du 24 août 1956 portant statut du Togo* »³⁸².

Les débats à l'Assemblée Nationale furent très âpres et opposèrent le Gouvernement à la commission des territoires d'outre-mer³⁸³ dont les revendications étaient essentielles aux yeux des élus africains. Ainsi, pendant la discussion sur la répartition des compétences, L. S. SENGHOR exprima son irritation devant les nouvelles institutions proposées par le Gouvernement. Le leader des Indépendants d'Outre-Mer (I.O.M.) avait, en effet, déclaré : « *le Gouvernement et la majorité se sont réservés les pouvoirs réels, même ceux qui, dans un Etat fédéral, ressortissent aux autorités locales, et ne nous ont laissé que les joujoux et les sucettes. Or, nous ne sommes plus les grands enfants qu'on s'est plu à voir en nous, et c'est*

³⁸⁰ Propositions CORTINCHI, n° 140/1951 et JOUSSELIN-THEMIA (M.R.P.), n° 106/1952, cité par LE CORNEC (J.), op. cit., p. 415.

³⁸¹ Amendement ORDU-BARBE, Journal Officiel de la République française, Débats n° 66, Assemblée de l'Union Française, 19 décembre 1956, p. 1370, cité par LE CORNEC (J.), op. cit., p. 418.

³⁸² Idem.

*pourquoi les joujoux et les sucettes ne nous intéressent pas ...Le statut qui va sortir de nos délibérations ne sera pas un statut librement discuté entre la Métropole et les territoires d'outre-mer, mais une charte octroyée »*³⁸⁴. Nul doute que SENGHOR faisait référence au statut du Togo qui est le résultat des discussions entre Gouvernement français et élus togolais³⁸⁵. Il réclamait pour les élus des territoires d'outre-mer la liberté d'amendements et de discussions dont avaient bénéficié les élus togolais. Sur la composition et le fonctionnement du Conseil de Gouvernement, la commission des territoires d'outre-mer avait suggéré dans son rapport que les Conseils de Gouvernement deviennent des Conseils de ministres présidés par un Premier Ministre et responsables devant l'Assemblée Territoriale, celle-ci pouvant mettre fin aux fonctions du Premier Ministre par le vote d'une motion de censure. Cette proposition transpose incontestablement le système togolais aux territoires d'outre-mer, car S. M. APITHY, rapporteur de la commission avait expressément déclaré « *politiquement, il est impossible de ne pas reconnaître aux territoires d'Afrique Noire au moins le statut dont bénéficie le Togo par le décret du 24 août 1956 et qui vient d'être proposé au Cameroun* ».

Pour G. DEFFERRE, Ministre de la France d'outre-mer, la revendication d'un véritable exécutif par les Indépendants d'Outre-Mer aboutirait à créer de véritables Etats³⁸⁶, ce qui est contraire à la loi-cadre (loi de décentralisation et de déconcentration administratives) et par extension à la Constitution française. Ainsi, le Ministre rejetait la proposition de la commission des territoires d'outre-mer et maintenait que le chef du territoire sera responsable de toute l'administration. Finalement, suite à un accord intervenu entre le Ministre et la commission, l'Assemblée Nationale décida que le chef du territoire préside le Conseil de Gouvernement ; la moitié des conseillers seront élus et que le conseiller élu en tête de liste prendra le titre de vice-président du Conseil. Il fut aussi décidé que le Conseil de Gouvernement a la faculté de démissionner s'il estime ne plus avoir la confiance de

³⁸³ La commission comprenait 44 membres : 24 représentants des territoires d'outre-mer, dont 22 autochtones.

³⁸⁴ Journal Officiel de la République française, Débats parlementaires, Assemblée Nationale, 1^{ère} séance du 1^{er} février 1957, p. 485, cité par ROGER de BENOIST (J.), *L'Afrique occidentale française. De la Conférence de Brazzaville (1944) à l'indépendance (1960)*, Dakar, Les Nouvelles Editions Africaines, 1982, p. 318.

³⁸⁵ Voir supra, pp. 155 et ss.

³⁸⁶ DEFFERRE (S.F.I.O.), Journal Officiel de la République française, Débats n° 10, Assemblée Nationale, 31 janvier 1957, p. 608, cité par LE CORNEC (J.), op. cit., p. 419.

l'Assemblée Territoriale (amendement P-H TEITGEN). C'est donc la responsabilité indirecte du Conseil de Gouvernement devant l'Assemblée qui est consacrée par les décrets d'application de la loi-cadre.

L'expérience politique togolaise n'a pas seulement influencé les propositions des élus africains ; dans leurs interventions durant les débats, ceux-ci ne manquaient pas d'évoquer l'exemple togolais. Ainsi, M. MAZOUME, élu du Dahomey, exprimait son insatisfaction devant les nouvelles institutions proposées par le Gouvernement en ces termes : « *il est heureux pour le Togo que l'O.N.U. ait des droits de regard sur son administration par la France ...Qu'est-ce qui fait qu'on nous accorde moins qu'au Togo ?* »³⁸⁷. Abordant dans le même sens, S. M. APITHY affirmait que « *le paradoxe serait, tout en décrivant cet organisme (l'O.N.U.) d'agir sous sa pression en ce qui concerne le Togo et le Cameroun et de ne pas faire ce qui doit être fait pour les autres territoires d'Afrique Noire* »³⁸⁸. Ainsi, il semble que pour ces deux élus du Dahomey voisin du Togo, il y a deux poids deux mesures dans la politique de réforme du Gouvernement français : sous la pression de l'O.N.U., il initie des réformes libérales au Togo, mais refuse d'introduire les mêmes réformes dans les territoires d'outre-mer. Pour M. ZAFIMAHOVA, élu de Madagascar, le désir des Malgaches est « *une République Autonome dans un ensemble français* »³⁸⁹. Il résulte de ces différentes déclarations que les élus africains ont tenté, avec un relatif succès, d'obtenir pour leur territoire les institutions dont le Togo a bénéficié en 1956. Pour des raisons géographiques, ce sont les députés dahoméens qui ont revendiqué avec acharnement la transposition dans les territoires d'outre-mer des institutions togolaises issues du statut de 1956.

L'évocation des réformes politiques togolaises dans les débats parlementaires et les déclarations des élus africains témoignent du caractère contagieux des réformes togolaises. Certes, l'exemple togolais n'a pas été transposé dans les territoires d'outre-mer, mais les députés africains ont obtenu la responsabilité indirecte du Conseil de Gouvernement devant

³⁸⁷ M. MAZOUME, Journal Officiel de la République française, Débats n° 66, Assemblée de l'Union Française, 19 décembre 1956, p. 1368, cité par LE CORNEC (J.), op. cit., p. 420.

³⁸⁸ M. S. M. APITHY, Journal Officiel de la République française, Débats n° 9, Assemblée Nationale, 30 janvier 1957, p. 366, cité par LE CORNEC (J.), op. cit., p. 420.

³⁸⁹ Journal Officiel de la République française, Débats n° 12, Conseil de la République, 21 février 1957, p. 460, cité par LE CORNEC (J.), op. cit., p. 420.

l'Assemblée Territoriale et le poste de vice-président pour le conseiller élu en tête de liste. Ainsi, ils ont pu « *contourner l'obstacle constitutionnel tout en faisant du vice-président un véritable Premier Ministre quoiqu'il n'en porte pas le nom* »³⁹⁰. Il est indéniable que le statut du Togo a influencé directement les décrets d'application de la loi-cadre aux territoires d'outre-mer. Mais l'exemple des réformes togolaises ne saurait dissimuler les insuffisances du statut ; ces carences n'échapperont pas à l'analyse des Togolais et de l'O.N.U..

C. Les réactions togolaises et internationales

Le statut du 24 août 1956 répond, d'une part, à la motion de l'Assemblée Territoriale togolaise du 4 juillet 1955 et d'autre part, à l'obligation qu'a la France de prendre des mesures permettant l'évolution du Togo vers l'autonomie ou l'indépendance (art. 76-b de la Charte des Nations unies). Ainsi, conformément à l'article 8 de la loi-cadre du 23 juin 1956, le statut du Togo devait être soumis à l'approbation des populations (1) et exposé à l'Assemblée Générale pour obtenir éventuellement la levée de la tutelle (2).

1. Une opinion publique togolaise partagée

L'opinion des Togolais à l'égard des réformes du 24 août 1956 est déterminée par l'influence des deux tendances politiques qui animent la vie politique depuis 1946 : le courant nationaliste et le courant progressiste.

³⁹⁰ G. LISETTE, Journal Officiel de la République française, Débats n° 13, Assemblée Nationale, 3 février 1957, p. 551, cité par LE CORNEC (J.), op. cit., p. 421.

a) Les nationalistes

Le courant nationaliste est incarné par le Comité de l'Unité Togolaise (C.U.T.), le mouvement de la Jeunesse Togolaise (J.U.V.E.N.T.O.) et le Mouvement Populaire Togolais (M.P.T.). Ces formations politiques n'ont qu'un seul objectif, l'indépendance immédiate du Togo sous administration française ³⁹¹. Aussi, ils ne ménageront aucun effort pour envoyer aux Nations unies de nombreuses pétitions par lesquelles ils dénoncent l'action de la France au Togo. Pour les nationalistes togolais, l'administration française, loin de favoriser l'évolution du Togo vers l'autodétermination, en constitue plutôt un obstacle. Aussi vont-ils rejeter en bloc les réformes politiques opérées par le statut de 1956.

En effet, dans les pétitions qu'ils ont adressées au Conseil de tutelle, les nationalistes togolais critiquent le statut du Togo sur deux points essentiels : l'autonomie et les rapports entre le Togo et la République française ³⁹². D'abord, s'agissant de l'autonomie, l'opposition nationaliste fait valoir que le décret du 24 août 1956 organise une « *autonomie illusoire* » dans la mesure où la France se réserve d'importantes compétences tant sur le plan interne qu'international. Ainsi, le titre de "*République Autonome*" donné au Togo n'est qu'une dénomination qui n'a aucune implication juridique et/ou politique. Les partis nationalistes soutiennent ensuite que, contrairement à ce qui est énoncé dans l'article 1^{er} du statut (personnalité juridique du Togo), ce dernier réalise tout simplement l'intégration du Togo à la France. Le décret du 24 août 1956 transforme le territoire sous tutelle du Togo en une collectivité de droit interne rattachée à la République française. En appui de cette thèse intégrationniste, les nationalistes soutiennent que le F.I.D.E.S. (Fonds d'Investissement et de Développement Economique et Social) est un système d'intégration économique et politique (art. 35 du statut).

³⁹¹ Cependant, une divergence d'opinion existe entre ces deux mouvements politiques : le C.U.T. était favorable à un Etat Ewé sous influence anglaise, ce que rejetait la J.U.V.E.N.T.O..

³⁹² GONIDEC (P.-F.), op. cit., p. 631.

En définitive, aux yeux des nationalistes togolais, le statut de 1956 n'est qu'un condensé de mesures de décentralisation administrative : il n'introduit donc aucune véritable réforme politique au Togo. Aussi, ont-ils demandé aux populations togolaises de boycotter le referendum du 28 octobre 1956 ou de se prononcer en faveur du maintien du régime de tutelle, en rejetant le statut.

La critique de l'opposition nationaliste relative à l'autonomie togolaise nous paraît fondée. En effet, comme nous l'avons exposé précédemment ³⁹³, la répartition des compétences entre la France et la République Autonome du Togo s'est faite au détriment de cette dernière. Outre les attributions de la souveraineté internationale, la France détient des compétences à caractère interne et exerce sur les actes des autorités togolaises une tutelle d'opportunité. D'autre part, les autorités togolaises ne sont pas compétentes pour modifier l'organisation interne du Togo. Cependant, malgré ces insuffisances, il est faux de soutenir que le statut de 1956 fait du Togo une collectivité intégrée à la France. L'article premier du statut consacre le principe de la personnalité juridique du Togo, personnalité qui se traduit par l'existence d'un législatif et d'un exécutif chargés de la gestion des affaires togolaises.

Ainsi, au-delà des carences qu'on peut lui trouver, le statut de 1956 introduit d'importantes réformes politiques (répartition des compétences, création d'un exécutif et d'un législatif togolais et de la citoyenneté togolaise), d'où la satisfaction de l'élite progressiste togolaise.

b) Une satisfaction mesurée des progressistes togolais

³⁹³ Voir supra, pp. 172-174.

Le mouvement progressiste est représenté au Togo par le Parti Togolais du Progrès (P.T.P.) et son alliée, l'Union des Chefs et des Populations du Nord (U.C.P.N.).

Pour faire échec au nationalisme ethnique du Comité de l'Unité Togolaise qui menaçait l'intégrité territoriale du Togo français, l'administration française avait encouragé l'émergence d'un courant progressiste dans le territoire. Constitué essentiellement d'élites pétries de culture française, ce courant politique soutient l'action de la France au Togo et est favorable à une évolution progressive du territoire vers l'autonomie politique. Ainsi, à l'opposé du mouvement nationaliste, le but des partis progressistes est de « *rechercher les moyens propres à assurer la collaboration franche et loyale avec la puissance mandataire [la France] en vue du progrès [économique et politique] et du bien-être matériel et moral des Togolais* »³⁹⁴.

Les deux grandes réformes institutionnelles dont le Togo a bénéficié (loi du 16 avril 1955 et décret du 24 août 1956) ont été introduites pendant la législature des partis progressistes. Ainsi, c'est sous leur impulsion que ces textes, susceptibles de promouvoir l'évolution politique du Togo, ont été adoptés : la motion de l'Assemblée Territoriale du 4 juillet 1955 (cause politique de l'adoption du statut du Togo) n'est que la copie conforme des résolutions du congrès tenu par les deux partis frères le 22 juin 1955.

Pour les partis progressistes, il est indéniable que le statut de 1956 constitue une étape importante de l'évolution du Togo vers l'indépendance. Le Togo jouit, en effet, d'un "*self-government*" matérialisé par l'existence de pouvoirs législatif et exécutif propres, chargés de gérer les affaires togolaises. L'administration du territoire est placée sous la responsabilité et l'autorité d'un Gouvernement togolais contrôlé par l'Assemblée. Dans une étude comparative, M. AJAVON démontre³⁹⁵ que le statut du Togo et la Constitution du Ghana comportent quasiment les mêmes solutions et la même organisation des pouvoirs³⁹⁶. Cependant, des différences notables sont à souligner. En effet, au Ghana, un texte législatif ne devient loi

³⁹⁴ AJAVON (R.), op. cit., p. 21.

³⁹⁵ AJAVON (R.), op. cit., pp. 300-303.

définitive qu'après avoir reçu la sanction du Gouverneur Général alors qu'au Togo la sanction du Haut-Commissaire n'est pas requise. Dans le domaine exécutif, certes, le Premier Ministre du Ghana nomme et révoque les ministres, mais il est tenu constitutionnellement de les choisir parmi les membres du Parlement, devant lequel le Cabinet est collectivement responsable. Au Togo, le Premier Ministre choisit librement ses ministres au sein ou en dehors de l'Assemblée. Ceux-ci ne sont responsables que devant lui, mais le vote d'une motion de censure met fin à la mission du cabinet.

Toutefois, M. AJAVON souligne que ce n'est ni la structure des institutions, ni l'étendue des pouvoirs transférés qui différencient les deux Constitutions, mais « *ce sont les fins voulues par ces statuts* ». Ainsi, alors que la Constitution du Ghana crée un Etat indépendant mais interdépendant dans la communauté britannique (Commonwealth), le statut du Togo « *a pour objet la création d'un Etat autonome librement associé à la République française. Le Togo, en aucun cas, ne fait pas partie de la République française* »³⁹⁷. Ainsi, l'auteur, membre du P.T.P.³⁹⁸, exprime l'opinion partagée par les élites progressistes : le statut de 1956 n'a pas intégré le Togo dans la République française comme le soutient l'opposition nationaliste ; il affirme au contraire la personnalité juridique du Togo. Le Togo jouit de l'autonomie interne, mais afin de consolider les nouvelles institutions politiques grâce à un appui financier et technique, le territoire demeure associé à la République française. L'autonomie par association permet aux Togolais de faire « *l'économie d'une crise d'adaptation en maintenant le rythme de leurs échanges culturels et sociaux avec la France. Par les aides qu'elle entraîne, elle nous donne les moyens de poursuivre notre ascension politique, économique et sociale dans notre cadre territorial historique* »³⁹⁹.

Ainsi, l'intelligentsia progressiste voit dans le statut de 1956 une promotion politique du Togo. Historiquement, c'est la première fois que le Togo dispose d'une Assemblée

³⁹⁶ Ces deux pays sont semblables par leur évolution et leur structure sociale.

³⁹⁷ AJAVON (R.), op. cit., p. 303.

³⁹⁸ Médecin de formation, M. AJAVON est élu en 1951 président du P.T.P.. En 1952, il est élu sénateur du Togo au Conseil de la République. De 1956 à 1958, il est élu président de l'Assemblée Législative du Togo.

³⁹⁹ AJAVON (R.), op. cit., p. 306.

Législative "*souveraine*" et d'un organe exécutif responsable. De même, le statut est appelé à évoluer vers plus d'autonomie et toute modification, pour être valable, doit être approuvée par l'Assemblée. Pour les progressistes, il est indéniable que le statut de 1956 répond aux aspirations des Togolais, car ces derniers l'ont approuvé à une forte majorité. Ainsi, entre l'intégration pure et simple et l'indépendance absolue, les Togolais ont choisi une troisième voie, celle de l'autonomie qui doit conduire inéluctablement à l'indépendance.

Cependant, malgré leur satisfaction, les partis progressistes affirment que le statut de 1956 n'est pas parfait. En effet, après un an d'expérience, les autorités togolaises, qui appartiennent aux partis progressistes, demanderont au Gouvernement français de leur transférer les pouvoirs résiduels qu'il détient encore au Togo (la justice, le régime des libertés publiques). Le but de cette modification du statut est de permettre au territoire de jouir d'une pleine autonomie interne.

Ainsi, bien qu'il introduit des réformes libérales caractérisées par une autonomie interne partielle, le statut de 1956 est diversement accueilli par les populations togolaises. Une minorité de la population, proche du mouvement nationaliste, rejette le statut sous le prétexte qu'il intègre le Togo à la République française au lieu de consacrer l'autonomie politique du territoire. A l'opposé, la majorité des Togolais, favorable à l'administration française, approuve les réformes de 1956 parce qu'elles engagent résolument le Togo sur la voie de l'indépendance. Certes, le statut « *confère aux autorités togolaises un grand nombre de pouvoirs exercés précédemment par les autorités françaises* »⁴⁰⁰, mais les fins de la tutelle ne sont pas encore réalisées. D'où les réticences des Nations unies vis-à-vis du nouveau statut.

⁴⁰⁰ Rapport de la Commission d'information des Nations unies (455), p. 153.

2. La question de la levée de la tutelle

C'est dans un contexte international marqué par l'affaire de Suez ⁴⁰¹, l'anticolonialisme au sein des Nations unies et le précédent du Togo britannique que le statut de la République Autonome du Togo a été soumis à l'O.N.U.. Après un premier échec en 1956, la France et le Togo demandent à nouveau en 1957 la levée de la tutelle.

a) Le rejet de la demande franco-togolaise

Fort des résultats du referendum du 28 octobre 1956 (taux de participation de 75,56%, dont 71,51% favorable au statut), les Gouvernements français et togolais exposèrent devant le Conseil de tutelle ⁴⁰² une requête conjointe demandant la levée de la tutelle sur le Togo français ⁴⁰³. Mais, le Conseil de tutelle refusa de prendre position sur la question. Une motion du Guatemala suggéra au Conseil de tutelle de transmettre le problème à l'Assemblée Générale. Aussi, le 14 décembre 1956, la motion fut adoptée par huit voix contre six et le Conseil de tutelle renvoya la question devant l'Assemblée Générale.

Devant la IV^{ème} Commission de l'Assemblée Générale (XI^{ème} session, novembre 1956 - mars 1957), le point de vue des Gouvernements français et togolais est défendu par une importante délégation française au sein de laquelle figuraient le président de l'Assemblée Législative du Togo (M. AJAVON) et le ministre des finances de la République Autonome du Togo (M.

⁴⁰¹ Le canal de Suez relie la Méditerranée à la mer Rouge ; il permet aux navires d'aller d'Europe en Orient sans contourner l'Afrique. Ce point stratégique fut nationalisé en 1956 par l'Egypte, ce qui entraîna une intervention militaire d'Israël, de la Grande-Bretagne et de la France. Mais, sous la pression des Etats-Unis et de l'U.R.S.S., ces puissances se retirèrent.

⁴⁰² (VI^{ème} session extraordinaire : 10 décembre 1956 – 31 janvier 1957).

⁴⁰³ Requête franco-togolaise T.1290 et A/C 4/341.

APEDO-AMAH). Le chef de la délégation, le Ministre de la France d'outre-mer (M. DEFFERRE), a décrit devant l'Assemblée Générale l'évolution politique et administrative du Togo, depuis la loi de réforme du 16 avril 1955 jusqu'au statut du 24 août 1956. Il a souligné que le statut de la République Autonome du Togo a été élaboré en concertation avec les autorités togolaises. En raison de l'adhésion massive des Togolais aux réformes de 1956, M. DEFFERRE a demandé que la tutelle sur le Togo soit levée, car les fins de la tutelle étaient réalisées. Cependant, la demande française s'est heurtée au bloc anticolonialiste constitué de l'opposition nationaliste togolaise, des Etats-Unis et du groupe afro-asiatique.

En effet, des pétitionnaires de l'opposition togolaise avaient soutenu que l'autonomie « *était illusoire et que la France se réservait la compétence d'un grand nombre de matières essentielles* »⁴⁰⁴. Les nationalistes togolais reprochaient également au statut de 1956 de vouloir intégrer le Togo à la République française.

Au nom du groupe afro-asiatique⁴⁰⁵, l'Inde prétendait que les résultats du referendum ne pouvaient pas être reconnus par les Nations unies puisqu'il s'était déroulé en l'absence d'observateurs de l'Organisation. Le délégué de l'Inde soutenait également que l'Assemblée Législative du Togo n'était pas représentative des populations parce qu'elle avait été élue au suffrage restreint. En conclusion, il demandait qu'une mission d'enquête soit envoyée au Togo avant l'intervention de toute décision sur la levée de la tutelle. De leur côté, les Etats-Unis, sans doute en raison de l'affaire de Suez, étaient opposés à la levée de la tutelle. En tout cas, ils estimaient nécessaire l'envoi d'une mission d'enquête au Togo avant de prendre une telle décision.

Devant cette forte opposition, le Togo et la France avaient décidé de modifier leur requête. Ainsi, le Ministre, M. DEFFERRE, demanda à l'Assemblée Générale de reconnaître les résultats du referendum et des réformes réalisées par le statut de 1956. En échange, la France

⁴⁰⁴ GONIDEC (P.-F.), op. cit., p. 631.

⁴⁰⁵ Ce groupe a été mis sur pied durant la conférence de Bandung de 1955.

et le Togo acceptèrent que la décision de la levée de tutelle soit prise seulement après qu'une mission de visite vint constater le fonctionnement des nouvelles institutions togolaises. Sur la base de tous ces éléments, un texte de compromis, proposé par le Canada, les Etats-Unis, le Danemark, la République Dominicaine et la Thaïlande, et adopté par la IV^{ème} Commission fut voté le 25 janvier 1957 par l'Assemblée Générale ⁴⁰⁶.

Dans cette résolution (rés. 1046, XI^{ème} session), l'Assemblée Générale constatait avec satisfaction que les réformes de 1956 constituaient « *un pas important* » vers la réalisation des fins de la tutelle énoncées par l'article 76-b de la Charte (c'est-à-dire l'autonomie ou l'indépendance). Il en résulte que, pour l'Assemblée Générale, les objectifs de la tutelle n'étant pas atteints, il n'était pas possible de mettre fin au régime de tutelle. La France et le Togo avaient donc perdu sur ce point essentiel de leur requête. En outre, l'Assemblée Générale recommandait le renouvellement de l'Assemblée Législative togolaise au suffrage universel ⁴⁰⁷, ce qui traduit qu'elle n'avait pas un caractère représentatif. Par contre, l'Assemblée Générale prenait acte du referendum, de ses résultats et de l'existence d'un Gouvernement togolais. Pour finir, elle acceptait la proposition française d'envoyer au Togo une commission de six membres désignés par son président et chargée d'étudier la situation dans le territoire, puis de faire un rapport au Conseil de tutelle. L'examen du rapport de la Commission d'information fait apparaître les imperfections du statut de 1956, imperfections qui constitueront un obstacle sérieux à la levée de la tutelle.

b) L'O.N.U. favorable à l'élargissement de l'autonomie

Sur la base du rapport de la Commission d'information, les Nations unies se sont prononcées sur la levée de la tutelle sur le Togo français .

⁴⁰⁶ Les résultats du vote donnaient : 53 voix pour, 16 contre et 7 abstentions.

La Commission d'information des Nations unies

Composée des représentants du Danemark, du Canada, du Guatemala, du Liberia, des Philippines et de la Yougoslavie, la Commission a visité le territoire du Togo du 30 mai au 29 juin 1957. Elle a pris des contacts préliminaires avec les autorités françaises et togolaises au sujet de certains problèmes juridiques relatifs au statut ⁴⁰⁷. Pendant son séjour, elle a rencontré les représentants des partis politiques, reçu des pétitions et observé le fonctionnement des institutions togolaises (Assemblée Législative, ministères, municipalités, Conseils de circonscription, ...). La Commission a déposé son rapport le 25 juillet 1957.

En matière d'autonomie, la Commission constate que le statut confère aux autorités togolaises d'importants pouvoirs exercés précédemment par la France et que l'Assemblée Législative exerce le pouvoir législatif pour les affaires propres au Togo. Elle reconnaît que le statut constitue un « *pas important* » vers la réalisation des fins de tutelle, bien qu'il existe encore d'importantes restrictions à l'autonomie togolaise. Elle admet également que le statut a été appliqué et interprété dans un esprit libéral, que de nouvelles réformes ont été opérées en mars 1957 et que le Togo possède ainsi « *une ample mesure d'autonomie* ». Mais, loin de conclure à la levée de la tutelle, la Commission estime « *inévitables un nouvel élargissement du degré d'autonomie obtenu par le Togo, en attendant qu'il jouisse de la pleine autonomie* ». D'autre part, reprenant la thèse intégrationniste de l'opposition togolaise, la Commission souligne que la représentation du Togo dans les organes centraux de la République française, la réciprocité des droits des ressortissants français et togolais, le contrôle de la France sur les actes togolais

⁴⁰⁷ Cet amendement avait été proposé par les Philippines.

⁴⁰⁸ Il s'agit notamment de la situation du Togo dans la Constitution française, de l'étendue des compétences réservées, de la structure et la composition des services de la République Autonome, de la procédure de révision du statut, des pouvoirs du Gouvernement français en matière d'élections, ...

et l'insuffisance de la "togolisation" des services sont autant de restrictions à l'autonomie togolaise ⁴⁰⁹.

S'agissant du Gouvernement togolais, la Commission constate qu'il est effectivement maître de la situation et que toute l'administration du territoire est sous son autorité. Par contre, elle estime que l'adoption du statut n'a pas entraîné de changements dans l'organisation du Gouvernement local. De même, les élections municipales ont été reportées sine die et les Conseils de circonscription n'ont qu'un rôle consultatif. La Commission d'information des Nations unies a aussi fait état de la restriction des libertés publiques dont sont victimes les leaders de l'opposition.

Sans prendre position sur la levée de la tutelle, la Commission affirme que *« le moment venu, il conviendra, par des moyens appropriés, de consulter la population du territoire sur ses désirs quant au statut futur du territoire. Toutefois, cette consultation devra intervenir en plein accord avec les Nations unies qui sont l'une des deux parties de l'accord de tutelle »*. C'est donc un rejet implicite de la thèse du Gouvernement français selon laquelle le referendum du 28 octobre 1956 aurait signifié la volonté des Togolais de mettre fin au régime de tutelle.

En définitive, la Commission ne règle pas le problème de la levée ou non de la tutelle. Son rapport comporte, en effet, des arguments favorables aussi bien pour les partisans que pour les opposants à la levée de la tutelle sur le Togo français. Les conclusions du rapport évoquent, certes, les progrès réalisés grâce au statut, mais elles soulignent également les insuffisances dudit statut : absence d'autonomie constitutionnelle, défaut de caractère représentatif de l'Assemblée Législative togolaise, discrimination à l'égard de l'opposition nationaliste, ... Mais, c'est sur la base de ce rapport, truffé d'arguments contradictoires, que le Conseil de tutelle et l'Assemblée Générale décideront de la levée ou non de la tutelle sur le Togo.

⁴⁰⁹ LE CORNEC (J.), op. cit., p. 454.

Les réactions des Nations unies

Saisi du rapport de la Commission, le Conseil de tutelle a examiné la situation du Togo au cours de sa VII^{ème} session extraordinaire, tenue du 12 au 19 septembre 1957. Une fois de plus, les débats au sein du Conseil de tutelle ne furent pas favorables à la levée de la tutelle. En effet, le bloc anticolonialiste (le groupe afro-asiatique et l'U.R.S.S.), exploitant les points faibles du statut relevés par la Commission (insuffisance de l'autonomie, caractère unilatéral du statut, tension politique, ...), s'oppose à la levée de la tutelle sur le Togo. Cette opposition est illustrée par la formule audacieuse de l'Inde et de la Syrie qui affirment : « *le Togo n'est pas plus autonome qu'il n'est une République* » ; autrement dit, on est bien loin de la réalisation des fins de la tutelle. De leur côté, les Etats-Unis reconnaissent que le statut a permis le transfert de certaines compétences aux autorités togolaises, mais ils demandent que de nouvelles élections législatives soient organisées sous le contrôle des Nations unies.

A l'opposé, les puissances administrantes favorables à la France, notamment la Belgique et l'Italie, se sont référées aux éléments positifs du rapport pour affirmer que les fins de la tutelle étaient réalisées. Il n'y avait donc plus aucun obstacle, selon eux, à la levée de cette tutelle.

Réagissant aux critiques de la Commission et des puissances anticolonialistes, la France affirmait au sujet du statut, que « *si la procédure apparente peut sembler lui [le statut] conférer le caractère d'une charte octroyée, la procédure réelle est bilatérale et d'essence contractuelle. Le statut n'a pas été imposé, il a résulté d'une libre discussion à divers échelons, entre les représentants togolais agissant sous le contrôle de leurs électeurs et le Gouvernement de la République française et a été approuvé par la population dans des*

*conditions de majorité qui ne laissent place à aucune équivoque »*⁴¹⁰. Intervenant à son tour, le représentant du Togo a soutenu que le statut du Togo n'est pas une charte octroyée. Il est « *en droit comme en fait, un acte bilatéral qui ne peut être modifié sans le consentement des autorités togolaises et auquel leur action a permis d'apporter des modifications et des compléments substantiels »*⁴¹¹. Il a également précisé que le statut a un caractère évolutif et qu'en cette matière, l'initiative appartient exclusivement aux autorités togolaises, car aucune révision statutaire ne peut intervenir sans l'adoption d'un vœu de l'Assemblée Législative.

Abordant la question de l'autonomie, le représentant du Togo s'est efforcé de démontrer qu'elle était réelle. Ainsi, il a souligné que les mécanismes de contrôle (droit de veto, droit de deuxième délibération, ...) n'ont jamais été utilisés. Il a également montré que les citoyens et les autorités togolaises ont des garanties contre d'éventuelles violations du statut. Les Togolais peuvent notamment exercer un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat contre les mesures administratives illégales. De même, les autorités togolaises peuvent utiliser ce même recours pour attaquer les règlements français illégaux. En réalité, « *comme les lois françaises ne sont exécutoires au Togo qu'après leur promulgation par le Haut-Commissaire et que ce dernier agit en accord avec le Gouvernement togolais, la possibilité d'un conflit entre le statut et la loi française est théorique »*⁴¹². D'autre part, les élus togolais peuvent agir au Parlement français pour empêcher le vote d'une loi contraire au statut.

Dans son intervention, le représentant de la France a annoncé que de nouvelles réformes destinées « *à faire franchir à ce territoire [le Togo] un nouvel et important pas en avant »* étaient envisagées par le Gouvernement français. Ainsi, en réponse aux suggestions de la Commission d'information, la France projette le transfert de compétences dans trois domaines, à savoir : libertés publiques, justice et autonomie constitutionnelle.

⁴¹⁰ Rapport spécial du Conseil de tutelle, 20 septembre 1957, A/3676, p. 3.

⁴¹¹ Ibid, p. 7.

⁴¹² GONIDEC (P.-F.), op. cit., p. 634.

Dans le domaine des libertés publiques, la France transférera cette matière réservée aux autorités togolaises, qui auront désormais pleine compétence pour légiférer. En contre partie, le Togo aura l'obligation de respecter la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, le préambule de la Constitution française et les conventions internationales ratifiées par la France et déclarées applicables au Togo.

En matière de justice, le statut sera modifié afin de doter le Togo de juridictions propres. Certes, il existe déjà des tribunaux togolais, mais ils ne sont compétents qu'en matière de droit coutumier. Les tribunaux de droit français étaient au contraire des services de droit français. La création de juridictions propres compétentes non seulement pour appliquer le droit coutumier, mais également pour régler les litiges relatifs aux services transférés est une mesure qui renforce incontestablement l'autonomie interne du Togo ⁴¹³. Bien évidemment, cette réforme posera certains problèmes, tels que la répartition des compétences entre les deux ordres de juridictions et le recrutement du personnel qui sera désormais pris en charge par le budget togolais.

S'agissant de l'autonomie constitutionnelle, la France s'engage à donner à la République Autonome du Togo pleine compétence pour modifier son organisation interne : durée du mandat de l'Assemblée Législative, investiture du Gouvernement ...

Cependant, la France pose un préalable pour la réalisation de ces réformes : elle demande que la tutelle soit levée sur le Togo. Ainsi, non seulement le Gouvernement français établit un lien entre ces nouvelles réformes et la levée de la tutelle, mais il entend aussi mettre tout échec sur le compte de l'Assemblée Générale. Cette dernière se trouve dans une situation délicate, car si elle refuse de mettre fin à la tutelle, elle empêche le Togo d'acquérir une autonomie plus conséquente. Certaines puissances, notamment l'U.R.S.S., ont contesté le lien que la France établit entre la levée de la tutelle et la révision du statut dans la mesure où la levée de la tutelle

⁴¹³ La Cour de cassation et le Conseil d'Etat (juridictions françaises) continueront à connaître des recours formés contre les jugements rendus par les tribunaux togolais.

ne peut intervenir que si le Togo a atteint les fins visées par l'article 76-b de la Charte, c'est-à-dire l'autonomie.

Dans sa résolution adoptée le 19 septembre 1957, le Conseil de tutelle « *félicite l'autorité administrante d'interpréter largement et d'appliquer libéralement le statut* » et note avec satisfaction les déclarations faites par la France et le Togo. Ces déclarations, affirme le Conseil de tutelle, sont « *une base utile et constructive pour examiner la question et décider des mesures à prendre en vue de trouver une solution mutuellement satisfaisante, conforme à la Charte et à l'accord de tutelle* ». Cependant, comme en 1956, le Conseil de tutelle ne recommande pas la levée de la tutelle. Il transmet le rapport de la Commission d'information et ses propres délibérations à l'Assemblée Générale « *afin que soit mise en train une procédure appropriée permettant d'atteindre les fins dernières du régime de tutelle* »⁴¹⁴.

La IV^{ème} Commission de l'Assemblée Générale est saisie de la question togolaise en novembre 1957. L'hostilité déclarée des puissances anticolonialistes a conduit la France et le Togo à assouplir leurs positions, notamment la renonciation à la condition posée devant le Conseil de tutelle.

En effet, les nouvelles réformes envisagées ne sont plus conditionnées par la levée de la tutelle. Le représentant de la France est désormais favorable à ce que les deux actes (révision du statut et levée de la tutelle) interviennent concomitamment. Il en résulte que le Togo français bénéficiera du précédent du Togo britannique : la tutelle serait levée à l'instant même où l'autonomie togolaise serait élargie. Cela implique que pour l'Assemblée Générale, seules les nouvelles réformes permettraient d'atteindre effectivement les fins de la tutelle. C'est donc, une fois de plus, la thèse des Nations unies qui l'emporte sur celle de la France et du Togo : l'objectif final de la tutelle, c'est l'autonomie ou l'indépendance. Aussi, malgré le transfert d'importantes compétences aux autorités togolaises sous le régime du statut de 1956, cet objectif n'est pas réalisé.

La France et le Togo ont fait une deuxième concession : le renouvellement de l'Assemblée Législative togolaise. Après avoir rejeté devant le Conseil de tutelle toute possibilité de renouvellement de l'Assemblée ⁴¹⁵, M. AJAVON, président de l'Assemblée Législative togolaise et membre de la délégation française, a admis que des élections législatives pourraient être organisées en 1958 sous le contrôle des Nations unies. L'Assemblée Générale a pris acte de l'acceptation du Togo et a invité le président (de l'Assemblée Générale) à désigner un Commissaire, des observateurs et le personnel nécessaire au contrôle des élections.

Le projet de résolution, adopté par la IV^{ème} Commission (50 voix pour, 0 contre et 26 abstentions), traduit l'adhésion de la majorité sur tous ces points. Le 29 novembre 1957, l'Assemblée Générale vota définitivement le projet à une forte majorité : 50 voix pour, 1 contre et 25 abstentions ⁴¹⁶.

Cette résolution indique la procédure à suivre jusqu'à ce que la tutelle soit levée ⁴¹⁷ :

- Négociations franco-togolaises sur une nouvelle révision du statut de 1956 ;
- Adoption du projet de réforme par l'Assemblée Législative togolaise actuelle ;
- Renouvellement de l'Assemblée au suffrage universel direct sous le contrôle des Nations unies. Contrairement à M. GONIDEC ⁴¹⁸, nous pensons qu'il n'existe aucun lien direct entre le statut révisé et les élections législatives projetées. Bien sûr, ces dernières se dérouleront au suffrage universel direct comme le mentionnera le statut révisé. Mais, ces élections n'auront pas pour but d'approuver ou de rejeter les nouvelles réformes qui auraient déjà été adoptées par l'Assemblée sortante. Car, le statut révisé a été promulgué le 22 février 1958, c'est-à-dire

⁴¹⁴ Résolution 1785 (VII^{ème} session) du 19 septembre 1957.

⁴¹⁵ M. AJAVON avait soutenu devant le Conseil de tutelle que toute pression en vue de renouveler l'Assemblée Législative serait considérée comme une ingérence dans les affaires intérieures togolaises.

⁴¹⁶ Le vote négatif du Ghana s'explique par son opposition légendaire à la présence française sur le territoire du Togo français. Cela est sans doute dû aux séquelles de la question Ewé.

⁴¹⁷ GONIDEC (P.-F.), op. cit., p. 637.

⁴¹⁸ Idem.

deux mois avant les élections législatives du 27 avril. En conséquence, les Togolais n'auraient pas pu se prononcer sur le statut révisé puisque ce dernier a été adopté et promulgué bien avant le renouvellement de l'Assemblée Législative. Cependant, nous estimons que la tenue de ces élections législatives fait incontestablement partie des préalables en vue de la levée de la tutelle.

- Rapport du Commissaire au Conseil de tutelle et décision de l'Assemblée Générale sur la levée de la tutelle. Les nouvelles réformes adoptées par la France entreraient en vigueur au moment même où la tutelle prendrait fin.

Ainsi, pour les Nations unies et l'opposition togolaise, les réformes politiques introduites par le statut de 1956 et l'adoption dudit statut par la majorité des Togolais n'étaient manifestement pas suffisantes pour obtenir la levée de la tutelle sur le Togo. Certes, reconnaît l'O.N.U., le statut du Togo et le referendum constituent un pas décisif vers la réalisation des fins de la tutelle, mais ces dernières ne seront vraiment réalisées qu'après un nouvel élargissement de l'autonomie togolaise et l'organisation de nouvelles élections

législatives sous le contrôle des Nations unies ⁴¹⁹. En définitive, la résolution de l'Assemblée Générale rejette la requête des Gouvernements français et togolais relative à la levée de la tutelle. Cette question sera donc de nouveau débattue lors de la prochaine session (XIII^{ème}) de l'Assemblée Générale en 1958.

Dénonçant l'intransigeance de l'O.N.U., M. LE CORNEC soutient que la demande de la levée de la tutelle était fondée en droit sur l'article 76-b de la Charte et l'article 5 de l'accord de tutelle. Selon l'auteur, le statut du Togo réalise pleinement les objectifs de la tutelle : d'une part, il transforme le Togo en une République Autonome et d'autre part, grâce au referendum, *« les aspirations des populations togolaises ont été librement exprimées et elles ont optées pour un statut d'autonomie en fonction même des "conditions particulières" aux territoires et*

⁴¹⁹ C'est dans la douleur que le Gouvernement togolais a accepté ces nouvelles élections. Comme l'a souligné AJAVON (R.), « Nous fûmes contraints d'accepter d'appliquer les dispositions de la résolution qui serait votée, prévoyant le renouvellement de l'Assemblée Législative par consultation populaire sous le contrôle des Nations unies », in AJAVON (R.), op. cit., p. 118.

à ses populations, parce que l'indépendance réelle est impossible au Togo sinon nominalement »⁴²⁰. D'autre part, l'auteur affirme que politiquement, en raison des matières transférées, « le Gouvernement français n'a plus les moyens d'agir en tant qu'autorité chargée de l'administration, puisqu'il n'administre plus ... »⁴²¹. Cette argumentation n'emporte pas notre conviction.

En effet, aux termes du statut de 1956, le Togo ne dispose pas d'une pleine autonomie interne. Le réglementation des libertés publiques, l'enseignement secondaire et universitaire et la justice sont encore détenues par la France alors même qu'il s'agit de compétences internes. De même, les autorités togolaises ne disposent d'aucune autonomie constitutionnelle et leurs actes sont contrôlés par le Gouvernement français. Ceci nous conduit à soutenir que l'autonomie togolaise, telle qu'elle est définie par le statut, n'est que partielle : les autorités togolaises n'ont pas la pleine gestion de leurs propres affaires internes. En conséquence, les imperfections du statut ont réduit, dans une certaine mesure, la portée du referendum du 28 octobre 1956. Contrairement à l'opinion de M. LE CORNEC, l'adhésion massive des Togolais ne peut suffire à obtenir la levée de la tutelle. Encore faudrait-il que le texte du statut, objet de cette adhésion, établisse de façon nette l'autonomie des institutions politiques togolaises. Mais, cela n'a pas été le cas. Ainsi, les fins de la tutelle, telles que définies par l'article 76-b de la Charte, n'étaient pas réalisées.

La France ayant conservée au Togo des compétences d'ordre interne, nous refusons d'admettre que l'administration du Togo échappe complètement au Gouvernement français. En effet, de nombreux services restent encore sous l'autorité de la France : contentieux administratif, régime des libertés publiques, régime monétaire, échanges, code du travail, ... Ces services sont placés sous l'autorité du Commissaire de la République qui veille également au maintien de l'ordre public. Ainsi, l'administration du territoire ne relève pas entièrement du Premier Ministre togolais, puisque le Gouvernement français reste compétent dans des matières internes relativement importantes. Il en résulte que malgré le statut, la France est

⁴²⁰ LE CORNEC (J.), op. cit., pp. 456-459.

⁴²¹ Ibid, p. 457.

toujours la puissance administrante. En tout cas, le Gouvernement français n'a jamais renoncé à administrer le Togo, ce qui implique que le transfert de compétences réalisé n'empêche pas celui-ci d'assumer les responsabilités qui lui incombent en vertu de l'accord de tutelle.



Le décret du 24 août 1956 marque un tournant juridique et politique dans les rapports entre la métropole et ses territoires. En effet, pris conformément à la loi-cadre du 23 juin 1956, ce texte transforme le territoire du Togo en une République Autonome, dotée d'une personnalité juridique propre, d'une Assemblée Législative qui vote des lois togolaises et d'un Gouvernement togolais. De même, le statut de la République Autonome transfère aux autorités togolaises des compétences internes relativement importantes, qui étaient précédemment détenues par la France. Ainsi, il est indéniable que, par rapport au régime précédent (loi du 16 avril 1955), le statut de 1956 consacre l'autonomie interne des nouvelles institutions togolaises. Au sein de l'Union Française, le Togo est le premier territoire à bénéficier d'un transfert de compétences internes dont la gestion est assurée par des institutions distinctes (Assemblée Législative, votant la loi togolaise et Gouvernement entièrement togolais) des organes de la métropole. Certes, l'autonomie interne dont il bénéficie est partielle, mais elle lui permet d'accroître son avance politique sur les autres territoires d'outre-mer qui, sous le régime de la loi-cadre, se verront dotés d'institutions qu'avait le Togo en 1955. Sur la base de ces réformes, la France et le Togo espéraient, dans un proche avenir, obtenir des Nations unies la levée de la tutelle.

Toutefois, malgré les réformes opérées par le statut de 1956 et l'adhésion de la majorité des Togolais à ces réformes, les Nations unies ont estimé que, contrairement à l'opinion des autorités françaises et togolaises, les objectifs de la tutelle n'étaient pas encore atteints. En effet, la requête conjointe de la France et du Togo, demandant en 1956 la levée de la tutelle sur le Togo français, a été rejetée par l'Assemblée Générale. Le Conseil de tutelle, la Commission d'information des Nations unies pour le Togo et la IV^{ème} Commission de l'Assemblée Générale, sans doute influencés par les puissances anticolonialistes ont estimé que le Togo dispose, certes, d'une « *ample mesure d'autonomie* » et que le statut constitue « *un pas important* » vers la réalisation des fins de la tutelle. Mais, pour les Nations unies,

seul un nouvel élargissement du degré de l'autonomie togolaise permettrait d'atteindre les objectifs de la tutelle, c'est-à-dire l'autonomie ou l'indépendance. Prenant en considération les critiques des Nations unies, la France et le Togo révisent leur position en 1957 et s'engage, devant la IV^{ème} Commission de l'Assemblée Générale, à satisfaire la demande de l'O.N.U. : la révision du statut et le renouvellement de l'Assemblée Législative togolaise au suffrage universel direct. Dans sa résolution 1182 adoptée à une forte majorité le 29 novembre 1957, l'Assemblée Générale prend acte des concessions faites par la France et le Togo et précise que la tutelle sera levée dès que les nouvelles réformes entreront en vigueur.

Comme nous l'avons démontré précédemment, l'autonomie togolaise était trop timorée pour que l'O.N.U. décide la levée de la tutelle ⁴²². En effet, la France détenant encore des compétences sur le plan interne, l'autonomie du Togo n'était que partielle. Ces insuffisances statutaires n'ont donc pas échappé à l'analyse des Nations unies. Il en résulte que l'échec de la levée de la tutelle ne s'explique pas seulement par l'hostilité des puissances anticolonialistes ; il est aussi la conséquence des imperfections des dispositions du statut, dispositions sensées traduire que les fins de la tutelle étaient réalisées.

En définitive, il appartient à l'Assemblée Générale d'apprécier le degré d'autonomie du Togo et de dire si les réformes introduites par le statut de 1956 réalisent les fins de la tutelle. Aussi, malgré l'influence des puissances anticolonialistes, la décision de l'Assemblée Générale de remettre à plus tard la levée de la tutelle sur le Togo français nous paraît justifiée. Cette décision permettra le transfert de compétences résiduelles aux autorités togolaises qui auront désormais la pleine gestion des affaires internes. Grâce à l'autonomie interne dont il bénéficie, le Togo renforce sa position de territoire d'expérimentation politique en Afrique Noire française.

⁴²² Voir *supra*, p. 172-174.

Chapitre 2 : Un cadre unique d'expérimentation politique

Dans sa résolution adoptée le 29 novembre 1957, l'Assemblée Générale des Nations unies avait recommandé à la France et au Togo de réviser le statut de 1956 afin d'élargir l'autonomie togolaise et d'organiser, sous son contrôle, de nouvelles élections législatives au Togo. Ces deux actes constituaient les seuls obstacles à la levée de la tutelle sur le Togo français. Décidés à présenter un dossier complet sur cette question devant l'Assemblée Générale lors de sa prochaine session, les Gouvernements français et togolais ont entamé, dès décembre 1957, des négociations en vue de réviser le statut de 1956. Le projet présenté par les autorités togolaises a servi de base de discussions. Les négociations furent laborieuses et parfois très vives, notamment sur certaines dispositions du statut, telle que la présidence du Conseil des ministres et l'existence ou non d'un Conseil de cabinet. Le désaccord sur ces deux points était tel que la délégation togolaise décida de rompre les négociations avec la menace de ne pas renouveler l'Assemblée Législative si la France ne transférait pas au Gouvernement togolais toutes les compétences litigieuses ⁴²³.

Le 12 février 1956, le Ministre de la France d'outre-mer, G. JAQUET, relance les négociations avec le Gouvernement togolais. Mais, une fois encore, la proposition togolaise de confier la présidence du Conseil des ministres au Premier Ministre est rejetée par la

⁴²³ AJAVON (R.), op. cit., pp. 118-121.

délégation française. Conscient de l'importance de l'issue des négociations sur l'avenir politique du Togo, le Ministre mit fin à l'impasse en proposant une formule proche de celle du Gouvernement togolais. Sur la base de ce compromis, l'Assemblée Législative togolaise adopta, le 15 février 1958, le projet de réforme du statut de 1956 et la loi relative à l'interruption anticipée de son mandat. Ainsi, la date des nouvelles élections législatives étant fixée au 27 avril 1958, il appartenait désormais au Gouvernement français de confirmer par un acte juridique le transfert aux autorités togolaises des compétences résiduelles qu'il détenait encore.

Ainsi, par décret n° 58-187 en date du 22 février 1958 ⁴²⁴, le Gouvernement français transféra aux autorités togolaises les compétences internes qu'il détenait encore. L'importance de la révision du statut a fait dire à M. BORELLA que c'est un nouveau statut qu'instaure le décret précité. En effet, même si les autorités françaises et togolaises n'osent pas le dire, c'est incontestablement un nouveau statut qui est désormais appliqué au Togo. Car, comparé au statut de 1956, le texte de 1958 reconnaît au Togo une pleine autonomie interne. L'administration du territoire est sous l'entière responsabilité des autorités togolaises. Toutefois, le Togo n'étant pas un Etat au sens du droit international, la République française conserve les attributs de la souveraineté internationale.

L'élargissement de l'autonomie togolaise ayant été obtenue, les autorités togolaises s'attelèrent à l'organisation de nouvelles élections législatives. Deuxième élément du dossier à soumettre à l'Assemblée Générale lors de sa prochaine session, ces élections se déroulèrent sous le contrôle des Nations unies. Pour la première fois depuis 1952, le Comité de l'Unité Togolaise (C.U.T.), dirigé par Sylvanus OLYMPIO, participe aux joutes électorales, en émettant des réserves sur les listes électorales établies par une administration accusée de partialité. Pourtant, les élections du 27 avril 1958 se sont soldées par la défaite du Parti Togolais du Progrès (P.T.P.) du Premier Ministre, Nicolas GRUNITZSKY, et la victoire de l'opposition nationaliste incarnée par Sylvanus OLYMPIO. Créés respectivement en 1946 et

en 1951, le P.T.P. et l'U.C.P.N. s'étaient assignés un but, celui de collaborer avec l'autorité administrante française afin d'obtenir, par des voies pacifiques, étapes par étapes, l'indépendance du pays. C'est ainsi que ces deux formations politiques ont soutenu, depuis 1946, l'action de la France au Togo. Contrairement au Comité de l'Unité Togolaise qui dénonçait la politique française et réclamait l'indépendance immédiate, les partis progressistes soutenaient l'administration française et étaient favorables à la thèse de l'évolution progressive du Togo vers l'indépendance dans un cadre franco-africain.

En portant leur choix sur le C.U.T., les populations togolaises ont voulu sanctionner l'action du Gouvernement progressiste qui estimait que l'amitié avec la France paraissait incompatible avec l'indépendance immédiate⁴²⁵. Les progressistes étant désavoués, il appartient désormais au Gouvernement de S. OLYMPIO de poursuivre aux côtés du Gouvernement français l'action entamée depuis 1956 en vue de la levée de la tutelle sur le Togo. En tout cas, en raison de la nouvelle conjoncture politique au Togo (nationalistes aux commandes des affaires), le régime de tutelle n'a plus de longs jours devant lui (Section 1). Sous le régime du décret du 22 février 1958, le Togo entamait la dernière étape de son évolution vers l'indépendance politique. Le statut modifié lui reconnaît en effet une pleine autonomie interne, situation politique unique en Afrique Noire française en 1958. Aussi, il est certain que les réformes réalisées au Togo en 1956 et 1958 inspireront le Gouvernement français à l'occasion des mesures qui seront prises pour pallier aux insuffisances des décrets d'application de la loi-cadre. En effet, depuis 1955, le Togo est devenu le territoire test des réformes des institutions des territoires d'outre-mer. Cette ancienne colonie allemande a bénéficié (en moins de dix ans), sous l'administration française, d'importantes réformes politiques qu'aucune colonie française n'avait connu auparavant. Le choix du Togo comme cadre d'expérimentation politique a été dicté par l'effet conjugué de facteurs internes et externes (Section 2).

⁴²⁴ Voir Annexe 20, *Projet de décret modifiant le décret du 24 août 1956 portant statut du Togo (transformé en décret n° 58-187 du 22 février 1958)*, p. 320. Ce projet de décret fut adopté par l'Assemblée Législative du Togo.

⁴²⁵ YAGLA (O.-W.), *Les indigènes du Togo à l'assaut du pouvoir colonial. 1920-1958. L'histoire politique d'un peuple africain*, Lomé, Nouvelles Editions Africaines, 1992, p. 73.

Section 1. L'application de la résolution 1182

Dans sa résolution 1182 du 29 novembre 1957, l'Assemblée Générale des Nations unies pose deux exigences pour la levée de la tutelle sur le Togo français : la révision du statut de 1956 et l'élection d'une nouvelle Assemblée Législative au suffrage universel direct sous le contrôle de l'O.N.U..

A. Le statut révisé

Le décret du 22 février 1958 ⁴²⁶, promulgué après les négociations franco-togolaises sur la révision du statut de 1956, consacre la pleine autonomie interne du Togo. En effet, la France, conformément aux engagements qu'elle a pris devant les Nations unies, transfère aux autorités togolaises l'ensemble des compétences internes qu'elle détenait encore. Ce transfert a pour conséquence la réduction des pleins pouvoirs d'administration de la France.

⁴²⁶ Le décret du 22 février 1958 a été complété par neuf conventions, signées le 15 février 1958 par la France et le Togo. Ce sont : Convention franco-togolaise d'arbitrage ; Convention franco-togolaise relative à la mise en œuvre de l'article 29 du statut du Togo ; Convention franco-togolaise relative à la participation des Forces Armées de la République française au maintien de l'ordre public ; Convention franco-togolaise relative à la Défense ; Convention franco-togolaise relative à la mise à la disposition de la République du Togo du personnel judiciaire ; Convention franco-togolaise relative à la Monnaie et au Commerce Extérieur ; Convention franco-togolaise relative à l'Aéronautique Civile ; Convention franco-togolaise relative à la Météorologie ; Convention Culturelle entre la République française et la République du Togo.

1. Une autonomie interne effective

Le statut du 22 février 1958 introduit au Togo une innovation à la fois organique et fonctionnelle.

Sur le plan organique, les institutions togolaises bénéficient d'une nouvelle appellation. En effet, l'article premier dispose : « *Le Togo est une République fondée sur le respect des traités et des conventions internationales, et des principes inscrits dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et dans le préambule de la Constitution de la République française* ». Désormais, le Togo n'est plus une "*République Autonome*", mais tout simplement une "*République*". Ce changement de dénomination implique que, juridiquement, le Togo est quasiment un sujet de droit international, c'est-à-dire qu'il a le statut d'Etat. Toutefois, tant que le régime international de tutelle n'est pas abrogé, le Togo reste placé sous administration française et, par conséquent, les autorités togolaises doivent respecter les principes inscrits dans le préambule de la Constitution française de 1946.

L'Assemblée Législative prend désormais le nom de "*Chambre des députés*". Elle est élue au suffrage universel direct pour un mandat de six ans (art. 2). De son côté, le Gouvernement togolais n'est constitué que d'une seule formation, le Conseil des ministres. Le Conseil de cabinet créé par le décret modificatif du 22 mars 1957 a été supprimé à la demande des autorités togolaises. Le nouveau statut prévoit que le Conseil des ministres est présidé par le Premier Ministre ; le Haut-Commissaire y a seulement accès (art. 12). Ce dernier ne préside le Conseil que lorsque celui-ci « *traite des affaires intéressant à la fois les compétences togolaises et les services français ou les programmes d'emploi des aides financières* » (art. 21, alinéa 2). Ainsi, ces dispositions (art. 12 et 21) réduisent considérablement les pouvoirs qu'avait le Haut-Commissaire sous le régime du statut de 1956. Avec le nouveau statut, ce dernier n'assure la présidence du Conseil des ministres qu'exceptionnellement, ce qui limite donc la possibilité qu'il avait d'exercer un contrôle de l'intérieur sur les affaires togolaises. Désormais, le statut de 1958 accorde au Gouvernement togolais une pleine autonomie.

Sur le plan fonctionnel, le statut de 1958 complète l'évolution politique togolaise amorcée depuis la loi du 16 avril 1955. En effet, en trois ans, le Togo est passé du statut de collectivité décentralisée à celui d'une République disposant d'une pleine autonomie interne. Le décret portant révision du statut de 1956 transfère aux autorités togolaises les compétences internes que détenait la France. Il résulte de la nouvelle répartition des compétences que le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire appartiennent en toutes matières aux autorités togolaises. Ces dernières sont donc compétentes dans les domaines suivants : organisation politique et administrative du pays, finances publiques, affaires économiques et sociales, régime des libertés et questions de droit privé (art. 25). L'initiative des lois appartient concurremment aux députés et au Premier Ministre, en Conseil des ministres. D'autre part, à l'expiration d'un délai de dix jours suivant le vote de la loi, le Premier Ministre, en Conseil des ministres, peut, par message motivé, demander à la Chambre des députés une nouvelle délibération qui ne peut être refusée (art. 7). Sous le régime du statut de 1956, la demande d'une nouvelle délibération appartenait plutôt au Haut-Commissaire. Ainsi, la tutelle qu'exerçait ce dernier sur les organes exécutif et législatif a totalement disparu avec le nouveau statut. L'article 30 du statut de 1958 prévoit que les lois et règlements togolais et les règlements français qui ne respecteraient pas les conventions internationales et la répartition des compétences prévues au statut feront l'objet d'un arbitrage dans les conditions et les formes arrêtées par convention entre les autorités togolaises et françaises⁴²⁷. La demande d'arbitrage doit être formulée dans les dix jours suivant le vote définitif de la loi ou de la publication au Togo des règlements. Elle a un effet suspensif en ce qui concerne les lois, mais à l'égard des règlements, elle n'a effet suspensif que si les deux Gouvernements sont d'accord. La demande est considérée comme rejetée lorsque l'arbitrage n'est pas intervenu dans un délai de trois mois suivant le vote de la loi ou la publication des règlements.

⁴²⁷ Voir Annexe 21, *Convention franco-togolaise d'arbitrage, signée le 15 février 1958 par le Premier Ministre togolais et le Ministre de la France d'outre-mer*, p. 327.

D'autre part, aux termes du statut de 1958, l'évolution de celui-ci relève désormais de l'initiative togolaise. L'article 34 dispose en effet que « *le présent statut susceptible d'évolution peut être modifié à la suite d'une motion de la Chambre des députés. Aucune modification ne peut entrer en vigueur avant un vote favorable de cette Chambre. Celle-ci peut, par des lois adoptées à la majorité des deux tiers des membres la composant, modifier les dispositions du présent statut concernant les pouvoirs publics togolais, à savoir le Titre II* ». Cette disposition est l'une des plus importantes du statut, car elle consacre le principe de l'autonomie constitutionnelle du Togo, dont l'absence avait été fort critiquée en 1957 par la Commission d'information des Nations unies et l'Assemblée Générale. Désormais, les autorités togolaises, en particulier les députés, ont compétence pour modifier l'organisation et le fonctionnement des institutions togolaises (Chambre des députés, organisation gouvernementale, services du Premier Ministre, ministères, ...). Toutefois, cette autonomie constitutionnelle est limitée aux pouvoirs publics togolais visés par le Titre II du nouveau statut. Il en découle que, pour modifier les autres parties du statut, il serait nécessaire qu'intervienne l'accord du Gouvernement français. En tout cas, cette autonomie constitutionnelle vient compléter l'autonomie organique et fonctionnelle de la République du Togo.

Le régime de tutelle étant toujours en vigueur, la France, par l'intermédiaire du Ministre de la France d'outre-mer et du Haut-Commissaire, exerce une tutelle provisoire d'opportunité sur les pouvoirs des autorités togolaises (art. 40 et 41). De même, le Togo n'étant pas un Etat au sens du droit international, la France conserve, dans le nouveau statut, les attributs de la souveraineté.

2. La réduction des "pleins pouvoirs d'administration"

Aux termes de la répartition des compétences entreprise par le statut de 1958 (Titre II), la République française n'exerce plus au Togo que trois séries de compétences : la monnaie et les échanges, les relations extérieures et la défense. Il n'y a donc pas de changement par rapport au statut de 1956, car la France conserve l'exercice des compétences internationales. Ce statu quo est justifié dans la mesure où juridiquement, la République du Togo n'est pas un Etat selon les règles de droit international. Aussi, dans le cadre des accords internationaux, la France garantit l'intégrité des limites territoriales de la République du Togo (art. 27). A ce titre, la France a la direction des forces armées, chargées de la sécurité des frontières. Représentant de la France au Togo, le Haut-Commissaire assure l'application des législations et des réglementations relatives aux compétences françaises énumérées ci-dessus. Tous les services touchant ces compétences sont placés sous son autorité (service du haut-commisariat, forces et services chargés de la défense, de la sécurité extérieure et frontalière).

L'intervention du Haut-Commissaire dans le fonctionnement des institutions togolaises a été réduite par l'élargissement de l'autonomie interne du Togo. En effet, le Haut-Commissaire désigne, certes, le Premier Ministre, mais il ne préside le Conseil des ministres que lorsque celui-ci traite des affaires touchant à la fois les compétences togolaises et les services français. Le temps où le Haut-Commissaire ou son suppléant présidait les réunions du Conseil des ministres est donc révolu. Car, le statut de 1958 énumère limitativement les cas où la présidence du Conseil des ministres est assurée par le représentant permanent de la République française au Togo. En dehors de ces cas, le Conseil des ministres est présidé par le Premier Ministre. De même, alors que sous le régime du statut antérieur, le Haut-Commissaire veillait au maintien de l'ordre public, l'article 19, alinéa 3, du statut actuel prévoit que « *sur demande du Gouvernement togolais, le Haut-Commissaire peut apporter son appui au maintien de l'ordre public* ». Cette disposition implique que le maintien de l'ordre public relève, en principe, de l'entière responsabilité des autorités togolaises, notamment le Premier Ministre. Toutefois, si le trouble est tel que les forces de police ne peuvent à elles seules rétablir l'ordre, le Haut-Commissaire peut, à la demande du Gouvernement togolais, mettre à sa disposition des éléments de gendarmerie ⁴²⁸. Ainsi,

⁴²⁸ Voir Annexe 22, *Convention franco-togolaise relative à la participation des Forces Armées de la République française au maintien de l'ordre public, signée le 15 février 1958 par le Premier Ministre togolais et le Ministre de la France d'outre-mer*, p. 328.

comme c'était le cas sous le régime du statut antérieur, le Haut-Commissaire joue au Togo un double rôle : agent du pouvoir central, il exerce les compétences réservées à la République française (compétences internationales) et a sous son autorité tous les services français au Togo ; agent du pouvoir local, il nomme le Premier Ministre, préside dans certaines conditions le Conseil des ministres et peut apporter son concours au maintien de l'ordre public. Cependant, par rapport au statut de 1956, il est important de relever que les pouvoirs du Haut-Commissaire ont été considérablement réduits sur le plan local. Cette réduction du rôle du délégué de la France au Togo est la conséquence logique de l'élargissement de l'autonomie interne togolaise.

Le statut de 1958 offre à la République du Togo une large autonomie interne. En effet, conformément à la résolution 1182 des Nations unies, la France a transféré aux autorités togolaises les compétences internes qu'elle détenait encore, élargissant ainsi le domaine de compétences de ces dernières. La France n'exerce désormais que des compétences internationales. Elle ne détient quasiment plus aucune compétence à caractère interne. Il résulte de la répartition des compétences que toutes les matières internes relèvent de l'autorité et de la responsabilité des pouvoirs publics togolais. La législation et la réglementation relatives à l'organisation politico administrative du Togo, aux questions socio économiques, aux finances publiques et au statut des personnes et des biens sont de la compétence des autorités togolaises. Le transfert à la République du Togo de ces compétences internes implique une réduction considérable des « *pleins pouvoirs de législation, d'administration et de jurisprudence* » qu'avait la France sur le territoire (art. 4 de l'accord de tutelle). Le Gouvernement français n'a quasiment plus les moyens d'agir au Togo comme autorité chargée de l'administration, car le véritable chef de l'administration est désormais le Premier Ministre togolais. Ce dernier a sous sa responsabilité tous les services publics togolais, dont il définit la compétence et l'orientation (art. 17 du statut de 1958). Cette responsabilité est d'autant plus importante que le délégué permanent du Gouvernement français au Togo (le Haut-Commissaire) ne joue plus qu'un rôle mineur dans le fonctionnement des institutions togolaises. Les pleins pouvoirs de juridiction n'existent quasiment plus, car l'organisation de la justice (justice civile, pénale, coutumière et administrative) est désormais une compétence togolaise.

Toutefois, la réduction des pleins pouvoirs d'administration, de législation et de juridiction de la France doit être relativisée. En effet, dans le cadre des compétences qui lui sont réservées (défense, monnaie, relations extérieures), le Gouvernement français peut prendre des règlements organisant les services relatifs à ces compétences. Ces règlements sont donc applicables à la République du Togo. Aussi, dans le domaine de la défense, l'article 2 de la Convention franco-togolaise ⁴²⁹ prévoit que « *la République du Togo participe à la mise en œuvre et à l'exécution des mesures relatives à l'organisation de la défense* ». Il s'agit donc de mesures prises par la France et qui sont applicables au Togo. D'autre part, sur le plan juridictionnel, l'autonomie togolaise n'est pas totale. En effet, il résulte de l'article 3 de la Convention franco-togolaise relative à la mise en œuvre de l'article 29 du statut et de cet article lui-même que « *les jugements et arrêts des tribunaux [togolais] de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif peuvent faire l'objet de pourvois en cassation* » devant la Cour de Cassation et le Conseil d'Etat ⁴³⁰. Ainsi, malgré l'élargissement de l'autonomie togolaise, le Gouvernement français n'a pas complètement perdu les pleins pouvoirs d'administration, de législation et de jurisprudence que lui reconnaissait l'accord de tutelle du 14 décembre 1946. Aussi, contrairement à J. LE CORNEC qui soutient que le statut de 1956 avait supprimé ces pleins pouvoirs, nous affirmons que ni le statut de 1956, encore moins celui de 1958 n'ont enlevé à la France les pleins pouvoirs. Ces derniers ont tout simplement été réduits du fait de l'élargissement de l'autonomie interne du Togo.

L'accroissement des pouvoirs togolais fait de la République du Togo le territoire le plus avancé politiquement en Afrique Noire française. Par rapport au statut du Cameroun du 16 avril 1957, le statut révisé du Togo est plus libéral et reconnaît une pleine autonomie interne aux institutions togolaises. Les concessions faites à la République du Togo à travers le statut du 22 février 1958 ont sans doute inspiré le Gouvernement de Ahidjo AHMADOU, qui

⁴²⁹ Idem.

⁴³⁰ Voir Annexe 23, *Convention franco-togolaise relative à la mise en œuvre de l'article 29 du statut du Togo, signée le 15 février 1958 par le Premier Ministre togolais et le Ministre de la France d'outre-mer*, p. 329.

avait obtenu de la France, le 30 décembre 1958, un nouveau statut assurant la pleine autonomie interne de l'Etat du Cameroun ⁴³¹. Comme pour le Togo, le statut de l'Etat du Cameroun ⁴³² est complété par huit conventions ⁴³³. Désormais, à l'instar du Togo, l'Etat du Cameroun attend la levée de la tutelle pour accéder à l'indépendance.

En définitive, conformément à la résolution de l'Assemblée Générale des Nations unies en date du 29 novembre 1957, le Gouvernement français, grâce au statut révisé, a transféré aux autorités togolaises les compétences internes qu'il détenait encore. Mieux qu'une révision, le décret du 22 février 1958 dotait le Togo d'un nouveau statut, dont les dispositions sont encore plus libérales que celui de 1956. Cette première étape étant affranchie, le Gouvernement togolais s'attellera désormais à l'organisation de nouvelles élections législatives.

⁴³¹ Le VINE (V. T.), *Le Cameroun. Du mandat à l'indépendance*, Paris, Présence Africaine, 1984, pp. 212-214.

⁴³² Le terme "Etat du Cameroun" a été substitué à celui de "territoire du Cameroun", à la demande de l'Assemblée Territoriale camerounaise qui voulait, par ce terme, traduire la vocation du Cameroun à devenir un Etat souverain.

⁴³³ Ce sont : Convention franco-camerounaise sur l'exercice des pouvoirs réservés, les transferts et la coopération intergouvernementale, Convention franco-camerounaise relative à la situation des personnels employés au Cameroun dans les services de la République française et dans les services de l'Etat du Cameroun, Convention franco-camerounaise relative à la défense, à l'ordre public et à l'emploi de la gendarmerie, Convention judiciaire franco-camerounaise, Convention franco-camerounaise relative à la monnaie et au commerce extérieur, Convention culturelle franco-camerounaise, Convention franco-camerounaise relative à l'aéronautique civile et Convention franco-camerounaise relative à la météorologie.

B. Le Gouvernement de Sylvanus OLYMPIO

L'organisation de nouvelles élections législatives au suffrage universel direct était l'une des exigences posées par les Nations unies en vue de la levée de la tutelle sur le Togo français. Aussi, le Gouvernement GRUNITZSKY s'est plié, non sans peine, à dissoudre l'Assemblée Législative élue en 1955 et à organiser de nouvelles consultations sous le contrôle des Nations unies. Les élections du 27 avril 1958 consacrent le retour des partis nationalistes aux affaires et donc la défaite des formations politiques progressistes qui avaient pourtant conduit les différentes réformes politiques des institutions togolaises.

1. Les partis progressistes désavoués

Depuis 1952, deux formations politiques participent activement à la gestion des affaires togolaises aux côtés de l'administration française : il s'agit du Parti Togolais du Progrès (P.T.P.) et de l'Union des Chefs et Populations du Nord (U.C.P.N.)⁴³⁴. Créés respectivement en 1946 et en 1951, ils sont, d'après la typologie de Thomas HODGKIN⁴³⁵, des "*partis territoriaux*" ; leur champ d'action est limité à un territoire donné (colonial ou indépendant) et à sa population. Ils s'opposent aux "*partis interterritoriaux*" dont l'action s'étend sur plusieurs territoires, comme ce fut le cas du Rassemblement Démocratique Africain (R.D.A.).

Toutefois, malgré leur caractère de partis territoriaux, le P.T.P. et sa filiale, l'U.C.P.N., n'ont pu, faute de moyens et de temps, s'implanter sur l'ensemble du territoire togolais. Ce qui distingue ces partis des autres, c'est leur loyauté à l'égard de l'administration française. Cette loyauté est parfaitement illustrée par les mots d'ordre suivants : « *Apprendre beaucoup de la*

⁴³⁴ En réalité, l'U.C.P.N. n'est qu'une filiale du P.T.P., dont elle a repris les mots d'ordre.

⁴³⁵ HODGKIN (T.), *African political parties, an introductory guide*, Harmondsworth, Penguin Books, Penguin African series, W. A. 12, 1961, p. 64, cité par YAGLA (O.-W.), op. cit., p. 61.

France avant d'accéder à l'indépendance »⁴³⁶ ou « *Travailler main dans la main avec l'administration française ...* »⁴³⁷. Aussi, alors que l'U.C.P.N. est composée essentiellement de chefs traditionnels et de notables originaires du Nord Togo, le P.T.P. de N. GRUNITZSKY rassemble sous sa bannière des hauts fonctionnaires, des fonctionnaires subalternes et des commerçants modestes, tous satisfaits de la présence française au Togo. La volonté de ces deux formations politiques de collaborer avec l'administration coloniale française en vue d'assurer le développement économique, politique et culturel du Togo leur a valu le qualificatif de parti progressiste, par opposition aux nationalistes qui dénoncent l'administration française et revendiquent l'indépendance immédiate du Togo.

En effet, à sa création en 1946, le P.T.P. avait pour objet « *une collaboration franche et loyale avec la France en vue du progrès et du bien-être matériel et moral des autochtones du Togo* »⁴³⁸. Ainsi, pour ce parti, le progrès des populations togolaises ne peut être réalisé sans une collaboration avec l'administration française. Le P.T.P. s'oppose donc à toute rupture de lien avec la France, car l'amitié avec celle-ci serait incompatible avec l'indépendance immédiate⁴³⁹. Cette vision politique est partagée par l'U.C.P.N. qui fut créée en 1951 par les administrateurs coloniaux, dans le but de faire échec au séparatisme éwé lancé par les théoriciens de l'Etat Ewé. Durant cette période de l'après Deuxième Guerre Mondiale marquée par l'émergence d'une conscience nationaliste chez les peuples coloniaux, les dirigeants du P.T.P. et de l'U.C.P.N. n'envisagent pas l'indépendance du Togo, même à moyen terme. Pour eux, l'indépendance immédiate porterait un coup fatal à l'œuvre émancipatrice de la France au Togo. Ils sont donc plutôt favorables à un long processus, à une évolution graduelle du Togo vers son indépendance politique. Toutefois, la collaboration avec l'administration coloniale française est, sans doute, l'attitude qui a le plus affaibli les partis progressistes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du territoire. En effet, la politique de collaboration avec l'administration coloniale française développée par ces deux partis était complètement en déphasage avec une opinion publique internationale, quasiment

⁴³⁶ Journal *Les cloches du Togo* du 4 février 1952, numéros de pages illisibles.

⁴³⁷ Discours de Augustin KEZIE au Congrès de la Jeunesse du Nord Togo, le 8 juin 1954 à Kara, in Archives du Togo, Affaires politiques et administratives, Dapango, 1950-1958.

⁴³⁸ YAGLA (O.-W.), op. cit., p. 69.

⁴³⁹ Ibid, p. 73.

anticolonialiste. De même, renvoyer la question de l'indépendance du Togo aux calendes grecques, à une époque où les instances internationales et les deux grandes puissances mondiales (U.R.S.S. et U.S.A.) encourageaient l'autodétermination des peuples coloniaux, c'est manquer de réalisme politique. Aussi, cette position a desservi le P.T.P. et l'U.C.P.N. au sein de l'O.N.U. où les pétitions des nationalistes togolais étaient accueillies plus favorablement, excepté le problème éwé⁴⁴⁰. L'accueil mitigé du statut de 1956 par l'O.N.U. illustre bien les rapports conflictuels entre l'Organisation et le Gouvernement progressiste du Togo.

Sur le plan local, la collaboration des partis progressistes avec l'administration coloniale française est analysée par une partie de la population comme une trahison. En effet, pour certains Togolais, le P.T.P. et l'U.C.P.N. sont des suppôts de l'administration française, dont ils ne servent que les intérêts. L'attitude des partis progressistes a vraisemblablement retardé l'accession du Togo à l'autonomie politique, car la France a exploité les divergences entre les élites politiques togolaises pour imposer le rythme des réformes devant aboutir à l'indépendance du territoire. Aussi, les réformes que nous avons exposées précédemment (loi du 16 avril 1955, statut de 1956 et statut révisé de 1958) ont été réalisées sous le Gouvernement progressiste de N. GRUNITZSKY. C'est donc avec optimisme que le P.T.P. et l'U.C.P.N. se sont présentés aux élections législatives du 27 avril 1958. En effet, fort de leur assise "*nationale*" et des réformes politiques réalisées depuis 1955, les partis progressistes étaient certains de leur succès. Aussi, ils firent à peine campagne. De son côté, pour la première fois depuis 1952, le Comité de l'Unité Togolaise (C.U.T.) prend part aux élections, tout en dénonçant la partialité de l'administration coloniale. A la surprise générale, le C.U.T. remporte les élections législatives : sur 46 sièges à pourvoir, 29 vont au C.U.T., 10 à l'U.C.P.N., 4 indépendants et 3 au P.T.P..

Ainsi, les Togolais ont désavoué le Gouvernement de N. GRUNITZSKY, qui a pourtant œuvré pour la naissance de la République Autonome du Togo et engagé le pays sur la voie de

⁴⁴⁰ L'opposition du P.T.P. et de l'U.C.P.N. a permis à la France et à la Grande-Bretagne de faire échec au mouvement Ewé.

l'indépendance. Il faut souligner qu'en portant leur choix sur le C.U.T., les Togolais ne rejettent pas les progrès introduits par le statut du 22 février 1958. C'est sans doute la thèse de l'indépendance graduelle prônée par le Gouvernement GRUNITZSKY qu'ils ont voulu dénoncer, car un an plus tôt, le 7 mars 1957, le Togo britannique est devenu indépendant, suite à son intégration dans l'Etat du Ghana. Aussi, la perméabilité des frontières entre le Ghana et le Togo français a facilité la circulation des idées entre ces deux territoires, ce qui a fait prendre conscience aux Togolais de la réalité de l'indépendance. De plus, les Togolais ont été influencés par les idées panafricanistes du Docteur N'KRUMAH, idées qui étaient développées dans la presse ghanéenne relativement lue au Togo. De surcroît, M. N'KRUMAH aurait, selon R. AJAVON, apporté un soutien politique et financier à S. OLYMPIO, leader du C.U.T.⁴⁴¹. En tout cas, en votant majoritairement pour le C.U.T., les Togolais ont traduit leur aspiration à accéder à l'indépendance le plus tôt possible.

En définitive, en désavouant les partis progressistes, les Togolais ont donné mandat aux partis nationalistes pour conduire à son terme (l'indépendance) l'évolution politique entamée par le Togo depuis 1955.

2. Le sacre du Comité de l'Unité Togolaise

Avant d'évoquer la victoire du C.U.T. aux élections législatives du 27 avril 1958, il est important de préciser les conditions dans lesquelles ce parti a été constitué et ses objectifs⁴⁴².

⁴⁴¹ AJAVON (R.), op. cit., pp. 139-140.

⁴⁴² Eude détaillée sur le C.U.T., in PAGNIOU (T.), op. cit., pp. 33-64.

A l'instar du Parti Togolais du Progrès, le Comité de l'Unité Togolaise est un "*parti territorial*". Toutefois, comme les autres formations politiques, le C.U.T. n'est jamais parvenu à s'implanter sur l'ensemble du territoire. Aussi, malgré la volonté du C.U.T. de dépasser le cadre ethnique ou régional, ses électeurs proviennent de certains groupes ethniques bien déterminés ⁴⁴³.

Le 13 mars 1941, le Gouverneur Luc MONTAGNÉ, transforme le Cercle des Amitiés françaises (créé en 1936) en Comité de l'Unité Togolaise, avec l'objectif de faire pièce aux revendications coloniales allemandes qui se faisaient de plus en plus pressantes. L'autorité coloniale enrôle, dans ce Comité, les notables et les élites du Nord et du Sud, afin de mieux contrôler leurs faits et gestes et de s'assurer de leur entière fidélité à la métropole. Parmi ces élites, on retrouve S. OLYMPIO, qui était vice-président du Cercle des Amitiés françaises et dont l'anglophilie était connue des autorités coloniales ⁴⁴⁴. En 1942, accusé d'intelligence avec les gaullistes par l'autorité coloniale proche du régime de Vichy, S. OLYMPIO est interné pendant trois semaines à Djougou (Dahomey). Certes, les rapports entre l'administration coloniale française et S. OLYMPIO sont conflictuels, mais l'internement de ce dernier a exacerbé son hostilité à l'égard de la présence française au Togo.

Aussi, dans le cadre des nouvelles institutions créées par la Constitution de 1946 qui régissent les rapports entre la métropole et ses territoires outre-mer, les Togolais doivent envoyer des représentants dans les assemblées métropolitaines et élire des députés à l'Assemblée Représentative du Togo. S. OLYMPIO veut participer à ces élections et décide de créer un parti politique, mais le Gouverneur NOUTARY s'y oppose. Sylvanus OLYMPIO contourne donc cet obstacle en faisant adhérer ses amis au C.U.T. et en transformant l'association dont il était le secrétaire général en parti politique. La majorité des membres de ce parti est recruté parmi le gratin du pays : gros commerçants (surtout les femmes commerçantes de Lomé),

⁴⁴³ YAGLA (O.-W.), op. cit., p. 63.

⁴⁴⁴ Diplômé de la London School of Economics et de l'Université de Vienne (Autriche), S. OLYMPIO a été, de 1926 à 1937, agent de la "United African Company" (U.A.C.) à Lagos et à Accra. Il a ensuite été agent de la U.A.C. du Togo en 1938, avant d'en devenir le représentant en 1950. En 1941, il avait dénoncé la campagne de dénigrement menée par l'administration coloniale contre la Grande-Bretagne.

riches propriétaires terriens, gros planteurs de la côte et de la région de Kpalimé, hauts fonctionnaires ... Le C.U.T. recrute également chez les fonctionnaires réduits au chômage suite à des démêlés avec l'administration coloniale et parmi les chefs traditionnels évincés de leur trône pour avoir dénoncé la présence française.

Le choix du Comité de l'Unité Togolaise de recruter ses membres parmi les familles nanties du Togo, les fonctionnaires et les chefs traditionnels ayant eu des démêlés avec l'administration coloniale, n'est pas anodin. Ce choix illustre parfaitement le stratège politique qu'était son leader, S. OLYMPIO. En effet, à l'opposé des partis progressistes, le C.U.T. revendique l'indépendance immédiate du Togo. Dans sa lutte farouche pour l'autonomie politique du Togo, ce parti critique ouvertement l'administration coloniale française aussi bien à l'intérieur du territoire (organisation de meetings) qu'à l'extérieur (envoi de nombreuses pétitions à l'O.N.U.). Pour atteindre cet objectif, ce parti nationaliste décide de canaliser non seulement tous ceux qui sont victimes des abus de l'administration coloniale (moyens humains), mais également tous ceux qui, en raison de leur fortune, sont à l'abri de toute pression de la part de l'autorité coloniale (moyens financiers).

Toutefois, il faut souligner que, excepté son opposition à la présence française au Togo, le C.U.T. n'avait pas d'objectif politique bien défini. Le programme politique du parti nationaliste est resté fluctuant dans le temps⁴⁴⁵. Ainsi, en 1946, S. OLYMPIO s'empare de la thèse de l'unité du peuple éwé développé par Daniel CHAPMAN. En 1951, pressentant l'échec du mouvement éwé, il fait sienne la question de l'unité des deux Togo mise au point par le "*Togoland Union Congress*". De nouveau, en 1956, le C.U.T. s'empare du slogan "*Ablode*" (Indépendance) vulgarisé par la J.U.V.E.N.T.O.. Cet opportunisme politique révèle l'incapacité du Comité de l'Unité Togolaise à élaborer un véritable programme politique susceptible de rallier ceux qui, par peur de l'avenir, n'osent dénoncer la présence française au Togo. En tout cas, l'attitude des leaders nationalistes à critiquer ouvertement l'administration française et à réclamer l'autonomie politique du Togo a permis au C.U.T. d'être majoritaire dans toutes les institutions politiques, de 1946 à 1951.

A partir de 1952, le parti entre dans l'opposition et, prétextant de la partialité de l'administration, décide de boycotter les consultations électorales organisées dans le territoire. Cependant, en 1958, le Comité de l'Unité Togolaise et son "*alliée*", la J.U.V.E.N.T.O. (Mouvement de la Jeunesse Togolaise) ⁴⁴⁶, mettent fin au boycott des institutions togolaises et prennent part aux élections législatives du 27 avril 1958. Nous pensons que la décision des nationalistes de participer à cette consultation est motivée par trois raisons. D'abord, l'intégration du Togo britannique dans l'Etat indépendant du Ghana en 1956 a mis fin à la thèse de l'unification des deux Togo, soutenue par le C.U.T.. Désormais, les responsables du parti n'ont qu'une seule préoccupation, libérer le territoire de la colonisation française, car le Togo indépendant pourra entretenir des relations privilégiées avec le voisin de l'Ouest. D'ailleurs, il semble que K. N'KRUMAH et S. OLYMPIO avaient conclu, avant les élections législatives, un accord « *tendant, en cas de victoire de celui-ci, à réunir le Togo et le Ghana en un Etat fédéral ...* » ⁴⁴⁷. Certes, il nous est impossible de vérifier la véracité des propos de R. AJAVON, ancien président du P.T.P., mais nous tenons à préciser qu'il a régné un climat de tension entre K. N'KRUMAH et le Gouvernement OLYMPIO. Ainsi, ce dernier avait déclaré « *qu'il ne souhaitait pas actuellement de rectification de frontières et qu'il penchait vers une grande fédération ouest africaine* » ⁴⁴⁸. Ainsi, il semble que S. OLYMPIO n'était pas favorable à une éventuelle fédération avec le Ghana voisin. Le leader du C.U.T. était plutôt sensible à une fédération plus large englobant toute l'Afrique de l'Ouest. Ensuite, au plan local, le front nationaliste était décidé à revenir aux affaires en remportant les élections législatives. Car, pour les nationalistes, la présence des observateurs de l'O.N.U. ⁴⁴⁹ à ces élections est une garantie contre les fraudes que pourrait organiser l'administration coloniale, afin d'assurer la victoire de ses protégés, c'est-à-dire les progressistes. Une probable victoire de ces derniers aurait prolonger la présence française au Togo. Enfin, la troisième raison qui a motivé la décision des nationalistes de participer aux votes est qu'ils ont finalement compris

⁴⁴⁵ YAGLA (O.-W.), op. cit., pp. 66-67.

⁴⁴⁶ La complexité des rapports entre ces deux partis a conduit certains observateurs à affirmer que la J.U.V.E.N.T.O. est une aile marchante du C.U.T. ou une association des jeunes de ce parti. Même si à ses heures de gloire la J.U.V.E.N.T.O. a été dirigée par des anciens cadres du C.U.T., elle constitue un véritable parti politique, avec une idéologie communiste. Elle réclame l'indépendance immédiate du territoire.

⁴⁴⁷ AJAVON (R.), op. cit., p. 139.

⁴⁴⁸ CORNEVIN (R.), op. cit., 1959, p. 396.

que le boycott ne profite qu'à leurs adversaires politiques. Aussi, compte tenu de certaines dispositions du statut révisé, les nationalistes ont intérêt à demander la confiance des populations afin d'empêcher l'intégration du Togo à la République française⁴⁵⁰.

Ainsi, sur la base des raisons ci-dessus évoquées, les nationalistes entrent en campagne électorale avec, sans doute, un seul mot d'ordre : "*Ablode*", c'est-à-dire l'indépendance maintenant. Car, le Gouvernement progressiste n'a qu'un objectif : maintenir encore longtemps le territoire du Togo sous l'administration française. Pour atteindre leur objectif, les leaders du C.U.T. constitueront un front de libération nationale avec la J.U.V.E.N.T.O. et le Mouvement Populaire Togolais (M.P.T.). De même, ils ne manqueront pas d'exploiter les événements meurtriers de juin 1957 à Kara et à Mango, où une vingtaine de militants nationalistes sont tombés sous les balles des troupes coloniales. Le soir du 27 avril 1958, les résultats du vote donnent le C.U.T. vainqueur avec 29 sièges sur 46 au total. C'est la consécration de l'opposition nationaliste togolaise. Mais, le triomphe est tel que la joie des militants des partis nationalistes se transforme en actes de vengeance à l'encontre des dirigeants et militants des partis progressistes⁴⁵¹.

Constitué au lendemain des élections, le Gouvernement OLYMPIO engage, en septembre 1958, des négociations avec son homologue français au sujet de l'avenir politique du Togo. Le communiqué sanctionnant ces négociations dit en substance : « *Sur la base des engagements pris le 18 novembre 1957 devant l'Assemblée Générale des Nations unies par le Ministre de la France d'outre-mer ..., ainsi que des dispositions de la résolution 1182 de l'Assemblée Générale des Nations unies en date du 29 novembre 1957, relatives au transfert des pouvoirs et à l'avenir du Togo, le Gouvernement de la République a donné acte au Premier Ministre de la République togolaise de l'option du Togo en faveur de l'indépendance à l'issue du régime de tutelle ...* ». En conséquence, les deux Gouvernements ont convenu des modifications essentielles à apporter au statut de 1958, en vue de réaliser la dernière étape de

⁴⁴⁹ La Commission de contrôle des Nations unies était présidée par le Haïtien, M. DORSINVILLE.

⁴⁵⁰ Voir supra, p. 186.

⁴⁵¹ AJAVON (R.), op. cit., pp. 140-150.

l'évolution des institutions togolaises avant l'indépendance. De même, la procédure de la levée de tutelle entamée en 1956 devant l'Assemblée Générale de l'O.N.U. sera poursuivie jusqu'à l'abrogation de l'accord de tutelle en 1960.

Il résulte des négociations franco-togolaises que la tutelle sur le Togo sera levée en 1960. Aussi, avant cette échéance, la France transférera progressivement aux autorités togolaises les quelques compétences qu'elle détenait encore (relations extérieures, monnaie et défense). Cet accord a été respecté, car le Togo est devenu indépendant le 27 avril 1960, suite à la levée de la tutelle. Ainsi, après la révision du statut de 1956 qui a permis à la République du Togo de bénéficier d'une pleine autonomie interne, les élections législatives du 27 avril 1958 viennent compléter les exigences posées par l'Assemblée Générale de l'O.N.U., en vue de la levée de la tutelle sur le Togo. Sur ce dernier point, c'est-à-dire la tenue d'élections législatives, l'évolution politique du Togo se démarque de celle du Cameroun, également placé sous administration française.

En effet, alors qu'au Togo les Nations unies ont réclamé le renouvellement de l'Assemblée Législative avant la levée de la tutelle, cette exigence n'a pas été faite aux autorités camerounaises. Au cours de la session de l'O.N.U. (février-mars 1959) consacrée à l'avenir de l'Etat du Cameroun, le Premier Ministre, A. AHMADOU, précisait que, le 1^{er} janvier 1960, « *l'accord de tutelle approuvé par l'Assemblée Générale de l'O.N.U. le 14 décembre 1946, cessera d'être en vigueur* » et que « *des élections auraient lieu le plus tôt possible après l'accession du Cameroun à l'indépendance* »⁴⁵². En accueillant favorablement la proposition du Gouvernement camerounais⁴⁵³ d'organiser des élections législatives après la levée de la tutelle, l'Assemblée Générale n'a pas réédité la position qu'elle avait adopté à l'égard du Togo français. Contrairement à l'opinion des délégués de l'Union des Populations du

⁴⁵² Déclaration de A. AHMADOU, Premier Ministre du Cameroun, in IMBERT (J.), *Le Cameroun*, Paris, 2^{ème} édition P.U.F., collection Que sais-je ?, 1973, p. 47.

⁴⁵³ Résolution 1349 (XIII^{ème} session), adoptée le 13 mars 1959 par l'Assemblée Générale, relative à « l'avenir du territoire sous tutelle du Cameroun sous administration française ».

Cameroun (U.P.C.) et des démocrates camerounais, l'Assemblée Législative ne sera pas renouvelée avant l'accession du pays à l'indépendance.

Les réformes politiques libérales dont il a bénéficié depuis 1955 font du Togo un cas d'école pour l'évolution des territoires d'outre-mer vers l'indépendance. Grâce à ces réformes, le Togo a en effet pris de l'avance politique sur ces territoires, ce qui lui permet d'être une source d'inspiration pour les réformes qui y seront engagées. Le choix du Togo comme territoire pilote desdites réformes est dicté par une conjoncture politique favorable.

Section 2. Une conjoncture politique favorable

Grâce aux réformes institutionnelles dont il a bénéficié depuis 1955, le Togo français est devenu le territoire pilote de la politique de réforme mise en œuvre par la France dans ses colonies d'Afrique Noire. Le choix du Togo comme cadre d'expérimentation politique ne relève pas du hasard ; il repose sur un certain nombre d'atouts qu'offrait cette ancienne colonie allemande (A). Cette expérimentation politique a été réalisée dans un contexte local unique en Afrique Noire française (B).

A. Des opportunités pour une expérience politique

Le choix du Togo comme cadre d'expérience politique a été motivé par deux raisons essentielles : la non appartenance du territoire à une grande structure politique telle que l'A.O.F. et la stabilité politique dont il bénéficiait.

1. Un territoire hors de l'A.O.F.

Créée par un décret du 16 juin 1895 et réorganisée par les décrets du 1^{er} octobre 1902 et du 18 octobre 1904, l'Afrique Occidentale Française (A.O.F.) est une institution politique régionale regroupant l'ensemble des possessions françaises en Afrique occidentale, excepté le Togo. Il résulte du décret du 16 juin 1895 que le but des autorités françaises étaient de donner une direction politique commune à l'ensemble de leurs colonies situées dans cette région ⁴⁵⁴. Aussi, le Gouvernement Général de l'A.O.F. est-il confié à un Gouverneur Général dont les attributions sont politiques, administratives et budgétaires. Dépositaire des pouvoirs de la République dans toute l'Afrique Occidentale Française, il a sous son autorité les Gouverneurs des territoires membres de la Fédération.

Au lendemain des réformes constitutionnelles de 1946, la France a mis en place une vaste politique de réformes des institutions de ses colonies d'Afrique afin de répondre aux aspirations autonomistes qui s'y exprimaient. Aussi, pour s'assurer de la pertinence des réformes envisagées et de leur adaptabilité aux réalités et aux aspirations des peuples coloniaux, le Gouvernement français voulait d'abord les mettre en œuvre dans un territoire donné (territoire test) et ensuite les généraliser à toutes les colonies. Au sein de l'A.O.F., le Sénégal, qui était « *jusqu'alors le territoire pilote par excellence* » ⁴⁵⁵ aurait pu servir de cadre d'expérimentation de ces réformes. Mais, l'A.O.F. étant construite sur le principe de l'unité politique et administrative, toute expérience politique réalisée au Sénégal « *aurait mis en cause toute la structure de la Fédération dont Dakar est la capitale* » ⁴⁵⁶.

⁴⁵⁴ SPITZ (G.), op. cit., pp. 79-85.

⁴⁵⁵ LUCHAIRE (F.), op. cit., p. 88.

⁴⁵⁶ Idem.

Ainsi, le Togo fut choisi, au détriment du Sénégal, comme banc d'essai des réformes institutionnelles des territoires d'outre-mer. Cette ancienne colonie allemande, placée sous administration française, bénéficiait d'un statut juridique spécifique en raison des régimes de mandat et de tutelle qui lui ont été appliqués. Contrairement à la Grande-Bretagne ⁴⁵⁷, la France a respecté ce statut juridique en sauvegardant l'individualité territoriale du Togo oriental (Togo français). Ainsi, bien qu'administré selon la législation française et que son organisation politico administrative soit calquée sur celle des territoires d'outre-mer, le Togo n'a pas été intégré à l'A.O.F.. Exceptées les réformes de 1934 et 1936, le sort du Togo n'a pas été confondu avec celui des territoires de l'A.O.F.. En effet, contrairement à ces derniers, le Togo a bénéficié, sous le régime de mandat et de la tutelle internationale, de l'autonomie administrative et financière qui, bien que relative, lui a assuré une réelle personnalité.

L'absence de tout lien politique et administratif direct entre l'A.O.F. et le Togo implique que toute expérience politique initiée au Togo pourrait être conduite à son terme sans risque immédiat de bouleverser l'organisation interne des territoires de la Fédération. C'est vraisemblablement le risque de modifier la structure politique "*aofienne*" qui a conduit les autorités françaises, en 1955, à n'introduire des réformes institutionnelles que dans le seul territoire du Togo. En effet, le 23 juillet 1951, le représentant de la France au Conseil de tutelle, L. PIGNON, déclarait : « *le Gouvernement français m'a ... autorisé à faire part au Conseil de son intention de saisir très prochainement le Parlement des projets de réformes intéressant les territoires de l'A.O.F. et le Togo ...* » ⁴⁵⁸. Ainsi, dès 1952, le ministère de la France d'outre-mer avait envisagé de réformer les institutions des territoires africains français, notamment celles de l'A.O.F. et du Togo. Finalement, seul le Togo bénéficia des réformes introduites par la loi du 16 avril 1955. En effet, pour le Gouvernement français, ce territoire placé sous tutelle et non intégré à la Fédération "*aofienne*", constituait le cadre "*idéal*" pour

⁴⁵⁷ Au lendemain de l'Acte de Londres du 20 juillet 1922, les Anglais ont rattaché le Togo britannique à leur colonie voisine de la Gold Coast. Ainsi, le Togo britannique perdait son individualité territoriale.

⁴⁵⁸ Déclaration de L. PIGNON devant le Conseil de tutelle, IX^{ème} session, cité par LE CORNEC (J.), op. cit., p. 117.

tenter une expérience politique, dont l'issue n'était pas connue d'avance. De par son caractère historique et révolutionnaire, la réforme de 1955 ne pouvait pas être mise en œuvre dans l'un des territoires de l'A.O.F. sans qu'elle n'entraînât une remise en cause l'unité politique et administrative de la Fédération. Seul le Togo pouvait se prêter à une telle expérimentation, car le séisme politique qui pouvait en résulter resterait limité, pour un temps, aux seules institutions togolaises.

Cependant, le Gouvernement français ne se doutait pas qu'en cas de succès, l'expérience politique togolaise aurait de profondes répercussions sur l'évolution des territoires d'outre-mer. En effet, les conséquences politiques d'une réforme aussi historique que celle opérée en 1955 au Togo ne pouvaient être maîtrisées que pendant peu de temps. La réforme a suscité tant d'espoir chez les populations de l'A.O.F. que leurs représentants dans les assemblées métropolitaines avaient réclamé son extension à tous les territoires africains français ⁴⁵⁹. En tout cas, l'extension de l'expérience togolaise aux territoires d'outre-mer nous paraît inévitable car, s'il est vrai que juridiquement le Togo est distinct des territoires de l'A.O.F., il n'en demeure pas moins que sociologiquement ces deux entités (Togo et territoires africains français) sont semblables. En effet, le Togo est caractérisé par la coexistence de plusieurs groupes ethniques ou linguistiques différents les uns des autres. De même, on y rencontre des populations côtières et urbanisées, dont le mode de vie est différent de celui des populations rurales habitant les régions situées dans le Nord du Togo ⁴⁶⁰. Ces éléments sociologiques et ethnologiques sont également observés dans les territoires de l'A.O.F.. D'autre part, à l'opposé du Sénégal qui se distingue des autres territoires de la Fédération « *par les habitudes politiques acquises de longue date* » ⁴⁶¹, le Togo, avant la réforme de 1955, était politiquement semblable aux autres territoires de l'A.O.F.. En effet, il ne disposait d'aucune

⁴⁵⁹ Voir supra, pp. 144-146.

⁴⁶⁰ LUCHAIRE (F.), op. cit., p. 88.

⁴⁶¹ Idem. Le Sénégal disposait de quatre communes, dites de plein exercice : Saint-Louis et Gorée (créés en 1872), Rufisque (1880) et Dakar (1887). Ces communes étaient organisées avec des municipalités élues et seuls leurs habitants avaient le statut de citoyens français.

institution électorale dotée d'une compétence délibérative et son organisation administrative a été calquée sur celle des territoires de la fédération ⁴⁶².

Outre la non appartenance à l'A.O.F., la stabilité politique observée dans le pays a motivé le choix du Togo comme territoire test de la politique de réforme des institutions des territoires d'outre-mer.

2. Un environnement politique stable

Les réformes institutionnelles engagées au Togo en 1955 et 1956 n'auraient pas inspiré l'évolution politique des territoires d'outre-mer si un climat politique stable du territoire n'avait pas assuré leur succès. En effet, pour mettre en œuvre des réformes aussi importantes que celles-là, la volonté politique du Gouvernement français ne suffisait pas ; un contexte politique relativement stable dans le territoire du Togo était aussi nécessaire. Or, depuis les réformes constitutionnelles de 1946 autorisant la création de formations politiques, la vie politique togolaise n'a pas connu d'oppositions aussi violentes que celles que l'on a pu observer dans d'autres territoires, notamment au Cameroun ⁴⁶³. Les deux principaux partis, qui ont dominé la vie politique togolaise entre 1946 et 1958, sont le Comité de l'Unité Togolaise (C.U.T.) et le Parti Togolais du Progrès (P.T.P.). A la différence des formations politiques des autres territoires d'outre-mer, le C.U.T. et le P.T.P. n'étaient pas des "*dérivées*" des principales formations politiques métropolitaines. Ainsi, l'antagonisme entre ces deux

⁴⁶² Les Conseils de circonscription, créés par un décret du 3 janvier 1946 et installés seulement en 1951, avaient une compétence essentiellement consultative.

⁴⁶³ Au Cameroun français, l'Union des Populations du Cameroun (U.P.C.) avait décidé, à partir de 1955, de combattre l'administration française par la violence.

partis n'étaient pas idéologique : ils s'opposaient sur des questions ayant trait au statut du Togo et à son avenir politique.

En effet, au lendemain de la promulgation de la Constitution française du 27 octobre 1946, se posait la question des rapports entre le Togo, territoire sous tutelle de l'O.N.U., et l'Union Française. Alors que le C.U.T. condamnait toute appartenance du Togo à l'Union Française, le P.T.P. y était favorable. De même, la question éwé divisait l'opinion publique togolaise en deux camps : l'un favorable (le C.U.T) et l'autre contre (le P.T.P.). Les mêmes tendances étaient observées au sujet de l'accession du Togo à l'indépendance politique. Les élites nationalistes, regroupées autour du C.U.T., réclamaient l'indépendance immédiate, en rejetant l'étape transitoire de l'autonomie. De leur côté, les élites du P.T.P., favorables à la présence française, défendaient l'idée d'une évolution graduelle vers l'indépendance.

L'expression de ces deux courants politiques sur les questions concernant le Togo résultent du fait que toutes les options politiques se présentent le plus souvent sous une forme dualiste : être pour ou contre. En effet, toute politique implique généralement un choix entre deux types de solutions ⁴⁶⁴. En optant pour des solutions contradictoires, le C.U.T et le P.T.P. ont simplement confirmé le système de bipartisme instauré par l'administration française. En effet, entre 1946 et 1958, les élections organisées au Togo l'ont été sur la base d'un scrutin majoritaire uninominal à un tour. Ce mode de scrutin permet de déclarer élu le candidat qui a obtenu le plus de voix, ce qui oblige les « *tendances voisines à se regrouper ... pour empêcher la victoire du camp opposé* » ⁴⁶⁵. Ainsi, dans le cas du Togo, le C.U.T., la J.U.V.E.N.T.O. et le M.P.T. ont toujours constitué un front nationaliste pour faire échec au P.T.P. et à l'U.C.P.N.. Les autorités françaises du Togo ont donc mis en place un système électoral qui favorisa le développement du bipartisme. Ce dernier a l'avantage de permettre aux électeurs togolais de voter utile, c'est-à-dire de choisir directement entre l'une ou l'autre des deux tendances. Ce vote utile des électeurs permet de désigner un Gouvernement pour la

⁴⁶⁴ DUVERGER (M.), *Les partis politiques*, Paris, édition A. Colin, 1951, p. 237.

⁴⁶⁵ YAGLA (O.-W.), op. cit., p. 93.

durée de la législature. Il en résulte que le bipartisme constitue « *le gage même de la stabilité gouvernementale et de l'efficacité de l'action politique pour le développement* »⁴⁶⁶.

La stabilité gouvernementale qu'a connu le Togo entre 1946 et 1958 a incontestablement favorisé la mise en œuvre des réformes de 1955 et 1956. En effet, un climat politique marqué par la violence et les crises gouvernementales aurait paralysé les nouvelles institutions mises en place, ce qui aurait empêché de mesurer non seulement la portée de la réforme, mais aussi son adéquation aux aspirations des populations. Certes, les divergences entre le C.U.T et le P.T.P étaient profondes, mais elles n'ont pas entraîné de violence. Même si parfois les joutes oratoires étaient d'une extrême violence, il n'y a jamais eu passage à l'acte. Ainsi, par exemple, en 1954, l'un des responsables de l'U.C.P.N., proche du P.T.P., déclarait : « *il faut considérer qu'actuellement nous sommes sur un champ de bataille ... Pour nous, cet ennemi c'est le C.U.T. ... Nous voulons le maintien de la présence française au Togo* »⁴⁶⁷. De même, dans sa parution du 27 juin 1955, le journal *Les Cloches du Togo* écrivait à propos de S. OLYMPIO : « *il incarne en un mot le diable ... Tout l'être ne symbolise que la méchanceté ... A notre humble avis, une amitié franco-togolaise, franchement réciproque, vaudrait bien mieux que celle partagée avec une personne de moralité douteuse* »⁴⁶⁸. En réponse à cette violence verbale, le C.U.T. traitait les partisans du P.T.P. de « *valets* » et de « *photocopies des Français* ». Ainsi, l'antagonisme entre ces deux formations politiques prenaient parfois l'allure de propos diffamatoires, qui auraient pu engendrer des violences, mais il n'en fut rien. De plus, le C.U.T., qui boycotta les institutions togolaises entre 1952 et 1958, n'a pas eu recours à la violence, comme l'a fait l'U.P.C. au Cameroun, pour exprimer son hostilité à l'égard de l'administration française. Malgré les brimades, les arrestations et les interdictions de manifester, l'opposition nationaliste a dénoncé avec des moyens pacifiques la présence française au Togo⁴⁶⁹.

⁴⁶⁶ Idem.

⁴⁶⁷ Archives Nationales du Togo, 2 Affaires Politiques et Administratives, Dapaong, 1950-1958, Déclaration de MALAZOUE Paul au Congrès de la Jeunesse du Nord Togo (J.N.T.) à Lama-Kara le 8 juin 1954.

⁴⁶⁸ Archives Nationales du Togo, *Les Cloches du Togo*, n° 1, 27 juin 1955, p. 1.

⁴⁶⁹ KPONTON (G.), op. cit., pp. 216-218.

En définitive, l'antagonisme entre les élites politiques togolaises au sujet de l'avenir politique du territoire n'a pas engendré des troubles qui pouvaient nuire à l'action gouvernementale. Même lorsque le C.U.T. et ses alliés étaient dans l'opposition, ils n'ont pas choisi des méthodes violentes pour dénoncer la collusion entre les élites progressistes (P.T.P. et ses alliés) et l'administration française. Le front nationaliste a, en effet, continué à utiliser la presse ghanéenne et ses propres journaux pour exposer ses options politiques, notamment le retrait du Togo de l'Union Française et l'indépendance immédiate du territoire. Face aux brimades et aux arrestations de l'administration coloniale, l'opposition nationaliste a continué, de façon secrète, à rassembler ses militants dans des propriétés privées, avec un seul mot d'ordre : "*Ablode*", c'est-à-dire indépendance. D'autre part, s'il est vrai que le C.U.T s'est retiré dès 1952 de toutes les institutions togolaises, il n'en demeure pas moins vrai que l'opposition nationaliste n'a pas eu recours à des méthodes susceptibles de paralyser la politique du Gouvernement progressiste. Ainsi, le Togo a connu une stabilité politique qui, bien que relative, était suffisante pour permettre d'y introduire les réformes de 1955. Ce facteur a donc été déterminant dans le choix du Togo comme cadre d'expérimentation des réformes institutionnelles des territoires d'outre-mer.

Choisi au détriment du Sénégal pour expérimenter les réformes imposées par la Constitution de 1946, le Togo présentait les atouts d'un territoire test. En effet, la stabilité politique dont il bénéficiait et son statut de territoire hors A.O.F. faisait du Togo le cadre approprié pour accueillir les réformes historiques de 1955 et 1956. D'une part, malgré les divergences profondes existant entre le C.U.T. et le P.T.P., l'un et l'autre n'ont pas eu recours à des méthodes violentes pour critiquer l'action gouvernementale, lorsqu'ils se sont trouvés dans l'opposition. Plus particulièrement, le front nationaliste, dont l'hostilité pour l'administration française n'est plus à démontrer, a fait preuve de beaucoup de retenue face aux nombreuses discriminations dont il a été victime de la part de l'administration. D'autre part, si les réformes envisagées avaient été menées dans un territoire de l'A.O.F., elles auraient bouleversé la structure politique de toute la Fédération. Or, le Togo n'ayant pas été incorporé dans l'A.O.F., les réformes dont il a été l'objet ne remettaient pas en cause l'unité politique et administrative de la Fédération. Toutefois, en raison du rapprochement sociologique du Togo avec les territoires d'outre-mer, l'expérience politique togolaise sera étendue à ces derniers.

D'où le qualificatif de territoire pilote donné au Togo français par la doctrine. Le succès de l'expérience politique togolaise résulte également d'un contexte local particulier.

B. Un contexte local favorable

L'expérience politique réalisée au Togo entre 1955 et 1958 a été largement influencée, sur le plan local, par deux facteurs déterminants : l'expression d'une opinion publique originale et la confiance des populations dans les institutions onusiennes.

1. Une opinion publique originale

Historiquement, le Togo a connu, en quatre décennies, trois types de colonisations de cultures différentes : allemande, anglaise et française. La conséquence de cette triple influence étrangère est l'émergence dans le territoire de modes de pensée et de vie différents les uns des autres. De même, la courte durée de cette triple colonisation n'a pas permis aux populations

d'assimiler totalement l'une ou l'autre culture de ces puissances coloniales ⁴⁷⁰. Aussi, dans la lutte pour l'indépendance politique, assistera-t-on à l'expression de trois tendances, représentant chacune des cultures des trois puissances colonisatrices : les tendances germanophile, anglophile et francophile.

La mise en place sur le territoire du Togo, en 1920, de l'administration française ne fut pas une tâche aisée. En effet, pour remplacer l'ancienne administration coloniale allemande, les autorités françaises ont mis en oeuvre une politique dite de francisation. Cette dernière consistait à licencier tout le personnel autochtone qui avait servi comme "*clarks*" sous l'ancienne administration. Malheureusement, au lieu de recruter le nouveau personnel parmi l'élite togolaise, l'autorité coloniale française, par souci d'efficacité administrative, a remplacé les anciens commis allemands par des élites administratives venues du Dahomey. A cette politique de "*dégermanisation*", se greffa, en 1922, l'interdiction des langues locales. En effet, un arrêté pris au cours de cette année-là énonçait en son article 5 : « *l'enseignement doit être donné exclusivement en Français. Sont interdits les langues étrangères et les idiomes locaux* ». En 1928, les autorités françaises durcissent leur politique linguistique par un arrêté qui précisait : « *le Français est seul en usage dans les écoles. Il est interdit aux maîtres de se servir entre eux ou avec les élèves, en classe ou en récréation, des idiomes du pays* ». Cette politique linguistique de la France ⁴⁷¹ a suscité l'indignation des Togolais. Aussi, les anciens "*clarks*" utiliseront la nostalgie allemande qu'avaient encore les populations togolaises pour créer, en septembre 1923, le premier groupe de pression : le "*Togobund*" (la Ligue des Togolais Allemands) ⁴⁷². L'objectif de la Ligue des Togolais Allemands est d'obtenir de la S.D.N. le retrait de la France du territoire et par conséquent, le retour de l'Allemagne. Fondé sur le souvenir des Allemands, le "*Togobund*" se déclare comme étant « *le seul représentant et défenseur des indigènes à un moment où ceux-ci sont devenus des objets pour la cupidité* ».

⁴⁷⁰ YAGLA (O.-W.), op. cit., p. 94.

⁴⁷¹ A l'inverse des Français, les Allemands n'ont pas imposé leur langue aux populations togolaises au motif que les Noirs n'étaient ni dignes ni capables d'apprendre la culture et la langue germaniques. En 1894, le capitaine de la colonie, J. von PUTTKAMMER, déclarait à ce propos que « *la langue Ewé est et reste un dialecte nègre sauvage, extrêmement primitif, qu'il est utile d'apprendre [...] pour pouvoir se faire comprendre avec ses travailleurs. Toutefois, la langue d'un peuple civilisé est bien supérieure aux balbutiements de tous ces Nègres, à mi-chemin entre la langue des Hommes et celle des singes* ».

⁴⁷² Voir supra, pp. 25 et ss.

*des colonisateurs britanniques et français »*⁴⁷³. Pour se donner une chance d'atteindre son objectif, le "*Togobund*" réussira à attirer des sympathies à l'extérieur du Togo, notamment de la part des Européens établis à Accra, au Ghana. Mais, son soutien le plus solide lui viendra des anciens administrateurs coloniaux de la Ligue Coloniale Allemande. Cette dernière dénonce les spoliations de Versailles et réclame, en conséquence, la restitution des colonies allemandes d'Afrique partagées entre les Français et les Britanniques. En avril 1919, le soutien de nombreux collaborateurs d'HITLER à la Ligue Coloniale Allemande renforça l'espoir du "*Togobund*" de voir l'Allemagne revenir en terre togolaise. Pour afficher leur gratitude vis-à-vis du Reich, les responsables du "*Togobund*" *« adoptèrent la croix gammée comme insigne. Mais le Führer, persuadé que l'Afrique est peuplée de demi-singes, se garda bien de prendre position sur cette épineuse affaire »*⁴⁷⁴.

Pour faire aboutir sa revendication, la Ligue des Togolais Allemands envoie de nombreuses pétitions à la S.D.N., en réclamant l'évacuation du territoire par les anglo-français et sa restitution immédiate aux Allemands. L'appel aux anciens maîtres devint plus pressant lors de la crise économique de 1929, qui avait désorganisé l'économie togolaise en 1931 et provoqué la paupérisation des populations. De même, au lendemain des émeutes de Lomé marquées par la tuerie du 4 février 1933, les dirigeants du "*Togobund*" ont demandé avec insistance à l'Allemagne de revenir prendre en main les affaires de son ancien protectorat. En effet, dans le télégraphe qu'ils envoient à la "*Kölnische Zeitung*", le 4 février 1933, le "*Togobund*" écrivait : *« ce matin, des Sénégalais firent feu sur la ville ! Dix-sept personnes fusillées ! Population appelle Allemands à grands cris ! »*⁴⁷⁵.

Subventionné par la firme allemande "*Togo-Gesellschaft*", le "*Togobund*" est une organisation dont les actions sont tenues secrètes. En effet, par peur de répression, ses dirigeants s'étaient réfugiés en Gold Coast et au Togo britannique, d'où ils publiaient à travers la presse locale de violents pamphlets contre le système français. C'est d'ailleurs depuis Accra que le

⁴⁷³ YAGLA (O.-W.), op. cit., p. 44.

⁴⁷⁴ Ibid, p. 45.

mouvement germanophile avait lancé son premier appel aux populations togolaises. Dans cette lettre circulaire datée du 19 décembre 1925, le "*Togobund*" expose son programme d'action, à savoir le retour des Allemands au Togo et la réunification du pays divisé par le partage franco-anglais du 10 juillet 1919⁴⁷⁶. Par la même lettre, le mouvement germanophile invite tous les Togolais à se joindre à lui pour faire aboutir ces revendications. Mais, malgré sa détermination, le "*Togobund*" n'a pu réaliser son programme : en mai 1938, sous prétexte de menées subversives, les autorités coloniales du Togo expulsent du territoire tous les sympathisants de l'association. En réalité, la France a voulu, par cette décision, casser la mobilisation des mouvements des milieux coloniaux allemands dont les revendications territoriales s'amplifiaient à la veille de la Deuxième Guerre Mondiale.

Constitué autour du souvenir allemand, le "*Togobund*" ne fut « *qu'un embryon de mouvement dont l'audience est difficile à évaluer* »⁴⁷⁷. En effet, créée en dehors du Togo français, cette association pro allemande, qui fonctionnait dans la clandestinité, n'était connue du grand public que par ses tracts, ses pétitions et ses articles dans les journaux de la Gold Coast. Cependant, en réclamant la rétrocession du Togo français à l'Allemagne et la reconstitution du pays dans ses dimensions germaniques, le "*Togobund*" a incarné un sentiment nostalgique « *répandu aussi bien dans le petit peuple que dans les élites avant la guerre* »⁴⁷⁸. Ainsi, malgré la défaite allemande de 1914 et l'institution du mandat français, une partie de l'opinion publique togolaise est restée fidèle à "*l'ancien maître*" dont elle a assimilé la culture. Bien que constitué en marge de la légalité coloniale et installé à Accra, le "*Togobund*" fut une des premières forces d'opposition à l'action française au Togo.

L'émergence du mouvement anglophile dans le Togo français date du premier partage franco-britannique du Togo allemand. En effet, après la reddition des forces allemandes du Togo, la France et la Grande-Bretagne procédèrent, le 27 août 1914, au partage du territoire conquis

⁴⁷⁵ Journal *La voix du Dahomey*, n° 72-73, janvier-février 1933. Voir texte intégral in Annexe 3, « *Le Togo appelle les Allemands* » (suite aux émeutes de janvier 1933), p. 241.

⁴⁷⁶ DADJA HALLA-KAWA (S.), op. cit., pp. 395-397.

⁴⁷⁷ MICHEL (M.), op. cit., p. 2.

⁴⁷⁸ Idem.

suivant le terrain alors occupé par leurs troupes respectives . C'est ainsi que les Anglais occupèrent Lomé (la capitale), le cercle de Kpalimé et les subdivisions de Ho et de Kpandou⁴⁷⁹. Mais, aux termes de l'accord franco-britannique du 10 juillet 1919 (deuxième partage du Togo allemand), les cercles de Lomé et de Kpalimé sont attribués à la France. Ainsi, entre 1914 et 1920, les cercles de Lomé et de Kpalimé ont été administrés selon la législation anglaise. Après avoir donc appris l'allemand, les notables et fonctionnaires de ces deux villes devaient de nouveau assimiler la langue anglaise et la culture anglo-saxonne. Toutefois, l'influence britannique sur les régions situées dans le Sud du Togo français remonterait à l'époque précoloniale puisque sous la colonisation allemande, un rapport officiel des autorités présenté en 1903 affirmait déjà que « *selon le rapport de plusieurs observateurs sur place, la colonie du Togo a jusqu'ici, bien qu'elle soit depuis près de vingt ans une possession allemande, d'avantage un caractère anglais qu'un caractère allemand, notamment dans les échanges avec les indigènes, où la langue anglaise est employée de façon tout à fait prépondérante non seulement dans l'activité privée, mais aussi par les autorités. [...] Dans le domaine monétaire, on a de même essentiellement recours à la monnaie anglaise* »⁴⁸⁰. Cette influence fut sans doute facilitée par les échanges économiques et les similitudes linguistiques entre les peuples du Sud de la Gold Coast et ceux du mandat français.

En effet, comme nous l'avons indiqué précédemment⁴⁸¹, les échanges commerciaux entre le Togo et la Gold Coast se situent autour de l'époque précoloniale. Ce flux commercial s'est intensifié sous l'administration britannique de la Gold Coast grâce à la dynamique de la "*livre west Africa*", qui était plus attrayante que le franc. L'intensité des échanges commerciaux entre le Sud Togo et la Gold Coast a fait dire aux autorités françaises que « *tous ceux qui vivent du commerce sont de formation anglaise* » et que « *même 45% des habitants de Lomé sont originaires de Gold Coast* »⁴⁸².

⁴⁷⁹ Ce premier partage, intervenu entre le Commandant MAROIX et le Lieutenant-colonel BRYANT, est approuvé le 9 septembre 1914 par les Gouvernements anglais et français.

⁴⁸⁰ SEBALD (P.), *Togo 1884-1914. Eine Geschichte der deutschen « Musterkolonie » auf der Grundlage amtlicher Quellen*, 1988, p. 503.

⁴⁸¹ Voir supra, p. 42-43.

⁴⁸² C.A.O.M., Affaires politiques, carton 634, dossier 4, Rapport d'inspection BOURGEOIS-GEVARDIN sur la situation politique au Togo, 10 septembre 1941.

Nous avons suffisamment abordé les similitudes linguistiques entre les Ewé du Togo français et ceux du Togo britannique et de la Gold Coast qu'il n'est plus nécessaire de les évoquer de nouveau. Toutefois, il faut souligner que l'unité politico culturelle entre le Sud du Togo et le Sud de la Gold Coast a été utilisée par les élites éwé du Togo français et ceux des territoires britanniques voisins pour poser une revendication politique à connotation tribale : la création d'un Etat Ewé. Ce nationalisme « *tribal et anachronique ... susceptible de rompre l'équilibre politique* » de toute l'Afrique a été soutenu dans ses débuts par les autorités anglaises ⁴⁸³. Et pour cause : les nationalistes éwés voulaient un territoire Ewé placé sous administration britannique. Faute d'avoir obtenu satisfaction, les élites nationalistes anglophiles du Togo revendiqueront à partir de 1951, avec l'appui de leurs amis de la Gold Coast, l'indépendance immédiate du Togo français.

Face au mouvement anglophile fortement implanté dans le Sud du Togo, les autorités françaises décident de favoriser l'émergence d'une tendance francophile acquise à leur cause et couvrant tout le territoire. Ainsi, en créant le Cercle des Amitiés françaises en septembre 1936, le Gouverneur MONTAGNÉ jeta les bases d'une opinion publique locale favorable à la présence française dans le Togo oriental. Créée au service de la France, cette association était composée d'Européens, de chefs traditionnels et de quelques élites. Le 13 mars 1941, le Gouverneur MONTAGNÉ, pour faire pièce aux revendications coloniales allemandes, crée le Comité d'Union Togolaise (C.U.T.) à la place du Cercle. Le C.U.T. voulait unir, dans une commune fidélité à la France, les notables et les élites du Nord et du Sud ⁴⁸⁴. Ainsi, à l'opposé des tendances germanophile et anglophile qui étaient implantées dans le Sud du Togo, la tendance francophile s'appuie sur les structures de l'administration coloniale pour s'étendre à l'ensemble du territoire. Le développement de l'enseignement et l'interdiction de l'usage de toute langue européenne autre que le français ⁴⁸⁵ dans les actes et lieux publics permettront

⁴⁸³ RENOUD (J.), *Le problème Ewé*, in *Climats*, n° 256, 9 novembre 1950, p. 91.

⁴⁸⁴ CORNEVIN (R.), op. cit., 1988, p. 252.

⁴⁸⁵ Cette interdiction a mis un terme à un paradoxe : sous l'administration allemande, l'anglais était la langue commerciale et la livre sterling, la principale monnaie de transaction commerciale. Cette anomalie persista même sous le mandat français jusqu'à ce qu'elle ait pris fin en 1922 (date à laquelle l'usage de anglais fut interdit au Togo).

l'extension de la culture française dans le territoire. Aussi, c'est sur ces élites formées à l'école française que s'appuiera la puissance administrante pour imposer sa conception d'une évolution graduelle du Togo vers l'indépendance politique.

L'influence successive de l'Allemagne, de la Grande-Bretagne et de la France a considérablement marqué l'évolution du Togo oriental vers l'autonomie politique. En effet, bien qu'installée à Accra et agissant dans l'ombre, la Ligue des Togolais Allemands fut, à sa manière et précocement, la première force d'opposition à l'administration française du Togo. Cette forme de contestation, fondée sur la nostalgie de l'"ancien maître", a été également observée dans le territoire du Cameroun placé sous administration française. Ainsi, dans ce territoire sous tutelle, les premières tentatives d'expression politique, initiées par l'élite pro allemande, ont pris la forme d'un journal édité à Douala : le "*M' Balé-Vérité*"⁴⁸⁶. Certes, au Togo, les pétitions adressées à la S.D.N. par le "*Togobund*" n'ont reçu aucune suite favorable. Mais, pour avoir utilisé cet arsenal juridique prévu par la Charte des mandats du 20 juillet 1922, les dirigeants du mouvement germanophile ont sensibilisé les Togolais sur la spécificité juridique du territoire. C'est d'ailleurs leur contestation du système français, doublée d'un appel au retour de l'"ancien maître", qui a conduit l'autorité mandataire à instituer en 1922 les Conseils de notables. Bien que ces derniers ont permis à l'administration française de s'assurer de la fidélité des notables et des "*évolués*", ils ont été un instrument de participation des Togolais à la gestion des intérêts du territoire.

A la suite du mouvement germanophile, les élites anglophiles du Sud Togo s'organiseront à la fin de la Seconde Guerre Mondiale pour contester l'administration française et poser, pour la première fois, des revendications nationalistes. Admiratives du système politique et social anglais, ces élites ne manquaient aucune occasion d'afficher leur proximité avec la Gold Coast voisine. C'est ainsi que la fermeture des frontières entre le Togo français et la Gold Coast, décidée par le Gouvernement Vichy, avait été dénoncée par les élites anglophiles du Togo. Afin d'éviter une explosion sociale, toutes les mesures restrictives furent levées⁴⁸⁷.

⁴⁸⁶ SURET-CANALE (J.), op. cit., pp. 564-565.

⁴⁸⁷ MICHEL (M.), op. cit., p. 3.

L'anglophilie notoire de ces élites inquiétait l'autorité coloniale, qui s'efforcera vainement de gagner la confiance de ces "évolués". Ainsi, au lendemain de la Conférence de Brazzaville de 1944, le Commissaire de la République NOUTARY organisa, en mai 1945 à Lomé, une rencontre avec les notables indigènes et les autorités officielles sur l'application des recommandations de la Conférence. Volontairement, le Commissaire de la République n'avait pas convié à cette rencontre les notables du Nord, étant donné que ces derniers ne contestaient pas la présence française au Togo. Cette Conférence locale n'intéressait que les élites et notables du Sud Togo, car « *notre programme de réalisation* », affirmait NOUTARY, « *est pour le moment limité au Togo Sud pour les réformes politiques. Tout le travail de cette Conférence vise essentiellement la région méridionale ; d'ailleurs, personne n'a été convoqué du Nord* »⁴⁸⁸. La décision des autorités coloniales d'introduire des réformes politiques uniquement dans le Sud du Togo est dictée moins par des considérations sociales que politiques⁴⁸⁹.

En effet, la contestation de l'administration coloniale française était limitée dans le Sud Togo, fief des élites anglophiles. C'est donc pour apaiser un mouvement contestataire qui pis est animé par des élites attirées par le système politique anglais que les réformes politiques envisagées ne concerneront que le Togo méridional. Le Nord du Togo étant acquis à la politique française, les autorités coloniales voulaient rassurer une opinion publique, dont l'anglophilie s'était amplifiée avec la guerre, en évoquant d'hypothétiques réformes politiques. Car, la Conférence de Brazzaville avait écarté l'idée d'une évolution politique des territoires français vers le "*self-government*". Or, les élites anglophiles du Togo voulaient le "*self-government*" pour le territoire. C'est la raison pour laquelle elles avaient les yeux tournés vers les territoires britanniques avoisinants qui bénéficiaient à l'époque de réformes devant aboutir à l'autonomie. D'ailleurs, les réformes politiques annoncées par NOUTARY ont été rejetées par les notables et les élites du Sud Togo.

⁴⁸⁸ Ibid, p. 4.

⁴⁸⁹ Le décalage social entre le Sud et le Nord du Togo était tel à l'époque que toute réforme politique dans le Sud aurait été mieux comprise par les populations de cette région que par celles du Nord.

A partir de 1950, l'attraction qu'exerce les réformes institutionnelles de la Gold Coast sur les populations et les élites du Sud Togo inquiète sérieusement le Gouvernement français. En effet, le rapport COUSSEY, intervenu après les émeutes sanglantes d'Accra de 1948, recommandait aux autorités britanniques d'introduire des réformes politiques qui conduiraient au "*self-government*" dans leurs territoires d'Afrique Noire. Ce rapport, favorable aux milieux nationalistes tant ghanéens que togolais, avait été largement diffusé par la presse de la Gold Coast, dont certains journaux étaient lus à Lomé. En suggérant l'élargissement de la politique coloniale anglaise grâce à l'octroi de l'autonomie politique aux colonies, le rapport COUSSEY redynamise les élites anglophiles du Togo français, qui revendiquaient l'indépendance du territoire. Aussi, le Gouvernement français reprochera-t-il aux autorités anglaises d'avoir avalisé les conclusions d'un rapport qui est source d'agitation politique, agitation qui ne sera pas seulement limitée aux territoires britanniques. Car, en raison de la collusion entre les nationalistes de la Gold Coast et ceux du Togo français, ce dernier n'échapperait pas à une explosion nationaliste qui prendrait corps de l'autre côté de la frontière ⁴⁹⁰. Partant du Togo, c'est toute l'Afrique Noire française qui devrait subir les répercussions d'une telle agitation politique. En tout cas, les réformes institutionnelles des territoires britanniques constituent un argument de poids pour les élites anglophiles du Togo, qui l'utiliseront pour réclamer l'autonomie du Togo français. En effet, les réformes introduites dans la colonie anglaise voisine sont étendues au Togo britannique qui, bien que rattaché administrativement à la Gold Coast, n'est pas moins un territoire sous tutelle. Le Togo français, ayant le même statut juridique que ce dernier, les élites anglophiles réclament des réformes identiques à celles dont bénéficie le Togo britannique.

Sous la pression des élites anglophiles et d'une opinion publique internationale favorable à l'autodétermination des peuples, la France décide, à partir de 1951, de réformer profondément sa politique coloniale. Aussi, le Gouvernement français choisira le Togo comme banc d'essai des réformes institutionnelles qui seront engagées dans les territoires d'outre-mer. L'expression d'une opinion publique originale dans le pays a sans doute pesé dans le choix du Togo comme territoire pilote des réformes de la politique coloniale française. En effet,

⁴⁹⁰ La ville de Lomé, fief des nationalistes anglophiles, n'est située qu'à 2 km d'Accra. De même, le cercle de Kpalimé, acquis aux nationalistes, n'est séparé de la Gold Coast que par une frontière naturelle, une chaîne de montagnes.

l'anglophilie des élites nationalistes du Togo était caractérisée par une adhésion au nationalisme expansionniste lancé depuis la Gold Coast par le Docteur N'KRUMAH, dont le slogan des Etats-Unis d'Afrique était soutenu par certains milieux britanniques. Ces idées panafricanistes n'étaient pas condamnées par la Grande-Bretagne, qui était plutôt enclin à les reconnaître et les utiliser pour étendre son influence sur les territoires où elles se manifestaient. Devant le risque de perdre toute influence sur le Togo, la France a donc décidé d'introduire, à partir de 1955, de profondes réformes dans l'organisation politique du Togo placé sous son administration. Toutefois, afin de maîtriser ces réformes politiques dont le terme ultime est l'indépendance politique, les autorités françaises exploiteront l'adhésion des notables et des élites progressistes à sa politique, pour imprimer son rythme à l'évolution politique du Togo. Ainsi, l'évolution du territoire vers l'indépendance sera marquée par l'opposition entre les élites nationalistes issues des écoles anglaises de la Gold Coast et celles formées dans les écoles françaises. C'est donc en rangs dispersés que les élites du Togo français partiront à la conquête de l'autonomie politique du territoire : les uns réclament l'indépendance politique immédiate et s'opposent à la présence française au Togo (élites anglophiles) et les autres soutiennent la France et sont favorables à une évolution graduelle vers l'indépendance (élites francophiles).

La triple colonisation qu'a connu le Togo a laissé des traces indélébiles dans le territoire. En effet, l'influence des trois puissances coloniales (Allemagne, France et Grande-Bretagne) sur les populations togolaises se manifestera dans l'histoire politique du Togo. C'est ainsi que l'évolution vers l'autonomie politique sera marquée par l'expression d'une opinion publique locale reflétant cette triple influence coloniale. Si le mouvement germanophile a été éphémère, l'action des élites anglophiles sur la politique française au Togo nous semble avoir été la plus déterminante. L'émergence d'une opinion publique anglophile organisée dans les années 40 fut l'un des paradoxes du Togo placé sous administration française. Attirée par le système politique britannique, les élites anglophiles du Sud contesteront l'action française au Togo en réclamant des réformes politiques identiques à celles réalisées en Gold Coast et devant aboutir au "*self-government*". Dans leur combat pour l'indépendance du territoire, les élites anglophiles du Sud Togo s'inspirent des méthodes utilisées par les nationalistes de la Gold Coast, qui ne manqueront pas de les soutenir. Ainsi, c'est volontairement que ces élites

anglophiles du Togo ont choisi de combattre le système colonial français, non pas aux côtés des élites francophones d'Afrique Noire française, mais avec le soutien des élites des territoires britanniques. Pourtant, les réformes constitutionnelles de 1946 et la création du Rassemblement Démocratique Africain (R.D.A.) en 1947 offraient aux nationalistes togolais un cadre juridique et politique au sein duquel ils auraient pu faire entendre valablement leurs revendications. Il semble donc que globalement, le cadre institutionnel francophone n'intéressait guère les élites anglophiles du Togo, sans doute parce que les autorités françaises étaient plutôt réticentes à l'égard des revendications nationalistes. Le choix des nationalistes togolais de se rapprocher des dirigeants politiques de l'Afrique Occidentale Anglophone est donc dicté par le traitement favorable que le Gouvernement britannique accordait aux idées nationalistes émergeant dans ses territoires.

Ce paradoxe togolais a conduit les autorités françaises à réformer les institutions politiques togolaises à partir de 1955, non sans opposer les élites favorables à leur politique aux élites anglophiles. Afin d'émouvoir l'opinion publique internationale et d'obtenir une évolution rapide du territoire vers l'indépendance, ces dernières ont porté l'affaire togolaise devant l'O.N.U..

2. L'intervention de l'O.N.U. dans les affaires togolaises

Comme nous l'avons analysé précédemment, l'anticolonialisme de l'O.N.U.⁴⁹¹ avait transformé cette organisation en une tribune internationale depuis laquelle les jeunes Etats indépendants et les porte-parole des peuples coloniaux dénonçaient le système colonial et réclamaient l'autodétermination pour ces derniers. Dans le cas du Togo français, la

⁴⁹¹ Voir supra, p. 147.

dénonciation de l'ordre colonial et l'expression du désir d'émancipation politique datent de l'époque de la Société des Nations.

En effet, au lendemain de la Première Guerre Mondiale (marquée par la défaite allemande au Togo), les évolués du Togo, récusant le statut de peuple colonisé, revendiquent le droit des populations togolaises à l'autodétermination. Ainsi, formées pour la plupart dans les écoles allemandes, ces élites s'opposent au mandat français sur le Togo, et s'appuyant sur les déclarations du Président américain WILSON (discours du 8 janvier 1918), ils s'organisent pour transformer le territoire en une entité politique indépendante de tout pouvoir colonial ⁴⁹². Cette organisation prend la forme d'associations ou de groupes de pression dont le but est de nuire à l'action de l'administration française dans le Togo oriental. Regroupées dans les associations ("*Togobund*", mouvement nationaliste éwé, clan Adjigo et "*Duawo*"), ces élites de l'entre-deux guerres ont la particularité d'avoir pris très vite conscience de la spécificité juridique du territoire : l'application du régime de mandat au Togo interdit toute confusion de ce territoire avec une colonie traditionnelle. Aussi, ces évolués se mobiliseront pour empêcher que les populations togolaises ne soient traitées de la même « *manière que les sujets des colonies de l'A.O.F.* » ⁴⁹³ (cas du clan Adjigo) et pour dénoncer l'oppression fiscale (cas du "*Duawo*"). Ainsi, pour parvenir à leurs fins, ces élites utilisent constamment le droit de pétition pour sensibiliser la Société des Nations et l'opinion internationale aux excès de l'administration mandataire et à l'aspiration des Togolais à l'autodétermination. Ces pétitions sont rédigées avec l'appui de Mensah SARBAH et Cassely HAYFORD ⁴⁹⁴, deux juristes de renommée internationale, originaires de la Gold Coast voisine.

Ainsi, sous la Société des Nations, ces élites indigènes du Togo oriental informeront, par voie de pétitions, la Commission permanente des mandats de la moindre entorse au régime de mandat et des troubles dans le territoire. Certes, le contrôle de la Commission était inefficace faute de l'envoi d'une mission d'observation sur place, mais grâce à ces pétitions, les évolués

⁴⁹² YAGLA (O.-W.), op. cit., pp. 9-12.

⁴⁹³ Ibid, p. 34.

⁴⁹⁴ Voir supra, p. 44.

du Togo sous mandat français ont pu exprimer leur rejet de l'ordre colonial au cours d'une période considérée comme l'âge d'or du colonialisme. Ce faisant, les élites de l'entre-deux guerres ont jeté, de manière tout à fait inconsciente, les bases d'un phénomène qui marquera l'action de l'O.N.U. au lendemain de la Deuxième Guerre Mondiale : le problème togolais. Sous ce vocable, nous rangeons : le nationalisme éwé, la question de l'unification des deux Togo et l'évolution politique du Togo français. Ces différents aspects du problème togolais ont conduit les Nations unies à intervenir, de 1947 à 1957, dans la vie politique et sociale du Togo français, beaucoup plus qu'elles ne l'ont fait dans celle des autres territoires sous tutelle. Incontestablement, l'intervention de l'O.N.U. dans le problème togolais est le fait des leaders politiques togolais qui exposeront chaque année devant les organes onusiens leurs revendications et leurs aspirations.

Ainsi, comme nous l'avons exposé précédemment ⁴⁹⁵, la thèse de l'"Ewéland", développée en 1947 en Gold Coast et relayée dans le Togo français par l'opposition nationaliste, avait été défendue devant les Nations unies par les nationalistes éwé. La genèse du mouvement pan éwé, ses revendications et son impact sur l'entente franco-britannique ont été largement analysés (Titre Préliminaire). Notre propos consistera donc à montrer comment un territoire aussi modeste dans ses dimensions que le Togo français est parvenu à mobiliser les instances onusiennes entre 1947 et 1957.

Selon nous, la saisine quasi annuelle des instances onusiennes par les leaders politiques togolais pour exposer leurs aspirations s'explique par trois raisons. D'abord, ces nouvelles élites (celles qui ont émergé après la Deuxième Guerre Mondiale) ont une « *conscience aigue de la spécificité juridique* » ⁴⁹⁶ du Togo français. En effet, par rapport au régime des mandats, le régime de tutelle internationale définit clairement que la tutelle est exercée dans un but politique, celui de conduire le territoire sous tutelle vers l'autodétermination ou

⁴⁹⁵ Voir supra, pp. 33 et ss.

⁴⁹⁶ MICHEL (M.), op. cit., p. 2.

l'indépendance (art. 76-b de la Charte de l'O.N.U.). Par conséquent, - c'est la deuxième raison -, ces élites de la deuxième génération ont l'obligation morale de continuer voire de parachever l'œuvre entreprise par leurs prédécesseurs. Car, comme le dit si bien l'adage africain, "*c'est au bout de l'ancienne corde qu'il faut tisser la nouvelle*". Le régime de tutelle défini par la Charte met à la disposition des peuples coloniaux un ensemble de moyens juridiques que les élites politiques togolaises utiliseront pour exprimer leurs doléances directement à l'O.N.U.. Enfin, au lendemain de la Deuxième Guerre Mondiale, émerge une opinion internationale hostile au colonialisme. Aussi, non seulement la Charte de l'O.N.U. condamne officiellement le système colonial, mais l'Organisation enregistre aussi l'adhésion de jeunes Etats indépendants (pays afro-asiatiques) dont l'anticolonialisme est notoire.

Ainsi, fort de cet environnement international favorable à l'autodétermination des peuples coloniaux, les élites politiques togolaises adresseront régulièrement à l'O.N.U. des pétitions et exposeront à la tribune internationale les aspirations des populations.

En 1947, lorsque les nationalistes éwé saisissent les Nations unies sur leur aspiration à un Etat Ewé, c'est un flot de pétitions qui est enregistré au Secrétariat général. En effet, entre le 1^{er} avril et le 10 août 1947, au moins six pétitions sont adressées à *Lake Success*, toutes réclamant un Etat Ewé. La pétition datée du 30 juin 1947 est signée par Augustino de SOUZA, notable de la ville de Lomé. Les doléances contenues dans ces pétitions sont reprises et explicitées par S. OLYMPIO dans l'exposé oral qu'il a présenté en décembre 1947 devant le Conseil de tutelle. Influencé par l'audition du porte-parole de la cause éwé, le Conseil de tutelle charge une mission d'examiner sur place la revendication éwé.

Pendant son séjour dans les deux Togo en 1949, la mission de visite de l'O.N.U. recueille de nombreuses pétitions, dont la majorité réclament l'unification des deux Togo. Ainsi, à partir de 1951, le nationalisme éwé perdra du terrain au profit de la reconstitution du "*Togoland*". Si l'irrédentisme éwé remettait en cause l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation, la question de la reconstitution du Togo allemand apparaît comme une entorse à

l'administration internationale des deux territoires sous tutelle (Togo occidental et Togo oriental). Cette question divise les élites politiques des deux Togo. Aussi, les Nations unies reçoivent de nombreuses pétitions dont la caractéristique est d'être contradictoires ⁴⁹⁷. De nouveau, l'O.N.U. envoie, en 1952, dans les deux territoires une mission de visite qui recueille 2 899 pétitions, toutes aussi contradictoires qu'incohérentes. Mais, l'incohérence des opinions dans les deux Togo, les réformes politiques introduites en Gold Coast et l'intégration du Togo britannique à celle-ci mettront en échec le désir de l'Assemblée Générale de voir se réaliser l'unification des deux Togo (résolutions de 1950, 1952 et 1953) ⁴⁹⁸. A l'occasion du rattachement du Togo britannique à la Gold Coast, la mission de visite des Nations unies avait recueilli dans le Togo français 200 000 pétitions contradictoires sur le sort des deux Togo.

Ainsi, ni le mouvement nationaliste éwé, ni les partisans de l'unification des deux Togo n'ont obtenu gain de cause. Toutefois, les élites politiques du Togo français ont sensibilisé l'O.N.U. et l'opinion internationale aux aspirations profondes des Togolais : reconstitution du Togo allemand et droit à l'autodétermination. Aussi, la question éwé était inscrite à l'ordre du jour du Conseil de tutelle de 1947 à 1952, alors que la thèse de l'unification fut débattue au Conseil de tutelle et à l'Assemblée Générale entre 1950 et 1956. De même, lors des discussions sur le problème togolais au Conseil de tutelle et à la IV^{ème} Commission de l'Assemblée Générale, des pétitionnaires des deux territoires sous tutelle étaient invités à exposer leur position sur cette question. Il semble d'ailleurs que l'influence des éléments anticolonialistes des Nations unies a été déterminante dans la transformation de la question de l'unité des Ewé en l'unification des deux Togo ⁴⁹⁹. A partir de 1956, l'opposition nationaliste togolaise, sans doute frustrée de n'avoir pas eu l'initiative des réformes politiques engagées par la France, tentera à nouveau de poser le problème togolais devant l'O.N.U., ce qui obligera cette dernière à intervenir.

⁴⁹⁷ Le P.T.P. et l'U.C.P.N. demandent l'unification des deux Togo et l'appartenance à l'Union Française ; les membres du C.C.P. du Togo britannique réclament l'unification et l'intégration dans la Gold Coast ; les élites éwé des deux Togo et de la Gold Coast exigent l'unification des deux Togo placés sous administration de l'O.N.U. pendant une période de cinq ans précédant l'indépendance.

⁴⁹⁸ COLLIARD (C. A.), op. cit., p. 229.

Le 30 août 1956, est promulgué au Togo le décret n° 56-847 du 24 août 1956 portant statut du Togo. Certes, du point de vue juridique, ce texte établit une autonomie interne partielle, mais politiquement, il marque un tournant dans l'évolution institutionnelle des territoires d'outre-mer. Cependant, au lendemain du referendum du 28 octobre 1956 par lequel la majorité des Togolais a approuvé le statut, le Conseil de tutelle rejeta en décembre la demande de levée de tutelle faite par la France et le Togo. De son côté, l'Assemblée Générale déclare que certes, le statut du Togo est un « *pas important* » vers l'autonomie ou l'indépendance, mais des obstacles subsistent encore, notamment le caractère non représentatif de l'Assemblée togolaise. Aussi, l'Assemblée Générale crée une Commission d'information chargée d'étudier sur place les nouvelles institutions togolaises. Ce faisant, les instances onusiennes ont répondu favorablement aux critiques de l'opposition nationaliste qui soutenait, d'une part, dans ses pétitions que le statut de 1956 consacrait l'intégration du Togo dans l'Union Française et ridiculisait, d'autre part, la nouvelle Assemblée Législative en la qualifiant d'"Assemblée mouton". La visite de la Commission d'information des Nations unies sera l'occasion pour les nationalistes togolais de mobiliser leurs militants et de remettre à la Commission des pétitions relatives aux brimades et aux discriminations administratives dont ils sont l'objet. En tout cas, le rapport de la Commission leur est favorable puisque celui-ci dénonce entre autres disfonctionnements, la non responsabilité de l'Assemblée togolaise et le régime discriminatoire à l'égard des partis d'opposition. Mais, leur plus grande victoire est la résolution votée le 29 novembre 1957, qui recommande l'élargissement de l'autonomie togolaise et l'élection d'une nouvelle Assemblée Législative.

Ainsi, l'opposition nationaliste est parvenue à infléchir, par l'intermédiaire de l'O.N.U., l'évolution politique du Togo. Conscients de la présence aux Nations unies d'Etats membres opposés au système colonial, les leaders de l'opposition togolaise avaient recours à tous les moyens juridiques qui leur étaient offerts (surtout le droit de pétition et éventuellement l'audition par des organes de l'O.N.U.) pour exposer leurs doléances à la tribune internationale. Car, « *en elle seule [l'O.N.U.] ils fondent leurs espoirs et leur confiance* »⁵⁰⁰. A cette confiance, l'Assemblée Générale a répondu en recommandant l'élargissement de

⁴⁹⁹ La question togolaise devant la IX^{ème} session des Nations unies, in Association pour l'étude des problèmes de l'Union Française, Bulletin n° 85, février 1955, p. 31.

l'autonomie togolaise, c'est-à-dire le "*self government*", que réclamaient les nationalistes togolais.

Entre 1947 et 1957, le nationalisme éwé, l'unification des deux Togo et l'évolution politique du Togo français ont amené le Conseil de tutelle et l'Assemblée Générale de l'O.N.U. à inscrire, chaque année, le problème togolais à leur ordre du jour. La pertinence de ce problème, la détermination des nationalistes togolais et leur confiance en l'O.N.U. expliquent sans doute pourquoi celle-ci est intervenue davantage au Togo qu'ailleurs pendant ces dix années. En effet, presque à chacune de ses sessions, l'Assemblée Générale a voté une résolution concernant le problème togolais ⁵⁰¹. De même, de nombreuses missions de visite ont été mises sur pied afin d'étudier sur place les problèmes soulevés et d'apprécier la portée des doléances ⁵⁰². L'ampleur de cette mobilisation onusienne a incontestablement créé au niveau local un environnement défavorable à l'administration française et à ses alliés, c'est-à-dire, les partis progressistes. Car, les pétitions, l'audition des pétitionnaires et les missions de visite accroissent inévitablement le degré de surveillance de l'administration française du Togo par les Nations unies. D'ailleurs, irrités par l'intervention de l'O.N.U. dans les affaires togolaises, les leaders progressistes déclaraient que « *le contrôle des Nations unies demeure toujours pour une minorité turbulente, un motif d'agitations stériles, parfaitement nuisibles au plein épanouissement des nouvelles institutions du territoire* » ⁵⁰³. En tout cas, en adressant périodiquement des pétitions à l'O.N.U., les pétitionnaires des deux Togo, plus particulièrement l'opposition nationaliste togolaise, a réussi à créer dans le territoire un climat politique favorable à une évolution rapide du Togo vers une pleine autonomie interne.

⁵⁰⁰ KPONTON (G.), op. cit., p. 216.

⁵⁰¹ Résolution en 1950, en janvier et décembre 1952, en décembre 1953, en 1954 et en décembre 1955.

⁵⁰² Mission de visite en 1949, 1952 et 1955, et mission d'information en 1957.

⁵⁰³ AJAVON (R.), op. cit., p. 91.

L'anticolonialisme des Nations unies et les buts politiques du régime de tutelle internationale ont déterminé l'évolution rapide des institutions togolaises. Cette conjoncture internationale favorable aux nationalismes naissants implique au niveau local de nouveaux rapports entre le Togo et la France, puissance administrante. En effet, qualifié de « *Territoire associé* » par la Constitution française de 1946, le Togo se trouve dans une situation mixte : d'une part, collectivité territoriale distincte de la République française, le Togo est régi par un acte de droit international (accord de tutelle) ; d'autre part, membre de l'Union Française, il participe aux institutions prévues par celle-ci. Mais, dans la pratique, le Togo est considéré comme un territoire d'outre-mer, d'où sa représentation dans les assemblées métropolitaines et une structure administrative calquée sur celles des colonies françaises d'Afrique Noire. Cette « *confusion institutionnelle* » entre le Togo et ces dernières est rompue par la loi de réforme du 16 avril 1955. Cette réforme administrative et institutionnelle est historique sur deux points : d'abord, pour la première fois, les institutions togolaises sont appréhendées par la loi ; ensuite, le Togo est désormais le premier territoire africain français à être doté d'un exécutif embryonnaire (le Conseil de Gouvernement) au sein duquel siègent les élites autochtones. L'avance politique du Togo sur les autres territoires d'outre-mer est confortée par le décret du 24 août 1956 qui érige le territoire en une République Autonome. Certes, ce nouveau statut qui organise une répartition des compétences entre la France et les autorités togolaises résulte d'un accord entre le Gouvernement français et les élus togolais. Mais, son adoption a été considérablement influencée par l'évolution institutionnelle des territoires britanniques voisins.

Pour autant, le statut de 1956 ne consacre pas une pleine autonomie interne des institutions togolaises. Aussi, les nationalistes togolais, attirés par le système politique anglo-saxon et bénéficiant du soutien des élites nationalistes de la Gold Coast, s'opposeront à la levée de la tutelle demandée par le Gouvernement français (Gouvernement progressiste qui soutenait à tort que les fins de la tutelle étaient réalisées). Ce dernier disposant d'importantes compétences internes et les pouvoirs publics togolais ne jouissant d'aucune autonomie constitutionnelle, l'Assemblée Générale de l'O.N.U., par la résolution 1182 votée le 29 novembre 1957, confirmera la thèse de l'opposition nationaliste togolaise en affirmant que la

tutelle ne sera levée qu'après l'élargissement de l'autonomie togolaise et l'élection d'une nouvelle assemblée législative. La mise en œuvre de cette résolution par les autorités françaises et togolaises conféra à la République du Togo une pleine autonomie interne, aboutissement d'une expérimentation politique entamée en 1955. En effet, l'opposition non violente entre des élites politiques très marquées par la triple colonisation du territoire, l'intervention de l'O.N.U. dans le problème togolais et la spécificité juridique du territoire ont conduit la France à choisir le Togo comme champ d'expérimentation politique, dans le cadre de la réforme des institutions des territoires d'outre-mer. Grâce aux réformes dont il a bénéficié depuis 1955, le Togo est devenu, sur le plan institutionnel, le territoire "modèle" de l'ensemble africain français, car l'expérience politique qui y fut réalisée avait vocation (en cas de succès) à s'étendre à tous les territoires d'outre-mer.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Ancienne possession allemande, le Togo français n'est pas, juridiquement, une colonie de type traditionnel. En effet, placé respectivement par la S.D.N. (acte de Londres du 20 juillet 1922) et l'O.N.U. (accord de tutelle du 14 décembre 1946) sous le mandat et la tutelle de la France, le Togo se distingue des autres possessions françaises pour trois raisons essentielles. D'abord, la triple colonisation allemande, anglaise et française a provoqué l'émergence, au sein de la population, de trois opinions publiques qui se manifesteront dans l'évolution politique du territoire. Si le mouvement germanophile fut la première forme de contestation de l'action française au Togo, de leur côté, les mouvances anglophile et francophile émergent, à partir de 1946, et s'affronteront au sujet de l'évolution du territoire vers l'autonomie politique. Ensuite, l'élite nationaliste, qui se caractérise par une conscience aigüe de la spécificité juridique du territoire, entretient d'étroites relations avec les élites politiques de la Gold Coast, où a pris corps le mouvement panafricaniste révolutionnaire, dont l'objectif est de libérer tous les peuples africains de la domination coloniale. Enfin, contrairement à la situation dans les colonies ordinaires, la France n'exerce pas une pleine souveraineté sur le Togo. Certes, elle a pleins pouvoirs d'administration, de législation et de juridiction sur le territoire, mais son action reste contrôlée par les instances onusiennes. Conformément à la Charte de l'O.N.U., la France a reçu la mission de conduire les populations togolaises vers la capacité à s'administrer elles-mêmes ou l'autodétermination. Ainsi, contrairement au régime de mandat, la tutelle a un but bien précis : le progrès politique des populations togolaises.

L'individualité territoriale du Togo a été respectée par la France qui a accordé au territoire l'autonomie administrative et financière. Contrairement à l'opinion de certains auteurs, nous estimons que les réformes administratives de 1934 et 1936 ont rompu l'individualité togolaise en réalisant l'union personnelle Dahomey-Togo et en rattachant le Togo à l'A.O.F.. Manifestement contraires à l'esprit du mandat, ces réformes furent annulées par un décret du

3 janvier 1946 qui rétablit l'autonomie administrative et financière du Togo. Les réformes constitutionnelles intervenues la même année en métropole consacrent l'établissement d'un nouveau rapport entre la France et ses possessions outre-mer. En vertu de l'article 60 de la Constitution, le Togo est un « *territoire associé* » et membre de l'Union Française. Théoriquement, il n'est pas un territoire d'outre-mer ; mais, dans la pratique, la Constitution lui sera appliquée comme s'il en était un. L'assimilation du Togo, territoire sous tutelle, à un territoire d'outre-mer a alimenté un débat controversé au sein de la doctrine. Nous estimons que, certes, du point de vue juridique, le Togo n'est pas un territoire d'outre-mer, c'est-à-dire une colonie ordinaire, puisque le régime de tutelle international s'y oppose ; mais, du point de vue sociologique, il est semblable aux territoires d'outre-mer. De même, depuis 1920, son organisation administrative a été calquée sur celle des colonies de l'A.O.F.. Cette assimilation constitutionnelle ne porte aucunement atteinte à l'individualité territoriale du Togo, puisque tout en restant en dehors de la Fédération aofienne, le territoire est représenté dans les assemblées métropolitaines, ce qui est un avantage considérable. Ainsi, bien que la France ait au Togo les pleins pouvoirs d'administration, de législation et de juridiction, ce territoire ne peut être administré comme une colonie ordinaire.

La Constitution française de 1946 offrait donc aux élites togolaises un cadre juridique plutôt favorable à l'autonomie politique du Togo. Cependant, les nationalistes togolais, animés d'une anglophilie notoire, ont rejeté ce cadre constitutionnel en posant, avec le soutien de certaines élites de la Gold Coast, la revendication d'un Etat éwé et à défaut, l'unification des deux Togo. Heureusement, cette revendication, à caractère tribal, n'a pas abouti pour cause de dissensions internes au mouvement pan Ewé. Toutefois, la question éwé et la revendication de l'unification des deux Togo portaient en elles les germes d'une balkanisation de toute l'Afrique et de la contestation des frontières héritées de la colonisation. Aussi, le "*problème togolais*" a conduit l'O.N.U. à s'impliquer d'avantage dans l'administration de ce territoire à travers la réception des pétitions, l'audition des pétitionnaires et la création de missions de visite ou d'information. Ainsi, le Togo français a été l'un des territoires, sinon le seul, où l'O.N.U. est intervenue de manière constante entre 1947 et 1957. L'internationalisation de la question éwé, l'intervention croissante de l'O.N.U. dans le

problème togolais et les réformes constitutionnelles introduites en 1950 en Gold Coast contraignent la France à réformer les institutions togolaises à partir de 1955.

En effet, en 1954, les élections législatives en Gold Coast consacrent la victoire du parti de K. N'KRUMAH qui forme le premier Gouvernement noir. Ce renversement de tendance dans la colonie anglaise voisine redynamise les nationalistes togolais dans leur lutte pour l'indépendance du Togo. Le Togo britannique ayant été rattaché administrativement à la Gold Coast, il bénéficie des nouvelles réformes institutionnelles. Les partis nationalistes togolais exigeront désormais que la France introduise des réformes identiques au Togo. Mais, paradoxalement, ces élites nationalistes, séduites par le système anglais, refusent d'utiliser le cadre politique du Rassemblement Démocratique Africain (R.D.A.) pour exprimer leurs revendications. Ils se tournent plutôt vers les élites politiques de l'Afrique Occidentale Anglophone avec qui ils entretiennent des liens très étroits. Cette méfiance des nationalistes togolais vis-à-vis du R.D.A. explique sans doute pourquoi le Togo français fut en Afrique Occidentale Française le seul territoire où ce grand parti n'a pas réussi à s'implanter. La conjoncture politique dans les territoires britanniques voisins et la pression de l'O.N.U. amènent la France à réformer en 1955 les institutions togolaises. La loi du 16 avril 1955 crée au Togo un Conseil de Gouvernement et attribue aux Conseils de circonscription la personnalité morale. Pour la première fois, les institutions togolaises sont appréhendées par la loi, car jusqu'en 1955, tous les textes définissant l'organisation administrative du territoire étaient des actes réglementaires. Grâce à cette réforme, le Togo devient le premier territoire en Afrique Noire française à être doté d'un Conseil de Gouvernement, un embryon d'exécutif local où siègent des élites togolaises. Certes, la réforme du 16 avril 1955 constitue une innovation politique puisque le Togo, qui est assimilé à un territoire d'outre-mer, dispose désormais d'un exécutif local embryonnaire et d'une Assemblée Territoriale qui détient des pouvoirs élargis. Mais, la loi n'organise pas un régime d'autonomie politique dans la mesure où elle ne répartit pas les compétences entre les autorités françaises et togolaises.

Pour autant, la loi organique de 1955 renforce le particularisme des institutions togolaises puisque ces dernières sont désormais en avance sur celles des territoires d'outre-mer.

Désormais, on assiste à un renversement des tendances : jusqu'en 1955, les institutions du Togo étaient calquées sur celles des territoires d'outre-mer ; avec la réforme, l'organisation administrative des territoires d'outre-mer va s'inspirer de l'exemple togolais. Ainsi, grâce à cette réforme, le Togo apparaît comme le territoire de référence dans l'organisation institutionnelle des territoires d'outre-mer.

L'évolution politique entamée par le Togo en 1955 connaîtra une nouvelle étape en 1956 avec l'élaboration du statut du Togo. En effet, conformément au vœu de l'Assemblée Territoriale togolaise et devant la perspective de l'indépendance du Togo britannique rattaché à la Gold Coast, les autorités françaises promulguent le 24 août 1956 le statut de la République Autonome du Togo. Ce texte innove en organisant la répartition des compétences entre la République française et le Togo et en créant un Gouvernement togolais et une Assemblée Législative qui vote la loi togolaise. Contrairement à la thèse défendue par l'opposition nationaliste togolaise, certains Etats membres de l'O.N.U. et une partie de la doctrine, nous estimons que le statut du Togo n'a pas le caractère d'une charte octroyée par la France. Il est, en effet, le résultat des discussions entre le Gouvernement français et les élus togolais. Aussi, l'Assemblée Territoriale togolaise a pu discuter et amender le projet élaboré par les autorités françaises. D'autre part, nous pensons que l'opinion doctrinale selon laquelle le statut du Togo a été élaboré en dehors du cadre juridique de l'Union Française doit être relativisée. En effet, dans l'hypothèse d'une interprétation libérale, on peut conclure à la constitutionnalité de la procédure d'élaboration statut de 1956. Ainsi, le cadre du statut a été défini par la loi (loi-cadre du 23 juin 1956) et par délégation du Parlement, le décret portant statut du Togo a force législative. De même, l'Assemblée de l'Union Française ayant été consultée sur la loi-cadre, elle a pu indirectement donner son avis sur le statut. Certes, le statut de 1956 introduit dans la Constitution et le droit public français une catégorie juridique nouvelle, mais nous rejetons la thèse selon laquelle la République Autonome est en dehors de l'Union Française et que ses rapports avec la République française sont ceux qui existent entre un Etat fédéral et un Etat fédéré.

Ainsi, nous soutenons avec M. GONIDEC que l'application simultanée au Togo de deux actes juridiques distincts (accord de tutelle et Constitution française) a pour conséquence de placer ce territoire dans une situation juridique hybride. D'une part, l'application du régime de tutelle fait du Togo une collectivité distincte de la République française. D'autre part, la clause de partie intégrante du territoire français inclut la République Autonome du Togo dans l'Union Française, d'où sa participation aux institutions de l'Union. Ainsi, le statut de 1956 n'a pas dénaturé les rapports franco-togolais en instituant un régime fédéral. A supposer que les rapports entre la France et la République Autonome soient identiques à ceux existant entre un Etat fédéré et un Etat fédéral, la loi-cadre serait alors anti-constitutionnelle dans la mesure où la République française est un Etat unitaire. Cette même hypothèse conduirait à dire que par la loi-cadre et le décret du 24 août 1956, la France dénonce de façon unilatérale l'accord de tutelle du 14 décembre 1946. Or, juridiquement, ce dernier ayant un caractère bilatéral, le Gouvernement français ne peut se soustraire à son application sans en référer à l'autre partie, c'est-à-dire l'O.N.U.. De plus, il résulte de la Charte des Nations unies que la tutelle ne prend fin que lorsque les peuples sur lesquelles elle s'exerce auront atteint l'autonomie ou l'indépendance. Or, le statut de 1956, contrairement à l'opinion des Gouvernements français et togolais, ne réalise pas ces objectifs ; il constitue seulement un pas important vers l'autonomie. Il en résulte que l'accord de tutelle est toujours en vigueur et que malgré la réforme de 1956, le Togo conserve son statut de "*territoire associé*" à la République française. Le Togo n'est donc pas un Etat fédéré, c'est-à-dire une collectivité interne à la République française.

Certes, sous le régime de 1956, le Togo accroît son avance politique sur les territoires d'outre-mer, mais le statut présente des imperfections. En effet, l'autonomie interne du Togo n'est que partielle, car la France détient encore des compétences internes subsidiaires qu'elle n'abandonnera qu'en 1957 à la suite des recommandations de l'O.N.U.. De même, l'Assemblée Législative togolaise ne détient qu'un pseudo pouvoir législatif. Surtout, les autorités togolaises ne disposent pas d'autonomie constitutionnelle leur permettant de modifier librement le fonctionnement des institutions togolaises.

Au-delà de leurs imperfections, les réformes togolaises de 1955 et de 1956 ne manqueront pas de créer un précédent en Afrique Noire française : mise en place d'un exécutif local où siègent des élites autochtones, attribution à l'Assemblée Territoriale d'un pseudo pouvoir législatif et répartition des compétences entre la France et le Togo. Le succès de l'expérimentation politique togolaise fut tel que sa généralisation aux territoires d'outre-mer devint une nécessité en 1957. En effet, les débats parlementaires relatifs aux décrets d'application de la loi-cadre dans les territoires d'outre-mer offriront, cette année-là, aux élus africains l'occasion de revendiquer l'extension de l'expérience togolaise à ceux-ci. Ainsi, après le qualificatif de "*colonie modèle*" qui lui avait été attribué sous la colonisation allemande, le Togo français était devenu, sous administration française, le territoire pilote de la politique de réforme des institutions des territoires d'outre-mer. Son avance politique sur ces derniers était telle que ses institutions ont servi de référence dans la définition des nouvelles institutions de ces territoires. Ainsi, le Togo a sans doute joué le rôle de territoire phare dans le processus de décolonisation de l'Afrique Noire française. Toutefois, malgré cette évolution institutionnelle remarquable, le Togo français accèdera à l'indépendance la même année que la majorité des territoires d'outre-mer, c'est-à-dire en 1960. Cette évolution institutionnelle singulière sera ternie, en janvier 1963, par des troubles graves, ce qui conduira l'armée togolaise à intervenir dans la vie politique du pays.

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre circulaire de la Ligue des Togolais
Allemands (Bund Der Deutsch Togoländer)

« Messieurs et compatriotes »

« Nous avons l'honneur de vous faire connaître par la présente que depuis deux ans, nous avons formé à Accra une Ligue des Togolais Allemands par laquelle nous réclamons comme autochtones le droit de veiller au bien de notre pays et l'arracher à la misère à laquelle il est exposé par l'administration française actuelle. La Ligue tend à établir une liaison étroite avec l'Allemagne et a le devoir de représenter le Togo à la S.D.N. et de parler pour son bonheur.

Pour répondre aux exigences de la Ligue, exigences imposées à nous-mêmes jusqu'au but déterminé, l'aide des frères du Togo restés chez eux est indispensable, à cela, sinon par l'action sinon par leurs voix. Chers frères, il ne faut pas juger d'avance que nous autres, pauvres indigènes, nous ne pouvions rien entreprendre d'ici contre les mesures des nations de l'Europe et que, par conséquent, nous devons abandonner nos espoirs et nos efforts. La S.D.N. a inscrit elle-même et, si nous exprimons pleinement et de façon unanime nos sentiments et notre volonté, nous pourrions atteindre notre but.

Des pétitions ont été adressées par nous deux fois au nom de tout le peuple togolais à la S.D.N. à Genève, pétitions dans lesquelles nous demandons l'évacuation du Togo par les Français et la restitution du pays aux Allemands.

Vous rendez un grand service à la Ligue en faisant circuler cette lettre avec la liste ci-jointe, afin que chacun s'y inscrive pour renvoyer ensuite à temps la liste remplie à la Ligue. Nous vous demandons également d'aider la lutte par vos conseils. Alors, nous ne manquerons pas non plus de vous rendre compte à chaque occasion des travaux de la Ligue.

Donc, chers compatriotes, ne démordez pas de votre esprit de sacrifice, aidez la Ligue du Togo Allemand, ligue qui lutte pour sa liberté, pour le droit et la paix. »

Accra, le 19 septembre 1925

Le directeur de la Ligue :

AGBOKA

Le secrétaire :

BLICON

Annexe 2 : Convention pour l'unification des Ewé

A

Monsieur le Commissaire de la République

Nous soussignés :

Les Ewé et chefs traditionnels et présidents des Conseils des notables des Territoires ayant formé l'ancien Togo allemand et les chefs représentants des Ewé de la colonie de Gold Coast, agissant librement et sans pression ni influence quelconque d'aucune puissance étrangère, ni même des puissances nous administrant actuellement,

Entreprenons de nous unir pour lutter avec discipline et fermeté dans le but de réaliser l'unification des territoires éwé qui se trouvent partagés à l'heure actuelle entre le Togo sous mandat français, le Togo sous mandat britannique et la colonie de la Gold Coast.

Les motifs de cette décision et la ligne de conduite sont les suivants :

Le Territoire éwé s'étend entre le fleuve de la Volta et le fleuve Mono et comprend la région Sud-est de la Glod Coast et la région Sud du Togoland.

Le Togo allemand fut un protectorat, et non pas une colonie. Les chefs traditionnels détiennent plusieurs documents historiques pour prouver cela.

Le Togo britannique et le Togo français ont été placés sous mandat par la S.D.N. et chacun d'eux n'est ni colonie de la Grande-Bretagne ni colonie de la France.

Le partage du Togo allemand après la Première Guerre Mondiale entre la Grande-Bretagne et la France aurait pu être légitime, d'après les accords internationaux sans le sondage du désir du peuple éwé, mais le découpage du territoire éwé est un coup cruel porté à l'existence même du peuple éwé qui, déjà, se trouvait découpé entre l'Allemagne et la Grande-Bretagne avant la Première Guerre Mondiale.

Nous considérons qu'il est du devoir sacré des Nations unies, dont le but avoué est de construire le monde sur des principes d'équité, de justice et d'humanité, de réaliser l'unification des territoires des Ewé sous une seule autorité administrative en accord avec le désir exprimé du peuple éwé.

L'unification des Territoires éwé sous une seule administration est une nécessité absolue pour le progrès économique, social, politique et culturel des Ewé, en tant que peuple, conformément à la Charte des Nations unies, tandis que le découpage est nuisible à leur intégrité nationale et leur développement normal.

Les signataires de cette Convention sont convaincus que le Conseil des Trusteeship examinera les griefs et les doléances des peuples éwé et qu'il ne proposera qu'une solution cadrant avec les meilleurs intérêts éwé exprimés par les Ewé eux-mêmes.

Les signataires s'engagent à donner à un conseil ou à une commission élu par eux le pouvoir de traiter avec Conseil des Trusteeship toutes les questions se rapportant au présent acte.

Aucune mesure ou action conçue par les signataires de cette Convention n'est nullement destinée à troubler l'ordre public dans un quelconque des Territoires intéressés. Notre but est de diriger tous nos efforts vers la recherche de moyens spécifiques permettant de faire disparaître un grand tort qui est à réparer.

Une copie de la présente Convention sera transmise aux Gouvernements de la France, de la Grande-Bretagne et au Conseil des Nations unies.

Liste des signataires (côté Togo français) de la convention de février 1946 pour l'unification des Ewé :

Augustino de SOUZA, président du Conseil des notables de Lomé

Chef Ata QUAM-DESSOU, président du Conseil des notables d'Aného

Chef Abassam ATCHIKITI, président du Conseil des notables d'Atakpamé

(signature retirée car il démissionnera du C.U.T. le 17 octobre 1946)

Chef AGBANON II, chef canton de Glidji

Chef Paul KALIPE, chef canton de Vogan

Chef MLAPA, chef canton de Togoville

Chef VIAGBO, chef canton de Tabligbo

Chef APETOR II, président du Conseil des notables de Kpalimé

Chef TOYO, chef canton de Agomé-Glozoun

Chef Tedogan Dumashi ANTHON, chef du village de Badougbé-Adjomé

Chef Joseph KLASSOU, chef canton de Bè

Chef Joseph ADJALLE DADZIE, chef canton d'Amoutivé

Chef Seth Atsu PASSAH, chef canton de Tsévié

Chef Maglo SAGBO, chef canton de Djolo

Marcus AWOME, président du Conseil des notables d'Agou

Togbui ABOYOH II, chef canton d'Agou Tavié

Chef KOMASSI, chef canton d'Agou Fiagbomé

Chef KUTUMA, chef canton d'Agou Kébo Dogbadzi

Chef BASSAH, chef canton de Dayes

Chef TADO, chef canton de Dayes-Dzogbégan

Chef AGBOKOU, chef canton de Kpélé

Chef Hévi KOMISSA, chef canton de Fiakpo

Chef F. PEBY III, chef canton d'Agou Nyongbo

Paul AGBEMABIASSE, notable de Kpalimé

Annexe 3 : « Le Togo appelle les Allemands » (suite aux émeutes de janvier 1933)

« Des désordres éclatent au Togo parmi les indigènes. Les autorités françaises firent appel à la force armée. Les indigènes réclament impétueusement le retour des Allemands.

Ces derniers temps se multiplient les lettres adressées par des indigènes du Togo à la Société Coloniale Allemande. Elles expriment l'invariable fidélité des indigènes, ainsi que l'espoir de voir les Allemands reprendre bientôt en main l'administration du pays. Les plaintes sans cesse multipliées des indigènes au sujet des mesures administratives permettaient de conclure tout récemment à un mécontentement extraordinaire des populations, qui se faisait toujours plus vif et plus étendu. Désormais arrivent coup sur coup des télégrammes d'indigènes à la Société Coloniale Allemande dans lesquels il est question de désordres et même de rencontres avec les organes de l'autorité mandataire. Dès le 4 février [1933], un télégramme de Lomé relatait : "Ce matin des Sénégalais firent feu sur la ville – 17 personnes fusillées, hommes, femmes et enfants. Population appelle les Allemands à grands cris."

Un autre câblogramme adressait un appel au secours à la Société des Nations.

Entre temps, est arrivé un récit complémentaire, selon lequel le Gouvernement français aurait imposé aux indigènes une contribution forcée, parce que des communiqués sur le retour des Allemands auraient paru dans la presse de la Gold Coast. Devant les représentations des chefs, le Gouverneur aurait renoncé à lever de nouveaux impôts. Mais, peu de temps après, des troupes sénégalaises débarquaient qui auraient emmené comme otages un certain nombre de personnalités marquantes. Au cours des tentatives de délivrances qui suivirent, 14 hommes, femmes et enfants auraient été fusillés indistinctement et des chefs germanophiles gravement malmenés. Que l'Allemagne reprenne enfin le gouvernement du pays.

Inquiète de sa vie et de ses biens, la population du Togo a adressé une nouvelle supplique au Gouverneur de la Gold Coast, avec prière de la faire parvenir à la Société des Nations.

L'appel de l'Allemagne y est exprimé d'une manière renforcée, on y souligne également que les indigènes ont été chassés de leurs terres et qu'on impose aux familles des contributions personnelles pour des membres décédés depuis longtemps. Les châtiments corporels en cas de non-paiement dépasseraient ceux du temps de l'esclavage.

D'après de récit officiel du "Gold Coast spectator", les choses se seraient passées au Togo bien plus gravement encore que les indigènes n'ont osé le raconter. Selon ce journal, des corps de troupes françaises composées d'indigènes étrangers auraient ouvert dès leur débarquement un feu violent sur la population sans défense, après quoi elles mirent à sac et au pillage les villages environnants. Ses hordes déchaînées se rendirent coupables à cette occasion de violences de toutes sortes et firent environ 500 prisonniers, qui comme otages furent aussitôt mis au secret.

Le contenu d'un de ces articles, où le Gouvernement mandataire voulait trouver prétexte pour intervenir, pourrait être du plus haut intérêt pour le problème colonial allemand. Ainsi, la population du Togo adressait au "Gold Coast spectator" entre autre la publication suivante :

"Lomé, le 14 février 1933. Lomé, la capitale de notre pays, était en 1911" un centre commercial florissant, et lorsque le Gouverneur CLIFFORD nous fit visite cette année-là, il fut étonné par le développement de notre pays, petit mais bien administré. On ne doit nullement excuser le marasme actuel par la crise économique mondiale, il faut plutôt l'expliquer par le traitement haineux subi par notre pays. Les Allemands ont toujours eu de la compréhension pour notre situation, et maintenant que le Togo est un territoire sous mandat, il a doublement droit à un traitement humain. Au contraire, un traitement cruel contraint nombre de familles à s'enfuir. La guerre est finie, et l'Allemagne devrait s'occuper de nouveau de ses enfants. Quand donc la Société des Nations Unies voudra-t-elle le comprendre ?

C'est une étonnante coïncidence que les événements en question se soient déroulés peu avant les déclarations du Ministre des colonies Albert SARRAUT devant le comité général de la Conférence du désarmement ; SARRAUT déclara, comme on sait, que les Nations européennes, dépourvues de colonies, devaient, dans l'intérêt du prestige de la race blanche, participer à la mise en valeur des grands continents comme l'Afrique, qu'en outre une action concertée des grandes puissances coloniales était indispensable et que la collaboration allemande devait être envisagée.

Veut-on peut-être maintenant répartir sur des épaules plus larges la faute et la responsabilité ? L'homme de couleur a un sens étonnamment fin du juste et de l'injuste, et l'Allemagne peut envisager avec une conscience calme le développement des événements. »

Annexe 4 : Article 22 du Pacte de la Société des Nations

Les principes suivants s'appliquent aux colonies et territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment, et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne. Le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation, et il convient d'incorporer dans le présent Pacte des garanties pour l'accomplissement de cette mission.

La meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe est de confier la tutelle de ces peuples aux nations développées qui, en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position géographique, sont le mieux à même d'assumer cette responsabilité et qui consentent à l'accepter : elles exerceraient cette tutelle en qualité de Mandataires et au nom de la Société.

Le caractère du mandat doit différer suivant le degré de développement du peuple, la situation géographique du territoire, ses conditions économiques et toutes autres circonstances analogues.

Certaines communautés, qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman, ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement, à la conditions que les conseils et l'aide d'un Mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules. Les vœux de ces communautés doivent être pris d'abord en considération pour le choix du Mandataire.

Le degré de développement où se trouvent d'autres peuples, spécialement ceux de l'Afrique centrale, exige que le Mandataire y assume l'administration du territoire à des conditions qui, avec prohibition d'abus, tels que la traite des esclaves, le trafic des armes et celui de l'alcool, garantiront la liberté de conscience et de religion, sans autres limitations que celles que peut imposer le maintien de l'ordre public et des bonnes mœurs, et l'interdiction d'établir des fortifications ou des bases militaires ou navales et de donner aux indigènes une instruction militaire, si ce n'est pour la police ou la défense du territoire et qui assureront également aux autres membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce.

Enfin, il y a des territoires, tels que le Sud-ouest africain et certaines îles du Pacifique austral, qui, par suite de la faible densité de leur population, de leur superficie restreinte, de leur éloignement des centres de civilisation, de leur contiguïté géographique au territoire Mandataire, ou d'autres circonstances, ne sauraient être mieux administrés que sous les lois du Mandataire comme une partie intégrante de son territoire, sous réserve des garanties prévues plus haut dans l'intérêt de la population indigène.

Dans tous les cas, le Mandataire doit envoyer au Conseil un rapport annuel concernant les territoires dont il a la charge.

Si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les Membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil.

Une Commission permanente sera chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des Mandataires et de donner au Conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats.

Annexe 5 : Mandat français sur le Togo (Acte de Londres du 20 juillet 1922)

Genève, le 1^{er} août 1922

SOCIÉTÉ DES NATIONS

Mandat français sur le Togo

Le Conseil de la Société des Nations :

Considérant que, par l'article 119 du Traité de paix avec l'Allemagne, signé à Versailles, le 28 juin 1919, l'Allemagne a renoncé en faveur des principales Puissances alliées et associées à tous ses droits sur ses possessions d'outre-mer, y compris le Togo ;

Considérant que les principales Puissances alliées et associées sont tombées d'accord que les Gouvernements de France et de Grande-Bretagne feraient une recommandation concertée à la Société des Nations sur le statut à donner auxdits territoires ;

Considérant que les Gouvernements de France et de Grande-Bretagne ont fait une recommandation concertée au Conseil de la S.D.N. tendant à ce qu'un mandat soit conférer à la République française pour administrer, en conformité avec l'article 22 du Pacte de la S.D.N., la partie du Togo s'étendant à l'Est de la ligne tracée d'un commun accord par la Déclaration du 10 juillet 1919 ci-annexée ;

Considérant que les Gouvernements de France et de Grande-Bretagne ont proposé que le mandat soit formulé ainsi que suit ;

Considérant que la République française s'est engagée à accepter le mandat sur ledit territoire et a entrepris de l'exercer au nom de la S.D.N :

Confirmant ledit mandat, a statué sur ses termes comme suit :

ARTICLE I^{er}

Les territoires dont la France assume l'administration sous le régime du mandat comprennent la partie du Togo qui est située à l'Est de la ligne fixée dans la Déclaration du 10 juillet 1919, dont une copie est ci-annexée.

Cette ligne pourra toutefois être légèrement modifiée par accord intervenant entre le Gouvernement de Sa Majesté britannique et le Gouvernement de la République française, sur les points où, soit dans l'intérêt des habitants, soit par suite de l'incertitude de la carte Sprigade au 1/200 000, annexée à la Déclaration, l'examen des lieux ferait reconnaître comme indésirable de s'en tenir exactement à la ligne indiquée.

La délimitation sur le terrain de ces frontières sera effectuée conformément aux dispositions de la dite Déclaration.

Le rapport final de la Commission mixte donnera la description exacte de la frontière telle que celle-ci aura été déterminée sur le terrain ; les cartes signées par les commissaires seront jointes au rapport. Ce document, avec ses annexes, sera établi en triple exemplaire ; l'un des originaux sera déposé dans les archives de la S.D.N, le deuxième sera conservé par le Gouvernement de la République et la troisième par le Gouvernement de sa Majesté britannique.

ARTICLE 2

Le Mandataire sera responsable de la paix, du bon ordre et de la bonne administration du territoire, accroîtra par tous les moyens en son pouvoir le bien-être matériel et moral, et favorisera le progrès social des habitants.

ARTICLE 3

Le Mandataire ne devra établir sur le territoire aucune base militaire ou navale, ni édifier aucune fortification, ni organiser aucune force militaire indigène sauf pour assurer la police locale et la défense du territoire.

Toutefois, il est entendu que les troupes ainsi levées peuvent, en cas de guerre générale, être utilisées pour repousser une agression ou pour la défense du territoire en dehors de la région soumise au mandat.

ARTICLE 4

La Puissance mandataire devra :

a / pourvoir à l'émancipation éventuelle de tout esclave et, dans un délai aussi court que les conditions sociales le permettront, faire disparaître tout esclavage domestique ou autre.

b / supprimer toute forme de commerce d'esclaves ;

c / interdire tout travail forcé ou obligatoire, sauf pour les travaux et services publics essentiels et sous condition d'une équitable rémunération ;

d / protéger les indigènes contre la fraude et la contrainte par une surveillance attentive des contrats de travail et du recrutement des travailleurs ;

e / exercer un contrôle sévère sur le trafic d'armes et munitions, ainsi que sur le commerce des spiritueux.

ARTICLE 5

La Puissance mandataire devra, dans l'établissement des règles relatives à la tenue du sol et au transfère de la propriété foncière, prendre en considération les lois et les coutumes indigènes, respecter les droits et sauvegarder les intérêts des indigènes.

Aucune propriété foncière indigène ne pourra faire l'objet d'un transfert, excepté entre indigènes, sans avoir reçu au préalable l'approbation de l'autorité publique. Aucun droit réel ne pourra être constitué sur un bien foncier indigène en faveur d'un non-indigène, si ce n'est avec la même approbation.

La Puissance mandataire éditera des règles sévères contre l'usure.

ARTICLE 6

La Puissance mandataire assurera à tous les ressortissants des Etats membres de la S.D.N. les mêmes droits qu'à ses propres ressortissants, en ce qui concerne leur accès et leur établissement dans le territoire, la protection de leur personne et leur bien, l'acquisition des propriétés mobilières et immobilières, l'exercice de leur profession ou de leur industrie, sous réserve des nécessités d'ordre public ou de législation locale.

La Puissance mandataire pratiquera en outre, à l'égard de tous les ressortissants des Etats membres de la S.D.N. et dans les mêmes conditions qu'à l'égard de ses propres ressortissants, la liberté de transit et de navigation, et une complète égalité économique, commerciale et industrielle, excepté pour les travaux et services publics essentiels, qu'elle reste libre d'organiser dans les termes et conditions qu'elle estime juste.

Les concessions pour le développement des ressources naturelles des territoires seront accordées par le Mandataire, sans distinction de nationalité entre les ressortissants des Etats membres de la S.D.N. mais de manière à maintenir intacte l'autorité du Gouvernement local.

Il ne sera pas accordé de concession ayant le caractère d'un monopole général. Cette clause ne fait pas obstacle au droit du Mandataire de créer des monopoles d'un caractère purement fiscal dans l'intérêt du territoire soumis au mandat et en vue de procurer au territoire les ressources fiscales paraissant le mieux s'adapter aux besoins locaux, ou, dans certains cas, de développer des ressources naturelles, soit directement par l'Etat, soit par un organisme soumis à son contrôle, sous cette réserve qu'il n'en résultera directement ou indirectement aucun monopole des ressources naturelles au bénéfice du Mandataire ou de ses ressortissants, ni aucun avantage préférentiel qui serait incompatible avec l'égalité économique, commerciale et industrielle ci-dessus garantie.

Les droits conférés par le présent article s'étendent également aux sociétés et associations organisées suivant les lois des Etats membres de la S.D.N., sous réserve seulement des nécessités d'ordre public et de l'observation de la législation locale.

ARTICLE 7

La Puissance mandataire assurera, dans l'étendue du territoire, la pleine liberté de conscience et le libre exercice de tous les cultes, qui ne sont contraires ni à l'ordre public, ni aux bonnes mœurs ; elle donnera à tous les missionnaires ressortissants de tous les Etats membres de la S.D.N., la faculté de pénétrer, de circuler et de résider dans le territoire, d'y acquérir et posséder des propriétés, d'y élever des bâtiments dans un but religieux et d'y ouvrir des écoles, étant entendu, toutefois, que le Mandataire aura le droit d'exercer tel contrôle qui pourra être nécessaire pour le maintien de l'ordre public et d'une bonne administration, et de prendre à cet effet toutes mesures utiles .

ARTICLE 8

La Puissance mandataire étendra aux territoires le bénéfice des conventions internationales générales, applicables à ses territoires limitrophes .

ARTICLE 9

La Puissance mandataire aura pleins pouvoirs d'administration et de législation sur les contrées faisant l'objet du mandat. Ces contrées seront administrées selon la législation de la Puissance mandataire comme partie intégrante de son territoire et sous réserve des dispositions qui précèdent.

La Puissance mandataire est, en conséquence, autorisée à appliquer aux régions soumises au mandat sa législation, sous réserve des modifications exigées par les conditions locales, et à constituer ces territoires en unions ou fédérations douanières, fiscales ou administratives avec

les territoires avoisinants, relevant de sa propre souveraineté ou placés sous son contrôle, à condition que les mesures adoptées à ces fins ne portent pas atteintes aux dispositions du présent mandat.

ARTICLE 10

La Puissance mandataire présentera au Conseil de la S.D.N. un rapport annuel répondant à ses vues. Ce rapport devra contenir tout renseignement sur les mesures prises en vue d'appliquer les dispositions du présent mandat.

ARTICLE 11

Toute modification apportée au terme du présent mandat devra être approuvée au préalable par le Conseil de la S.D.N.

ARTICLE 12

Le Mandataire accepte que tout différend, quel qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre lui et un autre membre de la S.D.N., relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du mandat et qui ne soit pas susceptible d'être réglé par des négociations, soit soumis à la Cour permanente de Justice internationale, prévue par l'article 14 du Pacte de la S.D.N..

Le présent acte sera déposé en original aux archives de la S.D.N.. Des copies certifiées conformes en seront remises par le Secrétaire général de la S.D.N. à tous les membres de la Société.

Fait à Londres, le vingtième jour de juillet mille neuf cent vingt-deux

P.C.C.

Secrétaire général

Annexe 6 : ARRETÉ du 2 février 1915 créant au Togo un commandement territorial militaire

Le Gouverneur Général de l'Afrique Occidentale Française, Commandeur de la Légion d'Honneur,

Vu le Décret du 8 octobre 1904, portant réorganisation du Gouvernement Général de l'Afrique Occidentale Française ;

Vu l'état de guerre entre la France et l'Allemagne ;

Vu la reddition sans condition du Gouvernement et des troupes allemandes à Kamina ;

Vu le Décret du 2 décembre 1910 sur l'occupation des territoires conquis ;

Vu le câblogramme N° 1082 du Ministre des colonies en date du 7 septembre 1914 ;

Sur la proposition du Général Commandant Supérieur des troupes et sous réserve de l'approbation ultérieure du Ministre des colonies ;

ARRÊTE :

ART. 1^{er}. – Il est créé au Togo, à compter du 1^{er} janvier 1915, dans la région occupée par nos troupes, un commandement territorial militaire limité par le Dahomey, le Haut-Sénégal-Niger et la frontière provisoire franco-anglaise.

ART. 2. – Le commandement de ce territoire sera exercé par l'officier supérieur commandant les troupes d'occupation.

ART. 3. – Le siège du commandement territorial sera à Petit-Popo.

ART. 4. – L'autorité française au Togo s'exercera dans les conditions fixées par le Décret du 2 décembre 1910, sous l'occupation des territoires ennemis et les lois et coutumes de la guerre et celui du 8 décembre 1913 sur le service de l'arrière.

ART. 5. – Les indemnités pour supplément de fonction à allouer au Commandant militaire et aux officiers seront celles fixées par l'Arrêté du 30 avril 1913.

L'arrêté du Gouverneur Général en date du 1^{er} octobre 1914 promulguant les Décrets du 29 août 1914 et du 12 août 1914 sur les cumuls de solde sera applicable aux fonctionnaires mobilisés mis à la disposition du Commandant militaire du Togo.

La région du Togo entrera dans la cinquième catégorie des subdivisions militaires territoriales.

ART. 6. – Le droit de réquisition et les opérations de Trésorerie font l'objet d'arrêtés spéciaux.

ART. 7. – Le Général Commandant supérieur des troupes de l'Afrique Occidentale Française et le Commandant militaire du Togo sont chargés, chacun en ce qui le concerne de l'exécution du présent arrêté.

Dakar, le 2 février 1915.

Signé : W. PONTY.

Annexe 7 : DÉCRET du 4 septembre 1916 désignant le Commissaire de la République française au Togo

Le Président de la République Française,

Sur le rapport du Ministre des colonies,

DÉCRÈTE :

ART. 1^{er}. – Le Lieutenant-Colonel Fourn est nommé Commissaire de la République française au Togo. Il y sera chargé, en cette qualité, de l'administration des territoires occupés par les forces françaises. Il relèvera directement du Ministre des colonies.

ART. 2. – Le Ministre des colonies est chargé de l'exécution du présent Décret qui sera inséré au Journal Officiel de la République française, au Bulletin des Lois et au Bulletin Officiel du Ministre des colonies.

Fait à Paris, le 4 septembre 1916.

R. POINCARE

Par le Président de la République ;

Le Ministre des colonies,

GASTON DOUMERGUE.

Annexe 8 : DÉCRET du 21 août 1917 plaçant le Commissaire de la République française au Togo sous l'autorité du Gouverneur Général de l'Afrique Occidentale Française

Le Président de la République française.

Vu le Décret du 18 octobre 1904 portant réorganisation du Gouvernement Général de l'A.O.F ;

Vu les Décrets des 4 septembre 1916 et 7 avril 1917 désignant les Commissaires de la République française au Togo.

Vu l'avis du Ministre des Affaires étrangères.

Sur le rapport du Ministre des colonies.

DÉCRÈTE :

ART. 1^{er}. – Le Commissaire de la République française au Togo est placé sous la haute autorité du Gouverneur Général de l'Afrique Occidentale Française. Il continuera dans ces conditions, à exercer l'administration des territoires occupés par les forces françaises.

ART. 2. – Le Ministre des colonies est chargé de l'exécution du présent Décret.

Fait à Paris, le 21 août 1917.

R. POINCARE

Par le Président de la République,

Le Ministre des colonies,

MAGINOT.

Annexe 9 : DÉCRET du 23 mars 1921 déterminant les attributions du Commissaire de la République française au Togo

RAPPORT

Au Président de la République française au Togo

Paris, le 23 mars 1921

Monsieur le Président,

Les Territoires du Togo allemand dont l'administration est assurée par la France sont toujours placés sous le régime de l'occupation.

Les conditions de mandat de la Société des Nations sous lequel ces territoires doivent être administrés par la France, conformément aux articles 22 et 119 du Traité de Versailles du 28 juin 1919, ne devant être définitivement fixées que par des Décisions ultérieures, il m'est apparu qu'il convenait, dans l'intérêt même des populations indigènes, de ne pas retarder d'avantage une détermination plus précise des pouvoirs de nos représentants.

C'est pourquoi j'ai l'honneur de soumettre à votre signature un Décret qui définit les attributions du Commissaire de la République dans les territoires du Togo placés sous l'autorité de la France.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'hommage de mon profond respect.

Le Ministre des colonies,

A. SARRAUT

Le Président de la République française.

Vu le Décret du 7 avril 1917 ;

Sur le rapport du Ministre des colonies.

DÉCRÈTE :

ART. 1^{er}. – Les pays dépendant du Togo, occupés par la France, forment un Territoire spécial placé sous l'autorité d'un Commissaire de la République nommé par décret sur la proposition du Ministre des colonies.

Le siège de la résidence de ce haut fonctionnaire est à Lomé.

ART. 2. – Le Commissaire de la République est le dépositaire des pouvoirs de la République. Tous les services civils relèvent de son autorité. Il exerce à l'égard des services militaires les pouvoirs conférés au Gouverneur des colonies autonomes. Il correspond seul avec le Gouvernement. Il détermine les circonscriptions administratives et prend les mesures nécessaires pour assurer leur développement et leur organisation.

ART. 3. – Le Commissaire de la République est assisté d'un Conseil d'administration dont la composition et les attributions sont réglées par le Décret du 5 août 1920.

ART. 4. – Le Territoire du Togo jouit de l'autonomie administrative et financière. Il possède un budget propre qu'alimentent les recettes de toute nature effectuées sur le territoire.

Le budget du Togo pourvoit à toutes les dépenses sauf celles de l'occupation militaire. Il peut être appelé à servir une contribution, dont le montant sera fixé par le Ministre, au budget des colonies françaises voisines avec lesquelles il aurait des services d'intérêt commun.

Le budget peut comporter des annexes pour les services d'exploitation industrielle et pour l'emploi des fonds spéciaux (emprunts, avances, ...).

Le budget et ses annexes arrêtés par le Commissaire de la République sont approuvés par le Ministre des colonies. Le Commissaire de la République est ordonnateur du budget du Togo et des budgets annexes. Il a la facilité de confier ce pouvoir par délégation spéciale au chef de service placé sous ses ordres.

ART. 5. – La perception des impôts, taxes et redevances, autres que ceux afférant aux droits d'entrée et de sortie perçus actuellement est établie conformément aux dispositions de l'article 74 paragraphe C du décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies.

ART. 6. – Le personnel européen en service au Togo est placé hors cadre par le Ministre des Colonies pour celui appartenant aux cadres généraux, par les chefs des colonies intéressés pour celui appartenant aux services locaux.

Le Commissaire de la République organise les cadres du personnel indigène.

ART. 7. – Le Commissaire de la République peut être appelé à siéger à son rang de préséance parmi les Gouverneurs au Conseil de Gouvernement de l'Afrique Occidentale Française pour participer aux délibérations sur les affaires d'intérêt général ayant pour objet d'assurer la liaison politique et économique entre les deux territoires. Il transmet au Gouverneur Général de l'Afrique Occidentale Française la copie des rapports qu'il adresse sur ces questions au Ministre des colonies.

ART. 8. – Toutes les dispositions contraires au présent Décret sont abrogées, et toutes les attributions conférées à l'autorité administrative par le Décret du 5 août 1920, sur le Conseil d'administration, sauf celles qui sont réservées au pouvoir central, sont dévolues au Commissaire de la République.

ART. 9. – Le Ministre des colonies est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera inséré aux Journaux Officiels de la République française et du Togo, aux Bulletins des Lois et aux Bulletins officiels du ministère des colonies.

Fait à Paris, le 23 mars 1921.

A. MILLERAND

Annexe 10 : DÉCRET du 6 mars 1923 portant réorganisation du Conseil d'administration et du Conseil du contentieux administratif du Togo

Le Président de la République française,

Vu le décret du 23 mars 1921 déterminant les attributions du Commissaire de la République française au Togo ;

Vu le mandat sur le Togo confirmé à la France par le Conseil de la Société des Nations, en exécution des articles 22 et 119 du Traité de Versailles en date du 28 juin 1919 ;

Vu le décret du 5 août 1881, concernant l'organisation et la compétence des Conseils du contentieux administratif dans les colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion et réglementant la procédure à suivre devant ces conseils, rendu applicable à toutes les colonies par le décret du 7 septembre 1881 ;

Vu le décret du 5 août 1920, organisant le Conseil d'administration et le Conseil du contentieux administratif des Territoires du Togo administrés par la France.

Sur le rapport du Ministre des colonies :

DÉCRÈTE :

TITRE PREMIER

Conseil d'administration

ART. 1^{er}. – Le Conseil d'administration du Territoire du Togo est composé comme suit :

Le Commissaire de la République, président.

Le chef du Secrétariat Général.

Le Procureur de la République ou, à son défaut, le président du tribunal de Lomé.

Le chef du service des douanes.

Le chef des services des chemin de fer, des travaux publics et du wharf.

Quatre notables dont deux citoyens français et deux ressortissants français.

Les notables sont nommés par arrêté du Commissaire de la République. Leur mandat a une durée de deux ans et est indéfiniment renouvelable.

Quatre membres notables suppléants, choisis dans les mêmes conditions et nommés dans la même forme, remplacent, en cas de besoin, les membres titulaires.

ART. 2. – Les chefs de service autres que ceux désignés à l'article précédent peuvent être appelés à siéger dans le Conseil à titre consultatif pour toutes les questions intéressant leur service et, notamment, à l'occasion du vote du budget.

Dans ce cas, il prennent rang immédiatement après les fonctionnaires membres du Conseil et entre eux, d'après leur grade et leur assimilation.

ART. 3. – Un secrétaire archiviste, désigné par le Commissaire de la République, est attaché au Conseil ; il ne participe pas aux délibérations.

ART. 4. – En toute matière le Conseil d'administration est une assemblée purement consultative.

Il est obligatoirement consulté :

Sur le projet du budget des recettes et des dépenses du Territoire et le projet du budget annexe du chemin de fer ;

Sur le compte définitif des recettes et des dépenses de ces deux budgets ;

Sur les projets portant création, modification ou suppression d'impôts, taxes et redevances de toute nature autres que les droits de douane perçus ou à percevoir au compte du budget local ou du budget annexe et dans les conditions fixées par l'article 5 du Décret du 23 mars 1921 ;

Sur les emprunts à contracter par le Territoire et les garanties pécuniaires à consentir ;

Sur les projets des travaux qui doivent être exécutés à l'aide des fonds du budget local, ainsi que sur les mémoires, plans et devis les concernant lorsque le montant de la dépense à engager dépasse 100 000 francs ;

Sur les marchés et contrats de travaux de fournitures entraînant une dépense supérieure à 50 000 francs ;

Sur les modes de gestion et l'affectation des propriétés du Territoire ;

Sur les acquisitions, aliénations ou échanges au compte du Territoire de propriétés mobilières non affectées à un service public ;

Sur les baux de biens donnés ou pris à ferme ou à loyer quelle qu'en soit la durée ;

Sur les actions à intenter ou à soutenir au nom du Territoire, sauf dans le cas d'urgence où le Commissaire de la République peut intenter toute action ou y défendre et faire tous actes conservatoires ;

Sur les transactions qui concernent les droits du Territoire, le recours à l'arbitrage étant toujours possible ;

Sur l'acceptation ou le refus des dons et legs faits au Territoire sans charges ni affectations immobilières, quand ces dons ne donnent pas lieu à réclamations ;

Sur les conditions d'exploitation par le Territoire des travaux destinés à un usage public et les tarifs à percevoir ;

Sur les traités et dispositions relatifs à la concession et des associations à des compagnies ou des particuliers de travaux ou de services d'intérêt local et leur exploitation dans la mesure où le domaine privé et les finances du Territoires sont intéressés ;

Sur la création, l'entretien et l'exploitation des marchés ;

Sur l'établissement et l'entretien des bacs et passages d'eau et la fixation des tarifs à percevoir ;

Sur le classement des routes construites sur les fonds du Territoire ;

Sur les assurances de propriétés mobilières et immobilières du Territoire ;

Sur les arrêtés à prendre par le Commissaire de la République en matière de police ;

D'une manière générale sur toutes les matières pour lesquelles les lois et règlements prescrivent la consultation du Conseil d'administration.

Dans les autres cas, le Commissaire de la République prend l'avis du Conseil d'administration chaque fois qu'il le juge nécessaire.

TITRE II

Conseil du contentieux administratif

ART. 5. – Dans le Territoire du Togo, le Conseil du contentieux administratif siégeant au chef-lieu est composé sous la présidence du Commissaire de la République ou de son délégué :

D'un Administrateur des colonies, de préférence licencié en droit ;

Du chef de service des travaux publics du Territoire ;

De deux magistrats du Territoire, nommés par arrêté du Commissaire de la République.

La durée de leur mandat est illimité.

En cas d'absence ou d'empêchement d'un membre du Conseil, il est pourvu à la vacance par arrêté du Commissaire de la République.

ART. 6. – Les fonctions de Commissaire de Gouvernement près le Conseil sont exercées par un fonctionnaire de l'ordre administratif comptant au moins cinq ans de services administratifs et de préférence licencié en droit.

Il est nommé par arrêté du Commissaire de la République. En cas d'absence ou d'empêchement, il est remplacé par un fonctionnaire désigné par arrêté du Commissaire de la République.

ART. 7. – Les fonctions de secrétaire de Conseil du contentieux sont remplies par un Administrateur, un Administrateur-adjoint ou un adjoint du cadre des services civils placés sous l'autorité du président et nommé par décision du Commissaire de la République.

ART. 8. – Le Commissaire de la République désigne les fonctionnaires ou officiers chargés de soutenir les actions intéressant l'Etat français ou les Territoires du Togo, soit en demande, soit en défense.

ART. 9. – Le secrétaire du Conseil du contentieux reçoit une indemnité fixée par arrêté du Commissaire de la République.

ART. 10. – Le Conseil du contentieux administratif fonctionne dans les conditions prévues par les Décrets des 5 août 1881 et 7 septembre 1881.

ART. 11. – Les dispositions antérieures contraires au présent décret sont abrogées.

ART. 12. – Le Ministre des colonies est chargé de l'exécution du présent décret.

Fait à Paris, le 6 mars 1923.

A. MILLERAND.

Par le Président de la République ;

Le Ministre des colonies,

SARRAUT.

Rendu applicable au Togo par arrêté N° 87

Signé à Lomé le 16 avril 1923 par BONNECARRERE.

Annexe 11 : DÉCRET du 23 novembre 1934 portant réduction des dépenses administratives du Togo

Le Président de la République française,

Sur le rapport du Ministre des colonies ;

Vu le mandat sur le Togo, confirmé à la France par le Conseil de la Société des Nations, en exécution des articles 22 et 119 du Traité de Versailles, en date du 28 juin 1919 ;

Vu le Décret du 23 mars 1921, modifié par celui du 21 février 1925, déterminant les attributions du Commissaire de la République au Togo ;

Vu le Décret du 6 mars 1923, réorganisant le Conseil d'administration et le Conseil du contentieux administratif du Togo ;

Vu les Décrets des 5 août et 7 septembre 1881, concernant l'organisation et la compétence des Conseils du contentieux administratif des colonies ;

Vu le Décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies ;

DÉCRÈTE :

ART. 1^{er}. – Le Togo, placé sous mandat français demeure constitué en une unité territoriale possédant l'autonomie administrative et financière.

Les pouvoirs de la puissance mandataire y sont exercés par un Commissaire de la République, qui est obligatoirement le Lieutenant-Gouverneur du Dahomey.

Ce Haut-fonctionnaire, en qualité de Commissaire de la République au Togo, ne relève que du Ministre des colonies et correspond directement avec lui. Il est représenté à Lomé par un Administrateur supérieur, du grade d'administrateur en chef des colonies, lequel est nommé par arrêté du Ministre des colonies et reçoit du Commissaire de la République, toute délégation de pouvoirs reconnue nécessaire à la bonne administration du Territoire, par arrêté soumis à l'approbation préalable du Ministre des colonies.

ART. 2. – Des arrêtés du Ministre des colonies, pris sur les propositions de l'administration locale, fixent les emplois qui sont tenus cumulativement, au Togo et au Dahomey, par les mêmes fonctionnaires.

ART. 3. – Le Territoire sous mandat du Togo conserve sa réglementation particulière, laquelle ne peut être modifiée que par des dispositions spéciales ou spécialement étendues audit Territoire.

ART. 4. – L'autonomie financière du Togo est assurée par le maintien du budget spécial et de ses annexes, qui sont alimentés par l'ensemble des ressources propres du Territoire et destinés à pourvoir aux seules dépenses afférentes à ce pays sous mandat. Le Commissaire de la République est ordonnateur de ces budgets, qui sont gérés par un bureau de finances unique et propre au Territoire.

Il est également chargé de préparer le rapport annuel présenté par le Gouvernement français au Conseil de la Société des Nations, en vertu de l'article 22 du Pacte.

ART. 5. – Le Conseil d'administration du Togo est composé comme suit :

Le Commissaire de la République, président.

L'Administrateur supérieur.

Le chef du bureau des finances.

Un magistrat désigné par le Commissaire de la République sur présentation du chef du service judiciaire.

Deux membres notables, dont un citoyen français et un notable du Togo.

Les membres notables sont nommés par arrêté du Commissaire de la République. Leur mandat a une durée de deux ans et est indéfiniment renouvelable.

Deux membres notables suppléants, choisis dans les mêmes conditions et nommés dans la même forme, remplacent, en cas de besoin, les membres titulaires.

Exceptionnellement, en l'absence du Commissaire de la République, le Conseil est présidé par l'Administrateur supérieur.

ART. 6. – Le chef de la mission d'inspection des colonies a le droit d'assister aux séances du Conseil d'administration ou de s'y faire représenter par un des inspecteurs qui l'accompagnent. Il siège en face du président.

Les chefs de service, ou leurs subordonnés délégués à cet effet, peuvent être appelés à siéger au Conseil, à titre consultatif, toutes les fois qu'il s'y traite des questions de leur compétence.

Un secrétaire archiviste, désigné par le Commissaire de la République, est attaché au Conseil et placé sous les ordres du président. Il ne participe pas aux délibérations.

ART. 7. – Le Conseil du contentieux administratif du Togo est supprimé et la compétence de celui du Dahomey étendue aux affaires du Territoire.

ART. 8. – Le Togo prend à sa charge et inscrit à son budget, suivant un pourcentage fixé à titre forfaitaire, par décision du Ministre des colonies, une part des traitements, indemnités, allocations diverses et, généralement toutes dépenses occasionnées par le Commissaire de la République ainsi que par les fonctionnaires visés à l'article 2 du présent décret.

ART. 9. – Sont abrogées toutes les dispositions contraires au présent décret, dont les détails d'application, sauf en ce qui concerne les services du trésor, seront réglés par des arrêtés du Commissaire de la République au Togo.

ART. 10. – Le Ministre des colonies est chargé de l'exécution du présent décret, qui aura son effet pour compter du 1^{er} janvier 1935.

Fait à Paris, le 23 novembre 1934.

Albert LEBRUN.

Par le Président de la République.

Le Ministre des colonies,

Louis ROLLIN.

Annexe 12 : DÉCRET du 19 septembre 1936 portant réduction des dépenses administratives du Togo

RAPPORT

Au Président de la République française,

Paris, le 19 septembre 1936.

MONSIEUR LE PRÉSIDENT ,

Un Décret en date du 23 novembre 1934 ayant pour but la réduction des dépenses administratives a confié au Lieutenant-Gouverneur du Dahomey les fonctions de Commissaire de la République au Togo et autorisé le Ministre des colonies à fixer les emplois tenus cumulativement, au Togo et au Dahomey, par les mêmes fonctionnaires.

Le principe de cette réforme s'est, dans l'ensemble révélé bienfaisant et du point de vue financier notamment, les effets en ont été incontestablement avantageux pour le Territoire.

Or, des réductions nouvelles de dépenses deviendraient praticables si le Togo pouvait utiliser plus largement les ressources en personnel et autres moyens d'action, non seulement du Dahomey mais de l'ensemble de l'Afrique Occidentale Française et notamment si le Gouvernement Général pouvait mettre à la disposition du Togo le personnel de relève des petits services.

Dans ces conditions, et afin de faciliter cette collaboration, il est apparu que la solution la meilleure serait de confier les fonctions de Commissaire de la République non plus au Lieutenant-Gouverneur du Dahomey mais au chef de la Fédération ouest africaine, lequel serait représenté sur place par un Administrateur supérieur.

Contrairement à ce qui se passe à présent, celui-ci bénéficiera, en vertu même du Décret, d'une délégation complète de pouvoirs, sauf en ce qui concerne certaines attributions explicitement réservées par ce texte.

Tel est l'objet du projet de Décret ci-joint que j'ai l'honneur de soumettre à votre haute sanction.

Je vous prie d'agréer, monsieur le Président, l'hommage de mon profond respect.

Le Ministre des colonies,

Marius MOUTET.

Le Président de la République française,

Sur le rapport du Ministre des colonies ;

Vu le mandat sur le Togo, confié à la France par le Conseil de la Société des Nations, en exécution des articles 22 et 119 du Traité de Versailles, en date du 28 juin 1919,

Vu le Décret du 23 novembre 1934, portant réduction des dépenses administratives du Togo ;

DÉCRÈTE :

ART. 1^{er}. – Le Togo placé sous mandat français demeure constitué en une unité territoriale possédant l'autonomie administrative et financière.

Les pouvoirs de la puissance mandataire y sont exercés par un Commissaire de la République qui est obligatoirement le Gouverneur Général de l'Afrique Occidentale Française.

Il est représenté à Lomé par un Administrateur supérieur du grade de Gouverneur ou Administrateur en chef des colonies, lequel est nommé par décret pris après avis du Commissaire de la République, et qui supplée d'office le Commissaire de la République dans toutes ses attributions, sauf celles que le présent Décret laisse expressément au Commissaire de la République. L'Administrateur supérieur est placé sous l'autorité et le contrôle du Commissaire de la République.

Le Commissaire de la République correspond seul avec le Ministre. Toutefois, l'Administrateur supérieur est habilité à communiquer directement avec le département pour les affaires courantes (commandes, administration du personnel en congé, ...). L'Administrateur supérieur est responsable de l'ordre public et de la bonne marche des services dans le Territoire.

Pour toute décision importante, pour l'engagement des dépenses supérieures à 50 000 francs et pour le recrutement et la nomination de fonctionnaires, agents et auxiliaires bénéficiant d'un traitement mensuel supérieur à 1000 francs, l'Administrateur supérieur est tenu d'obtenir l'approbation préalable du Commissaire de la République.

ART. 2. – En vue de la réduction des dépenses administratives, les emplois de chefs de service qui suivent sont tenus cumulativement au Togo et au Dahomey par les mêmes fonctionnaires : postes, télégraphes et téléphones ; agriculture, élevage, forêts ; santé, enseignement ; zootechnie ; chemin de fer ; travaux publics. Cette liste pourra être modifiée par décision du Commissaire de la République, soumise à l'approbation préalable du Ministre des colonies.

Ces chefs de service ont essentiellement un rôle de contrôle et d'inspection. Ils sont représentés à Lomé par un délégué désigné sur leur proposition par l'Administrateur supérieur parmi les fonctionnaires de leur service rémunérés par le Togo. En tout ce qui concerne les affaires du Territoire, les chefs de service ne peuvent correspondre qu'avec l'Administrateur supérieur.

Les divers services du chemin de fer (exploitation, voie, ...) sont retransférés à Lomé. Il n'est rien changé à l'organisation du service du trésor, telle qu'elle résulte du Décret du 29 décembre 1934.

Le Commissaire de la République et les chefs de service peuvent constituer auprès d'eux, aux frais du Togo, un secrétariat réduit chargé spécialement des questions togolaises. L'effectif du secrétariat du Commissaire de la République sera fixé par décision du Commissaire de la République et celui des chefs de service par décision de l'Administrateur supérieur.

La part du traitement (traitement, indemnités, allocations diverses) des chefs de service communs incombant au budget du Togo est fixée à 25 pour 100.

Les fonctionnaires spécialistes du Gouvernement Général de l'Afrique Occidentale Française pourront être chargés de mission au territoire et des études pourront être confiées aux bureaux techniques du Gouvernement Général. Les modalités de rémunération de cette collaboration

seront fixées par le Gouverneur Général de l'Afrique Occidentale Française, Commissaire de la République au Togo.

La représentation des intérêts économiques du Territoire dans la métropole sera assurée par l'agence économique de l'Afrique Occidentale Française. Le Togo contribuera aux dépenses de fonctionnement de cet organisme au prorata de ses exportations par rapport à la valeur totale des exportations en Afrique Occidentale Française.

ART. 3. – Les effectifs par grades du personnel européen en service au Togo seront fixés par arrêté du Ministre des colonies sur proposition du Commissaire de la République.

Le Togo conserve son personnel et ses cadres propres.

Toutefois, lorsque l'insuffisance numérique ne permettra pas d'assurer la relève, des fonctionnaires ou agents de l'Afrique Occidentale Française pourront être détachés temporairement au Territoire par décision du Gouverneur Général, Commissaire de la République. Pendant son service au Togo, le personnel temporaire en question sera payé par le budget du Togo qui devra verser également au budget général de l'Afrique Occidentale Française une quote-part contributive aux dépenses de transport et de congé proportionnelle à la durée de la partie du séjour colonial passé au service du Territoire.

Lorsque par suite de promotions, l'effectif d'un grade sera dépassé, l'effectif sera dégagé par une affectation d'office en Afrique Occidentale Française.

Les agents des cadres locaux européens du Togo seront admis aux concours et examens ouvrant en Afrique Occidentale Française l'accès à des emplois ou cadres supérieurs dans les mêmes conditions que les agents des cadres locaux de l'Afrique Occidentale Française. En cas de réussite, ils seront admis d'office dans le cadre ou emploi de l'Afrique Occidentale Française pour lequel ils auront concouru.

Des fonctionnaires des cadres de l'Afrique Occidentale Française pourront être détachés au Togo et des fonctionnaires du Togo en Afrique Occidentale Française.

ART. 4. – Le Territoire sous mandat du Togo conserve sa réglementation particulière, laquelle ne peut être modifiée que par des dispositions spéciales ou spécialement étendues audit Territoire.

L'autonomie financière du Togo est assurée par le maintien du budget spécial et de ses annexes qui sont alimentés par l'ensemble des ressources propres du Territoire et destinés à pourvoir aux seules dépenses afférentes à ce pays sous mandat.

L'Administrateur supérieur est ordonnateur de ces budgets.

ART. 5. – Le Conseil d'administration du Togo est composé comme suit :

- L'Administrateur supérieur, président.
- Le chef du bureau des finances.
- Un magistrat désigné par le Commissaire de la République sur présentation du chef du service judiciaire.
- Deux fonctionnaires désignés par le Commissaire de la République .
- Quatre membres notables, dont deux citoyens français et deux ressortissants togolais.
- Les membres notables sont nommés par arrêté du Commissaire de la République. Leur mandat a une durée de deux ans et est indéfiniment renouvelable.
- Deux membres notables suppléants, choisis dans les mêmes conditions et nommés dans la même forme, remplacent, en cas de besoin, les membres titulaires.
- Le Conseil est présidé par le Commissaire de la République, lorsque celui-ci est présent dans le Territoire.
- Le chef de mission d'inspection des colonies a le droit d'assister aux séances du Conseil d'administration ou de s'y faire représenter par un de ses inspecteurs qui l'accompagnent. Il siège en face du président.

- Les chefs de service, ou leurs subordonnés délégués à cet effet, peuvent être appelés à siéger au Conseil à titre consultatif, toutes les fois qu'il traite des questions de leur compétence.
- Un secrétaire archiviste, désigné par l'Administrateur supérieur, est attaché au Conseil et placé sous les ordres du président. Il ne participe pas aux délibérations.

ART. 6. – Le Conseil du contentieux administratif du Togo demeure supprimé et la compétence de celui du Dahomey étendue aux affaires du Territoire.

ART. 7. – Sont abrogées toutes les dispositions contraires au présent Décret et notamment le Décret du 23 novembre 1934. Les détails d'application seront réglés par les arrêtés locaux.

ART. 8. – Le Ministre des colonies est chargé de l'exécution du présent Décret, qui aura son effet pour compter du 15 octobre 1936.

Fait à Rambouillet, le 19 septembre 1936.

Albert LEBRUN.

Par le Président de la République,

Le Ministre des colonies,

Marius MOUTET.

Annexe 13 : DÉCRET N° 46-6 du 3 janvier 1946 portant réorganisation administrative du Territoire du Togo et création d'Assemblées Représentatives

Le Président du Gouvernement provisoire de la République,

Sur le rapport du Ministre des colonies ;

Vu la Loi du 2 novembre 1945 portant organisation provisoire des pouvoirs publics,

Vu le Décret du 5 août 1952 organisant le Conseil d'administration des territoires du Togo,

Vu le Décret du 23 mars 1921 déterminant les attributions du Commissaire de la République française au Togo, modifié par le Décret du 21 février 1925,

Vu les Décrets des 19 septembre 1936 et 20 juillet 1937 portant réduction des dépenses administratives au Togo et organisation administrative de ce territoire,

Vu le Décret du 20 décembre 1943 déterminant en matière fiscale les attributions du Commissaire de la République au Togo,

Vu le Décret du 13 décembre 1944 portant création à Dakar d'un Conseil du contentieux unique pour l'Afrique occidentale française et le Togo,

Vu l'Ordonnance du 22 août 1945 fixant le mode de représentation de l'Assemblée Nationale constituante des territoires d'outre-mer relevant du ministère des colonies,

Vu le Décret du 30 août 1945 fixant dans les territoires d'outre-mer relevant du ministère des colonies les modalités des opérations électorales relatives aux élections prévues par l'Ordonnance du 22 août 1945 ;

DÉCRÈTE :

TITRE PREMIER

Organisation administrative

ART. 1^{er}. – Sont abrogés les Décrets précités des 5 août 1920, 19 septembre 1936, 20 juillet 1937 et 20 décembre 1943 et l'article 3 du Décret du 23 mars 1921.

Restent en vigueur les articles 1^{er}, 2, 4, 5 et suivants du Décret du 23 mars 1921 déterminant les attributions du Commissaire de la République française au Togo, modifié par le Décret susvisé du 21 février 1925, sous réserve des dispositions des articles ci-après du présent décret.

ART. 2. – Le Commissaire de la République organise les différents services du territoire. Il fixe les effectifs et le statut du personnel appartenant aux cadres non régis par décret ou par arrêté ministériel et nomme à tous les grades et classes dans ces cadres.

Il répartit dans les diverses circonscriptions administratives du territoire les fonctionnaires et agents mis à sa disposition par l'autorité métropolitaine et dont l'affectation n'est pas fixée par cette autorité.

ART. 3. – Le Commissaire de la République est assisté d'un Secrétaire général nommé par arrêté du Ministre des colonies, dans les conditions prévues par les règlements en vigueur. En cas d'absence ou d'empêchement, le Commissaire de la République est remplacé par le Secrétaire général.

Le Commissaire de la République peut, par décision spéciale et limitative, sous sa responsabilité, déléguer une partie de ses pouvoirs au Secrétaire général.

ART. 4. – Le Commissaire de la République est assisté également d'un Conseil privé chargé d'éclairer sa décision lors de l'examen des principales questions politiques et administratives.

Le Commissaire de la République prend l'avis du Conseil privé chaque fois qu'il le juge utile ou lorsque sa consultation est expressément prévue par un texte réglementaire.

Le Conseil privé est composé, sous la présidence du Commissaire de la République :

- Du Secrétaire général ;
- Du Procureur de la République près le tribunal de Lomé ;
- Quatre membres titulaires non fonctionnaires, deux citoyens, deux non citoyens, désignés pour une période de deux ans par arrêté du Commissaire de la République ; le même arrêté désigne deux membres non fonctionnaires suppléants, l'un citoyen, l'autre non citoyen ;
- Le chef de cabinet du Commissaire de la République est secrétaire du Conseil privé.

En cas d'absence ou d'empêchement du Commissaire de la République, le Secrétaire général préside le Conseil privé. Les chefs de service peuvent être appelés au Conseil privé pour les affaires relevant de leur compétence.

En cas d'absence ou d'empêchement, les membres titulaires du Conseil privé sont remplacés par les fonctionnaires et membres appelés à les suppléer.

ART. 5. – Il est créé un Conseil du contentieux administratif siégeant à Lomé et ayant pour ressort le territoire du Togo.

Le Conseil du contentieux administratif du territoire est composé : du Secrétaire général, président, du Procureur de la République près le tribunal de Lomé et d'un Administrateur des colonies justifiant de dix ans de pratique administrative et de préférence licencié en droit.

Les fonctions de Commissaire du Gouvernement auprès du Conseil sont exercées par un Administrateur des colonies ou un fonctionnaire des cadres généraux de préférence licencié en droit ; celles du Secrétaire par un fonctionnaire de l'ordre administratif.

Le membre Administrateur des colonies, le Commissaire du Gouvernement et le Secrétaire sont nommés pour une période de deux années par arrêté du Commissaire de la République. Ils continuent d'exercer les fonctions dont ils sont titulaires. En cas de besoin, des arrêtés du Commissaire de la République nomment des suppléants. Ceux-ci doivent remplir les mêmes conditions que les titulaires.

Des arrêtés du Commissaire de la République fixent les audiences, le fonctionnement du secrétariat ainsi que les détails d'application du présent article.

Le Conseil du contentieux administratif du Togo fonctionne en tout ce qui n'est pas prévu par le présent article conformément aux Décrets des 5 août et 7 septembre 1881 et des textes qui les ont complétés ou modifiés.

Le Décret susvisé du 13 décembre 1944 portant création à Dakar d'un Conseil du contentieux administratif unique pour l'Afrique Occidentale Française et le Togo est désormais sans application pour le territoire du Togo. A titre transitoire, le Conseil du contentieux administratif unique précité aura à connaître des affaires déjà engagées devant sa juridiction et en état de lui être soumises lors de la publication du présent décret, soit que mémoires aient été définitivement échangées entre les parties, soit que les délais à elles accorder pour produire ces mémoires soient expirés.

TITRE II

Chapitre premier

Conseil de circonscription

ART. 6. – Au chef-lieu de chaque circonscription administrative, le chef de circonscription est assisté d'un Conseil composé de membres élus au suffrage universel pour une durée de quatre ans.

ART. 7. – Le Commissaire de la République en Conseil privé détermine par arrêté la composition et les règles de fonctionnement de ces Conseils ainsi que tout ce qui concerne les élections.

ART. 8. – Le Conseil de circonscription est une assemblée consultative. Il donne son avis sur le budget de la circonscription administrative. Il est également consulté sur l'exécution des travaux intéressant la circonscription. Il peut être également consulté sur les questions d'administration générale intéressant la circonscription.

Chapitre II

L'Assemblée Représentative du Togo

Section 1

Constitution de l'Assemblée - Electorat

ART. 9. – Il est institué au Togo une assemblée dite Assemblée Représentative du Togo qui se réunit au chef-lieu du territoire ou, exceptionnellement, en tout autre lieu désigné par le Commissaire de la République.

ART. 10. – L'Assemblée comprend deux catégories de membres :

Les membres désignés.

Les membres élus.

ART. 11. – La première catégorie comprend :

Deux délégués de la Chambre du commerce du Togo ;

Deux délégués des syndicats et associations syndicales de fonctionnaires, d'employés et ouvriers à raison d'un délégué pour les citoyens français et d'un délégué pour les non citoyens ;

Deux délégués des missions religieuses à raison d'un délégué pour les missions catholiques et un délégué pour les missions protestantes ;

Un délégué de communautés musulmanes ;

Un délégué de chacun des Conseils de circonscription lorsque ceux-ci auront été constitués.

Ces délégués sont désignés dans des conditions fixées par arrêté du Commissaire de la République en Conseil privé par les organismes régulièrement constitués au Togo pour représenter les activités ci-dessous énumérées : Chambre de commerce, syndicats et associations syndicales, Conseil d'administration des missions, communautés musulmanes et Conseils de circonscription.

Les membres désignés doivent remplir les conditions d'éligibilité requises pour les membres élus de l'Assemblée aux articles 14 et suivants du présent décret, à l'exception des délégués des Conseils de circonscription qui sont désignés au sein de ces Conseils.

Des délégués suppléants en nombre égal à celui des délégués titulaires seront désignés en même temps que ceux-ci et selon les mêmes modalités. Ils seront appelés à remplacer éventuellement les titulaires de la catégorie à laquelle ils appartiennent.

ART. 12. – La deuxième catégorie comprend dans chaque circonscription administrative du territoire des délégués élus à raison de un délégué par cinquante mille habitants, toute fraction de vingt-cinq mille habitants donnant droit à un délégué supplémentaire.

Le Commissaire de la République fixera par arrêté quarante-cinq jours au moins avant la date fixée pour chaque élection le nombre des délégués à élire sur ces bases dans chaque circonscription administrative.

ART. 13. – Ces délégués seront élus au suffrage universel direct par un collège électoral mixte qui comprend :

Les membres du Conseil de circonscription lorsque ceux-ci auront été formés ;

Les citoyens français des deux sexes, âgés de vingt et un ans ;

Les non citoyens, sujets et administrés français des deux sexes, âgés de vingt et un ans et rentrant dans l'une quelconque des catégories suivantes :

Membres et anciens membres d'Assemblées locales (Conseils de Gouvernement, Conseils d'administration, municipalités, Chambres de commerce, Chambre d'agriculture et d'industrie) ;

Membres et anciens membres des bureaux d'association coopératives ou syndicales ; membres et anciens membres des Conseils d'administration des sociétés indigènes de prévoyance ;

Membres de l'ordre national de la Légion d'honneur, compagnons de la libération, titulaires de la médaille militaire, de la médaille de la Résistance française, de la croix de guerre, de la médaille coloniale, du mérite agricole, du mérite maritime, d'un ordre colonial français ou distinctions honorifiques locales dont la liste sera fixée par arrêté du Gouverneur Commissaire de la République approuvé par le Ministre des colonies ;

Fonctionnaires et agents de l'administration en retraite et en activité de service ayant occupé ou occupant un emploi permanent dans un cadre régulièrement organisé ;

Titulaires de certains diplômes délivrés par l'Etat ou par l'administration locale ou un établissement d'enseignement reconnu correspondant au niveau minimum de certificat d'études primaires, élémentaire local. La liste de ces diplômes sera déterminée par arrêté du Gouverneur Commissaire de la République approuvé par le Ministre des colonies ;

Présidents et assesseurs titulaires ou suppléants des juridictions indigènes, anciens présidents ou assesseurs titulaires ou suppléants n'ayant pas été révoqués ou démis ;

Ministre des cultes ;

Anciens officiers et sous-officiers ;

Anciens militaires ayant servi hors du territoire d'origine pendant la guerre 1914-1918 ou la guerre 1939-1945 et engagés volontaires ou titulaires d'une pension de retraite ou de réforme ;

Personnes faisant valoir d'une façon pérenne une exploitation agricole ou d'élevage dans des conditions qui seront fixées par arrêté du Commissaire de la République ;

Commerçants patentés aptes à élire les membres des Chambres de commerce ;

Chefs ou représentants des collectivités indigènes.

Section 2

Eligibilité – Incompatibilité – Elections – Durée du mandat

ART. 14. – Sont éligibles dans la deuxième catégorie visée à l'article 10 :

Les citoyens français des deux sexes, âgés de vingt-cinq ans au moins jouissant de leurs droits civils et politiques, n'étant dans aucun cas d'inéligibilité ou d'incompatibilité prévu par la loi et ayant un séjour d'au moins deux ans au Togo ;

Les citoyens membres du collège électoral prévu à l'article 13 ci-dessus, âgés de vingt-cinq ans au moins, n'étant dans aucun cas d'inéligibilité ou d'incompatibilité prévu par la loi, sachant lire, écrire et parler couramment le français et étant nés au Togo.

ART. 15. – Sont inéligibles les fonctionnaires ou agents (titulaires, auxiliaires ou contractuels) rétribués sur les fonds ou deniers publics ainsi que les militaires en activité de service. Le mandat de délégué est incompatible avec l'entreprise de services ou de travaux publics rétribués sur les budgets local, colonial ou annexe.

Par ailleurs, l'Assemblée ne pourra comprendre à la fois plusieurs membres appartenant à une même société, compagnie ou entreprise quelle qu'en soit la nature.

ART. 16. – Les listes électorales sont dressées et révisées selon les procédures établies par le Décret du 9 août 1945 pour les citoyens français et par le Décret du 30 août 1945 pour les non citoyens. Ne doivent pas être inscrits sur les listes électorales, les non citoyens qui se trouvent dans un cas prévu à l'article 7 de l'Ordonnance du 22 août 1945 susvisé. En outre, ne pourront être inscrits sur lesdites listes électorales les non citoyens qui, tout en étant originaires du territoire du Togo, ont leur activité ou leur résidence habituelle dans un territoire voisin.

ART. 17. – Les élections ont lieu au scrutin de liste par circonscription administrative. Le collège électoral est convoqué par arrêté du Gouverneur Commissaire de la République deux mois au moins avant la date du scrutin. Le scrutin a toujours lieu un dimanche.

Lorsqu'un second tour de scrutin est nécessaire, il y est procédé de droit le deuxième dimanche suivant celui du premier tour.

ART. 18. – Les déclarations de candidatures doivent être adressées au Gouverneur Commissaire de la République et lui parvenir vingt jours au moins avant le jour fixé pour le

premier tour de scrutin. Elles sont accompagnées de toutes pièces justificatives nécessaires datées, signées et dûment légalisées.

Le Gouverneur Commissaire de la République écartent les candidatures posées en violation de l'article 19 ci-après ou de l'alinéa 3 de l'article 15 ci-dessus.

Pour les autres cas d'inéligibilité, le juge naturel est le Conseil du contentieux administratif dans les conditions prévues à l'article 26 ci-après.

ART. 19. – Les articles 1, 3, 4, 5 et 6 de la Loi du 7 juillet 1889 sur les candidatures multiples sont applicables.

ART. 20. – Au premier tour de scrutin, nul n'est élu s'il ne réuni :

La majorité absolue des suffrages exprimés ;

Un nombre de suffrages au moins égal au quart des électeurs inscrits.

Le nombre de suffrages exprimés s'obtient en déduisant du nombre des votants celui du nombre des bulletins blancs et nuls.

Lors du dépouillement des votes, sont tenus déclarés pour nuls, outre les cas prévus par le Décret réglementaire du 2 février 1852 et le Décret du 30 mars 1914 :

Les bulletins portant les noms des personnes dont la déclaration de candidature n'a pas été fait dans le délai réglementaire ou dont la candidature a été écartée en application de l'article 18 (alinéa 2) ci-dessus.

Lorsque le nombre de suffrage exprimé est un nombre impair, la majorité absolue s'obtient en prenant la moitié du nombre pair immédiatement au-dessous et en ajoutant le nombre un.

Au deuxième tour des scrutin, l'élection a lieu à la majorité relative quel que soit le nombre de votants. Si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de suffrages et en cas de non désistement, le résultat sera acquis au plus âgé.

ART. 21. – Les résultats de l'ensemble du territoire sont proclamés par le Gouverneur Commissaire de la République dans le délai d'un mois après le scrutin après recensement des votes et vérification des dépouillements par une commission de recensement nommée par arrêté local.

ART. 22. – Les opérations électorales sont déterminées conformément aux dispositions du Décret du 30 août 1945 susvisé, sous réserve, en ce qui concerne l'organisation des bureaux de vote, de mesures d'adaptation qui seront prises par arrêté du Commissaire de la République en Conseil privé.

ART. 23. – En cas de vacances survenues par suite de décès, démission, invalidation ou pour toute autre cause, il est procédé dans le délai de trois mois à des élections complémentaires. Le mandat des délégués élus dans ces conditions prendra fin à l'époque où se serait terminé le mandat du délégué remplacé. Toutefois, dans les six mois qui précèdent le renouvellement intégral des délégués élus, les élections ne sont pas obligatoires.

Sera déclaré démissionnaire d'office par l'Assemblée Représentative tout délégué qui, sans excuse légitime ou empêchement admis par l'Assemblée, n'aura pas assisté au cours de son mandat aux séances de deux sessions ordinaires ou dont l'absence du territoire se prolongera au-delà d'une durée d'une année. Tout délégué qui, pour une cause survenue postérieurement à l'élection, se trouverait dans un des cas d'exclusion ou d'incompatibilité prévu par le présent décret, ou cesserait de remplir les conditions prescrites pour être éligible, sera déclaré d'office démissionnaire par l'Assemblée Représentative, sur la vue des pièces justificatives présentées par le Gouverneur Commissaire de la République, le chef du service judiciaire préalablement consulté par celui-ci.

Au cas où l'Assemblée Représentative ne prononcerait pas la démission d'office prévue aux alinéas 2 et 3 ci-dessus du présent article, ladite démission d'office serait déclarée par arrêté du Gouverneur Commissaire de la République en Conseil privé.

ART. 24. – La durée du mandat est fixée à quatre ans.

ART. 25. – Le mandat des délégués est gratuit, sauf payement à la charge du budget local d'indemnité de voyage et de frais de séjour, dans les conditions fixées par arrêté du Gouverneur Commissaire de la République.

ART. 26. – Le contentieux des élections ou désignation est jugé en premier et dernier ressort par le Conseil du contentieux administratif du territoire.

En cas d'annulation de tout ou partie des élections, les électeurs intéressés seront convoqués de nouveau dans un délai qui ne peut excéder deux mois à compter de la date de la décision d'annulation.

Section 3

Fonctionnement de l'Assemblée

ART. 27. – L'Assemblée Représentative du Togo se réunit en sessions ordinaires deux fois par an, en avril et en octobre, sur la convocation du Gouverneur Commissaire de la République. L'arrêté du Gouverneur Commissaire de la République fixe la durée de la session et l'ordre du jour. Tous les membres de l'Assemblée doivent en avoir connaissance au moins quinze jours avant la date prévue pour l'ouverture de la session ordinaire.

Le Gouverneur Commissaire de la République, peut, par arrêté, réunir extraordinairement l'Assemblée. L'Assemblée peut également provoquer sa réunion en session extraordinaire par une motion signée des deux tiers de ses membres. Le Gouverneur Commissaire de la République la convoque alors immédiatement par arrêté.

ART. 28. – L'ouverture de chaque session est faite par le Gouverneur Commissaire de la République ou son délégué.

ART. 29. – La session ne peut être ouverte que si la moitié plus un des membres de l'Assemblée est présente. Dans le cas contraire, la séance d'ouverture est reportée au plus tard au troisième jour par arrêté du Gouverneur Commissaire de la République.

ART. 30. – A l'ouverture de la première session de l'année, l'Assemblée Représentative, sous la présidence du plus âgé des membres, assisté du plus jeune comme secrétaire, procède, avant tout appel des questions à l'ordre du jour, à l'élection, au scrutin secret et à la majorité des voix, du président, d'un vice-président et de deux secrétaires. En cas d'égalité des suffrages, le plus âgé est proclamé.

ART. 31. – Le Gouverneur Commissaire de la République a entrée à l'Assemblée Représentative et assiste, s'il le juge utile, à ses travaux. Il peut également y déléguer un représentant. Les chefs d'administration ou de service peuvent être autorisés par le Gouverneur Commissaire de la République, à entrer à l'Assemblée pour être entendus sur les matières qui sont de leurs attributions respectives.

Le Gouverneur Commissaire de la République peut également désigner un certain nombre de « Commissaires du Gouvernement » qui assistent aux séances de l'Assemblée et renseignent les délégués.

ART. 32. – Sauf les séances d'ouverture et de clôture, les séances de l'Assemblée Représentative ne sont pas publiques.

ART. 33. – L'Assemblée Représentative établit son règlement intérieur qui doit être approuvé par le Gouverneur Commissaire de la République.

ART. 34. – Les membres de l'Assemblée Représentative délibèrent en commun. Les délibérations de l'Assemblée sont prises à la majorité des votant. En cas de partage de voix à égalité, la proposition est considérée comme repoussée.

ART. 35. – L'Assemblée établit chaque jour les procès verbaux de ses séances.

ART. 36. – Le procès verbal de chaque séance est arrêté et signé par le président et l'un des secrétaires. Il contient les rapports annexes, les noms des membres qui ont pris part à la discussion et le compte-rendu de la séance avec l'analyse des opinions émises. Une copie des avis, votes et vœux, pris en toutes matières par l'Assemblée est adressée au Gouverneur Commissaire de la République par les soins du président. Cette transmission doit s'effectuer dans les plus brefs délais possibles.

ART. 37. – A avis, aucun vœu n'est valablement émis, ni aucune délibération valablement prise par l'Assemblée, si la moitié plus un de ses membres ne sont en séance lorsque le quorum défini au paragraphe précédent n'est pas atteint, la discussion est envoyée au surlendemain au plus tard et les décisions sont alors valablement prises, quel que soit le nombre des présents. Les noms des absents sont inscrits au procès verbal.

ART. 38. – Tout acte et toute discussion relatifs à des objets qui ne sont pas légalement compris dans les attributions de l'Assemblée sont nuls et de nul effet. La nullité est prononcée par le Gouverneur Commissaire de la République en Conseil privé.

ART. 39. – Est nulle toute délibération, quel qu'en soit l'objet, prise hors du temps de session ou hors du lieu des séances. Dans l'un ou l'autre de ces cas, le Gouverneur Commissaire de la République, par arrêté pris en Conseil privé, déclare la réunion illégale, prononce la nullité des actes, prend toutes les mesures nécessaires pour que l'Assemblée se sépare immédiatement et en rend compte aussitôt au Ministre des colonies.

ART. 40. – Dans les cas prévus à l'article 39 ci-dessus ou lorsque l'Assemblée régulièrement convoquée ne se réunit pas, elle peut être dissoute ou suspendue par arrêté du Gouverneur Commissaire de la République en Conseil privé. Le Commissaire de la République en rend compte immédiatement au Ministre des colonies. En cas de dissolution, il sera procédé à des élections dans un délai de trois mois. Dans le même délai, les organismes économiques, professionnels, ..., procéderont à la désignation de leurs délégués respectifs.

ART. 41. – Un fonctionnaire de l'ordre administratif est mis à la disposition de l'Assemblée par le Gouverneur Commissaire de la République pour assurer le secrétariat gouvernemental de l'Assemblée.

ART. 42. – Les délégués de l'Assemblée porteront un insigne dont le modèle est fixé par arrêté du Gouverneur Commissaire de la République.

Section 4

Attributions de l'Assemblée

ART. 43. – L'Assemblée Représentative délibère :

Sur le mode d'assiette, les tarifs, les règles de perception des impôts et taxes de toute nature à percevoir au profit du budget local du Togo ;

Sur le compte définitif des recettes et des dépenses ;

Sur les projets du budget local ordinaire, extraordinaire et annexe ;

Sur les programmes des grands travaux ;

Sur l'acquisition, l'aliénation, l'échange des propriétés du territoire affectées à un service public ;

Sur la concession de services publics à des particuliers, à des associations ou à des compagnies privées.

ART. 44. – L'Assemblée Représentative est obligatoirement consultée, à l'exception des décisions individuelles, sur toutes mesures d'ordre général placées aux termes de la législation en vigueur au Togo dans la compétence réglementaire du Gouverneur Commissaire de la République, et dans la limite de cette compétence, qui intéressent :

L'état civil des personnes ;

Les biens et le régime de propriété ;

L'organisation administrative de la colonie ;

L'organisation judiciaire ;

La réglementation en matière pénale ou comportant des peines supérieures à celles de simple police ;

L'instruction publique ;

Le régime du travail ;

L'organisation des cadres locaux.

Elle peut également être consultée par le Gouverneur Commissaire de la République, sur toutes questions que celui-ci juge utile de lui soumettre.

ART. 45. – L'initiative des propositions appartient au Gouverneur Commissaire de la République seul. Toutefois, l'Assemblée peut apporter des amendements aux projets qui lui sont présentés, sous réserves ci-après :

Les dépenses déclarées obligatoires ne sont pas soumises à discussion ;

Tout amendement entraînant une augmentation de dépense ne peut être retenu s'il n'est pas accompagné d'une proposition de relèvement de taxe, de création de taxe ou d'économie de même importance.

ART. 46. – Les dépenses sont classées en dépenses obligatoires et en dépenses facultatives.

Sont déclarées obligatoires :

Les dettes exigibles ;

Les frais de personnel et de fonctionnement de tous les services organisés par les lois, décrets ou arrêtés du Gouverneur Commissaire de la République et approuvés par l'autorité métropolitaine ainsi que les fonds spéciaux ;

Les frais de représentation, de loyer, d'ameublement et d'entretiens inhérents aux services ci-dessus cités ;

Les crédits nécessaires à l'exécution des programmes de travaux ou d'amélioration sociale, approuvés par l'Assemblée ;

Les participations aux dépenses des organismes d'intérêt général extérieurs au territoire et les dépenses mises par une loi ou un décret à la charge du budget local.

ART. 47. – En cas de non approbation des propositions, l'Assemblée peut être appelée à délibérer une deuxième fois sur la question en cause.

Lorsque après la deuxième consultation il subsiste un différent entre l'Assemblée et l'administration, ce différent est porté devant un Comité de conciliation composé de trois

fonctionnaires nommées par le Gouverneur Commissaire de la République et de trois membres de l'Assemblée désignés par celle-ci.

En cas de non conciliation, le différent est porté devant le Ministre qui statue.

En ce qui concerne les matières visées au paragraphe 1^{er} de l'article 43, les perceptions sont effectuées sur les anciennes bases jusqu'à la publication de l'arrêté du Gouverneur Commissaire de la République, rendant exécutoire les délibérations établissant les nouveaux tarifs.

ART. 48. – Si l'Assemblée ne se réunissait pas ou se séparait avant d'avoir émis un vote sur les questions qui lui sont obligatoirement soumises, le Gouverneur Commissaire de la République statuerait directement en Conseil privé sous réserve d'en rendre compte immédiatement au Ministre.

ART. 49. – L'Assemblée Représentative peut émettre des vœux en matière économique et d'administration générale. Au début de la session suivante, le Gouverneur Commissaire de la République fait connaître la suite donnée à ces vœux par l'administration.

Section 5

Commission permanente de l'Assemblée

ART. 50. – L'Assemblée Représentative élit dans son sein chaque année une Commission permanente composée de huit membres.

Cette Commission désigne son président, son secrétaire et son rapporteur. Elle se réunit au moins une fois par mois sur convocation du Gouverneur Commissaire de la République.

ART. 51. – La Commission connaît de toutes les questions soumises aux délibérations de l'Assemblée Représentative dans la limite de la délégation qui lui est consentie à cet effet par cette dernière. La Commission donne, en outre, son avis au Gouverneur Commissaire de la République sur toute proposition que celui-ci croit devoir lui soumettre lorsque l'urgence ne permet pas d'en saisir l'Assemblée elle-même.

En cas de désaccord entre la Commission et l'administration, l'affaire peut être renvoyée à la prochaine session de l'Assemblée.

ART. 52. – A l'ouverture de chaque session ordinaire de l'Assemblée Représentative, la Commission présente en séance de l'Assemblée un rapport sur l'ensemble de ses travaux et lui soumet toutes propositions qu'elle croit utiles.

Chapitre III

Dispositions diverses

ART. 53. – Est supprimé le Conseil des intérêts économiques et financiers créé au Togo par Arrêté local du 4 novembre 1924.

ART. 54. – Les Conseils des notables créés par Arrêté local du 17 février 1922 et réorganisé par Arrêté du 4 novembre 1924 continueront d'exercer les attributions qui leur ont été dévolues par les textes précités, jusqu'au moment où les Conseils de circonscription seront constitués. A cette date, un arrêté du Gouverneur Commissaire de la République sanctionnera la suppression des Conseils précités.

ART. 55. – Il sera pourvu par arrêté du Gouverneur Commissaire de la République, au détail d'exécution des dispositions du TITRE II du présent décret.

TITRE III

Dispositions transitoires

ART. 56. – A titre transitoire, pour l'exercice 1946, les dispositions fiscales concernant le Togo seront régies par le Décret du 20 décembre 1943.

L'Assemblée Représentative, dès qu'elle aura été formée, délibérera sur les projets de crédits supplémentaires pour l'année 1946.

ART. 57. – Le Ministre des colonies est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française ainsi qu'au Journal officiel du territoire du Togo et inséré au Bulletin du ministère des colonies.

Fait à Paris, le 3 janvier 1946.

G. DE GAULLE

Par le président du Gouvernement provisoire de la République,

Le Ministre des colonies,

Jacques SOUSTELLE.

Décret rendu applicable au Togo par Arrêté N° 47 Cab du 18 janvier 1946

pris par H. GAUDILLOT (p. i.).

Annexe 14 : Titre VIII de la CONSTITUTION de la IV^{ème} République du 27 octobre 1946

TITRE VIII

De l'Union Française

Section I. Principes

ART. 60. – L'Union Française est formée, d'une part, de la République française qui comprend la France métropolitaine, les départements et territoires d'outre-mer, d'autre part des territoires et Etats associés.

ART. 61. – La situation des Etats associés dans l'Union Française résulte pour chacun d'eux de l'acte qui définit ses rapports avec la France.

ART. 62. – Les membres de l'Union Française mettent en commun la totalité de leurs moyens pour garantir la défense de l'ensemble de l'Union. Le Gouvernement de la République assume la coordination de ces moyens et la direction de la politique propre à préparer et à assurer cette défense.

Section II. Organisation

ART. 63. – Les organes centraux de l'Union Française sont la présidence, le Haut Conseil et l'Assemblée.

ART. 64. – Le Président de la République française est président de l'Union Française, dont il représente les intérêts permanents.

ART. 65. – Le Haut Conseil de l'Union Française est composé, sous la présidence du président de l'Union, d'une délégation du Gouvernement français et de la représentation que chacun des Etats associés a la faculté de désigner auprès du président de l'Union.

Il a pour fonction d'assister le Gouvernement dans la conduite générale de l'Union.

ART. 66. – L'Assemblée de l'Union Française est composée, par moitié, de membres représentant la France métropolitaine, et, par moitié, de membres représentant les départements et territoires d'outre-mer et les Etats associés.

Une loi organique déterminera dans quelles conditions pourront être représentées les diverses parties de la population.

ART. 67. – Les membres de l'Assemblée de l'Union sont élus par les Assemblées Territoriales en ce qui concerne les départements et les territoires d'outre-mer ; ils sont élus, en ce qui concerne la France métropolitaine, à raison des deux tiers par les membres de l'Assemblée Nationale représentant la métropole et d'un tiers par les membres du Conseil de la République représentant la métropole.

ART. 68. – Les Etats associés peuvent désigner les délégués à l'Assemblée de l'Union dans des limites et des conditions fixées par une loi et un acte intérieur de chaque Etat.

ART. 69. – Le président de l'Union Française convoque l'Assemblée de l'Union Française et en clôt les sessions. Il doit la convoquer à la demande de la moitié de ses membres.

L'Assemblée de l'Union Française ne peut siéger pendant les interruptions de session du Parlement.

ART. 70. – Les règles des articles 8, 10, 21, 22 et 23 sont applicables à l'Assemblée de l'Union Française dans les mêmes conditions qu'au Conseil de la République.

ART. 71. – L'Assemblée de l'Union Française connaît des projet ou propositions qui lui sont soumis pour avis par l'Assemblée Nationale ou le Gouvernement de la République française ou les Gouvernements des Etats associés.

L'Assemblée a qualité pour se prononcer sur les propositions de résolution qui lui sont présentées par l'un de ses membres et, si elle les prend en considération, pour charger son bureau de les transmettre à l'Assemblée Nationale. Elle peut faire des propositions au Gouvernement français et au Conseil de l'Union Française.

Pour être recevables, les propositions de résolution visées à l'alinéa précédent doivent avoir trait à la législation relative aux territoires d'outre-mer.

ART. 72. – Dans les territoires d'outre-mer, le pouvoir législatif appartient au Parlement en ce qui concerne la législation criminelle, le régime des libertés publiques et l'organisation politique et administrative.

En toutes autres matières, la loi française n'est applicable dans les territoires d'outre-mer que par disposition expresse ou si elle a été étendue par décret aux territoires d'outre-mer après avis de l'Union Française.

En outre, par dérogation à l'article 13, des dispositions particulières à chaque territoire pourront être édictées par le Président de la République en Conseil des ministres sur avis préalable de l'Assemblée de l'Union.

Section III. Des départements et des territoires d'outre-mer

ART. 73. – Le régime législatif des départements d'outre-mer est le même que celui des départements métropolitains, sauf exceptions déterminées par la loi.

ART. 74. – Les territoires d'outre-mer sont dotés d'un statut particulier tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République.

Ce statut et l'organisation intérieure de chaque territoire d'outre-mer ou de chaque groupe de territoires sont fixés par la loi, après avis de l'Assemblée de l'Union Française et consultation des Assemblées Territoriales.

ART. 75. – Les statut respectifs des membres de la République et de l'Union Française sont susceptibles d'évolution.

Les modifications de statut et les passages d'une catégorie à l'autre, dans le cadre fixé par l'article 60, ne peuvent résulter que d'une loi votée par le Parlement, après consultation des Assemblées Territoriales et de l'Assemblée de l'Union.

ART. 76. – Le représentant du Gouvernement dans chaque territoire ou groupe de territoires est le dépositaire des pouvoirs de la République. Il est chef de l'administration du territoire.

Il est responsable de ses actes devant le Gouvernement.

ART. 77. – Dans chaque territoire est institué une assemblée élue. Le régime électoral, la composition et la compétence de cette assemblée sont déterminés par la loi.

ART. 78. – Dans les groupes de territoires, la gestion des intérêts communs est confiée à une assemblée composée de membres élus par les Assemblées Territoriales.

Sa composition et ses pouvoirs sont fixés par la loi.

ART. 79. – Les territoires d’outre-mer élisent des représentants à l’Assemblée Nationale et au Conseil de la République dans les conditions prévues par la loi.

ART. 80. – Tous les ressortissants des territoires d’outre-mer ont la qualité de citoyen, au même titre que les nationaux français de la métropole ou des territoires d’outre-mer. Des lois particulières établiront les conditions dans lesquelles ils exercent leurs droits de citoyens.

ART. 81. – Tous les nationaux français et les ressortissants de l’Union Française ont la qualité de citoyen de l’Union Française qui leur assure la jouissance des droits et libertés garantis par le préambule de la présente Constitution.

ART. 82. – Les citoyens qui n’ont pas le statut civil français conservent leur statut personnel tant qu’ils n’y ont pas renoncé.

Ce statut ne peut en aucun cas constituer un motif pour refuser ou limiter les droits et libertés attachés à la qualité de citoyen français.

Annexe 15 : DÉCRET N° 48-152 du 27 janvier 1948 relatif à l'accord de tutelle du 14 décembre 1946

Le Président de la République,

Sur le rapport du président du Conseil des ministres, du ministre des affaires étrangères et du
Ministre de la France d'outre-mer,

Vu le Décret du 4 janvier 1946 portant promulgation de la Charte des Nations Unies, signée à
San Francisco, le 26 juin 1945, et notamment les articles 77 et 79 de ladite Charte ;

Vu les articles 26 et 31 de la Constitution ;

DÉCRÈTE :

ART. 1^{er}. – Les accords de tutelle sur le Togo et le Cameroun, approuvés par l'Assemblée
Générale des Nations Unies, le 14 décembre 1946, seront publiés au Journal Officiel.

ART. 2. – Le ministre des affaires étrangères et le Ministre de la France d'outre-mer sont
chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent Décret.

Fait à Paris, le 27 janvier 1948.

Vincent AURIOL.

Par le Président de la République :

Le Président du Conseil des ministres,

SCHUMAN.

Le ministre des affaires étrangères,

Georges BIDAULT.

Le Ministre de la France d'outre-mer,

Paul COSTE-FLORET.

Conseil de tutelle

ACCORD DE TUTELLE

Pour le Territoire du Togo sous administration française

(tel qu'il a été approuvé par l'Assemblée Générale le 14 décembre 1946)

Attendu que le Territoire connu sous le nom de Togo, s'étendant à l'Est de la ligne fixée dans la Déclaration signée le 10 juillet 1919, a été administré par la France conformément au mandat défini par l'Acte du 20 juillet 1922 ;

Attendu que, conformément à l'article 9 de cet Acte, cette partie du Togo a été depuis lors administrée selon la législation de la puissance mandataire comme partie intégrante de son territoire et sous réserve des dispositions prévues par le mandat, et qu'il importe dans l'intérêt même des populations du Togo, de poursuivre l'évolution administrative et politique des territoires en question, en vue de favoriser, conformément à l'article 76 de la Charte des Nations Unies, le progrès politique, économique et sociale de ses habitants ;

Attendu que la France a manifesté le désir de placer la partie du Togo qu'elle administre actuellement sous le régime de tutelle conformément aux articles 75 et 77 de ladite Charte ;

Attendu que l'article 85 de ladite Charte stipule que les termes du régime de tutelle doivent être soumis à l'Assemblée Générale,

En conséquence, l'Assemblée Générale approuve les termes suivants du régime de tutelle pour ledit Territoire :

ART. 1^{er}. – Le Territoire auquel s'applique le présent accord de tutelle comprend la partie du Togo qui est situé à l'Est de la ligne fixée par la Déclaration franco-britannique du 10 juillet 1919.

ART. 2. – Le Gouvernement français s'engage, en tant qu'autorité chargée de l'administration de ce Territoire aux termes de l'article 81 de la Charte des Nations Unies, à y exercer les devoirs de tutelle définis par ladite Charte, à y rechercher les fins essentielles du régime de tutelle énoncées à l'article 76 et à prêter toute son assistance à l'Assemblée Générale et au Conseil de tutelle dans l'exercice de leurs fonctions telles qu'elles sont fixées par les articles 87 et 88.

En conséquence, le Gouvernement français s'engage :

A présenter à l'Assemblée Générale des Nations Unies le rapport annuel prévu à l'article 88 de la Charte, fondé sur le questionnaire établi par le Conseil de tutelle conformément audit article, ainsi qu'à joindre à ce rapport les études qui lui seraient éventuellement demandées par l'Assemblée Générale ou le Conseil de tutelle ; A inclure dans ce rapport les informations relatives aux mesures prises en vue de donner effet aux suggestions et recommandations de l'Assemblée Générale ou le Conseil de tutelle ; A désigner un représentant et, le cas échéant, les experts qualifiés qui assisteront aux séances du Conseil de tutelle ou de l'Assemblée Générale au cours desquels lesdits rapports et études seront examinés ;

A désigner un représentant et, le cas échéant, les experts qualifiés pour participer, en consultation avec l'Assemblée Générale ou le Conseil de tutelle, à l'examen des pétitions qui seront reçues par ces organes ;

A faciliter les visites périodiques éventuelles du Territoire sous tutelle auxquelles l'Assemblée Générale ou le Conseil de tutelle pourraient faire procéder ; A convenir avec ces organes des dates auxquelles ces visites auront lieu, ainsi qu'à s'entendre avec eux sur les questions que poseraient l'organisation et l'accomplissement de ces visites ;

A faciliter généralement à l'Assemblée Générale ou au Conseil de tutelle l'application de ces dispositions et de celles que ces organes seraient amenés à prendre conformément aux termes du présent accord.

ART. 3. – L'autorité chargée de l'administration sera responsable de la paix, du bon ordre et de la bonne administration du Territoire. Elle sera responsable également de la défense dudit Territoire et veillera à ce qu'il apporte sa contribution au maintien de la paix et de la sécurité internationale.

ART. 4. – A cet effet, et en vue de remplir les obligations découlant de la Charte et du présent accord, l'autorité chargée de l'administration :

A

Aura pleins pouvoirs de législation, d'administration et de jurisprudence sur le Territoire et, sous réserve des dispositions de la Charte et du présent accord, l'administrera selon la législation française, comme partie intégrante du territoire français ;

Sera autorisée, en vue d'assurer une meilleure administration, à constituer ce Territoire, après avis conforme de l'Assemblée Représentative Territoriale, en union ou fédération douanière, fiscale ou administrative avec les territoires avoisinants relevant de sa souveraineté ou placés sous contrôle et à créer des services communs entre ces territoires et le Territoire sous tutelle, à condition que ces mesures aient pour effet de promouvoir le but que se propose le système international de tutelle ;

B

Pourra établir sur le Territoire des bases militaires navales ou aériennes, y entretenir les forces nationales et lever des contingents de volontaires ;

Pourra prendre, dans les seules limites imposées par la Charte, toutes mesures d'organisation et de défense propres à assurer :

La participation du Territoire au maintien de la paix et de la sécurité internationale ;

Le respect des engagements relatifs à l'assistance et aux facilités données au Conseil de sécurité par l'autorité chargée de l'administration ;

Le respect de l'ordre intérieur ;

La défense du Territoire dans le cadre des accords spéciaux pour le maintien de la paix et de la sécurité internationale.

ART. 5. – L'autorité chargée de l'administration prendra les mesures nécessaires en vue d'assurer une participation des populations locales à l'administration du Territoire par le développement d'organes démocratiques représentatifs et de procéder, le moment venu, aux consultations appropriées, en vue de permettre à ces populations de se prononcer librement sur leur régime politique et d'atteindre les fins définies par l'article 76 b. de la Charte.

ART. 6. – L'autorité chargée de l'administration s'engage à maintenir l'application au Territoire des conventions et accords internationaux qui y sont actuellement en vigueur, ainsi qu'à y étendre les conventions et recommandations faites par les Nations Unies ou les institutions spécialisées prévues à l'article 57 de la Charte, chaque fois que ces conventions et recommandations seront favorables aux intérêts de la population et compatibles avec les buts que se propose le système de tutelle et les termes du présent accord.

ART. 7. – L'autorité chargée de l'administration devra, dans l'établissement des règles relatives à la tenue du sol et au transfert de la propriété foncière, et en vue de favoriser le progrès économique et social des populations autochtones, prendre en considération les lois et coutumes locales. Aucune propriété foncière appartenant à un autochtone ou à un groupe d'autochtones ne pourra faire l'objet d'un transfert, excepté entre autochtones, sans qu'il y ait eu autorisation préalable de l'autorité publique, qui tiendra compte des intérêts, tant présents que futurs, des autochtones. Aucun droit réel ne pourra être constitué sur un bien foncier appartenant à un autochtone ou à un groupe d'autochtones en faveur d'un non-autochtone, si ce n'est avec la même autorisation.

ART. 8. – L'autorité chargée de l'administration prendra, sous réserve des dispositions de l'article suivant toutes les mesures nécessaires en vue d'assurer à tous les Etats membres des Nations Unies et à leurs ressortissants l'égalité de traitement en matière sociale, économique, industrielle et commerciale, et à cet effet :

Accordera à tous les ressortissants des membres des Nations unies la liberté de transit et de navigation, y compris la liberté de transit et de navigation par air, et la protection de leur personne et de leurs biens, sous réserve des nécessités d'ordre public et du respect de la législation locale ;

Assurera à tous les ressortissants des membres des Nations unies les mêmes droits qu'à ses propres ressortissants en ce qui concerne leur accès et leur établissement dans le Territoire, l'acquisition de propriétés mobilières et immobilières, et l'exercice de leur profession et de leur industrie ;

N'établira, à l'égard des ressortissants des membres des Nations unies, aucune discrimination basée sur la nationalité, en ce qui concerne l'octroi de concessions pour le développement des ressources naturelles du Territoire et n'accordera pas de concessions ayant le caractère d'un monopole général ;

Assurera l'égalité de traitement dans l'administration de la justice à tous les ressortissants des membres des Nations unies. Les droits conférés par le présent article aux ressortissants des Etats membres des Nations unies, s'étendent également aux sociétés et associations contrôlées par ces ressortissants et organisées suivant la législation de ces Etats. Néanmoins, et en conformité avec les dispositions de l'article 76 de la Charte, l'égalité de traitement prévue ne peut avoir pour effet de porter préjudice à la réalisation des fins de tutelle énoncées au même article 76 de la Charte et notamment en son paragraphe b.

Dans le cas où des avantages spéciaux de quelque nature que ce soit, seraient accordés par une puissance bénéficiant de l'égalité de traitement ci-dessus énoncée à une autre Puissance ou à un territoire autonome ou non, les mêmes avantages s'appliqueront automatiquement par réciprocité au Territoire sous tutelle et à ses habitants, spécialement dans le domaine économique et commercial.

ART. 9. – Les effets des dispositions prévues à l'article précédent étant toujours limités par l'obligation générale que, conformément à l'article 76 de la Charte, l'autorité chargée de l'administration a de promouvoir le développement politique, économique, social et culturel des habitants du Territoire, d'atteindre les buts que se propose le système sous tutelle et de maintenir l'ordre public et le bon Gouvernement, l'autorité chargée de l'administration aura, en particulier, la faculté, après avis conforme de l'Assemblée Représentative territoriale :

D'organiser les services et travaux publics essentiels de la façon et dans les conditions qu'elle estimera justes ;

De créer des monopoles d'un caractère purement fiscal dans l'intérêt du Territoire et en vue de procurer au Territoire les ressources fiscales paraissant le mieux s'adapter aux besoins locaux ;

D'organiser ou d'autoriser l'organisation dans des conditions de contrôle public convenables, et en se conformant à l'article 76 d. de la Charte, des offices publics ou des organismes d'économie mixte qui lui paraîtront de nature à favoriser le progrès économique des habitants du Territoire.

ART. 10. – L'autorité chargée de l'administration assurera, dans l'étendue du Territoire, la pleine liberté de pensée et le libre exercice de tous les cultes et enseignements religieux qui ne sont contraires ni à l'ordre public, ni aux bonnes mœurs ; elle donnera aux missionnaires ressortissants des Etats membres des Nations unies, la faculté d'entrer et de résider dans le Territoire, d'y acquérir et d'y posséder des propriétés, d'y élever des bâtiments ayant un but religieux, ainsi que d'y ouvrir des écoles et des hôpitaux.

Les dispositions du présent article n'affecteront en rien le devoir qui incombe à l'autorité chargée de l'administration d'exercer le contrôle nécessaire au maintien de l'ordre public et des bonnes mœurs, ainsi qu'au développement de l'éducation chez les habitants du Territoire.

L'autorité chargée de l'administration continuera à développer l'enseignement primaire, l'enseignement secondaire et l'enseignement technique au bénéfice des enfants et des adultes.

Elle donnera dans toute la mesure compatible avec l'intérêt de la population la possibilité aux étudiants qualifiés de suivre l'enseignement supérieur général ou professionnel.

L'autorité chargée de l'administration garantira aux habitants du Territoire la liberté de parole, de presse, de réunion et de pétition sous la seule réserve des nécessités d'ordre public.

ART. 11. – Rien dans le présent accord n'affectera le droit qu'a l'autorité chargée de l'administration de proposer à tout moment la désignation de tout ou partie du Territoire ainsi placé sous sa tutelle comme zone stratégique, conformément aux articles 82 et 83 de la Charte.

ART. 12. – Les termes du présent Accord de tutelle ne pourront être modifiés ou amendés que conformément aux Articles 79, 82, 83 et 85, selon le cas, de la Charte.

ART. 13. – Tout différend, quel qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre l'Autorité chargée de l'administration et tout autre membre des Nations unies, relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du présent accord de tutelle, sera, s'il ne peut être réglé par négociations ou tout autre moyen, soumis à la Cour internationale de Justice, prévue par le Chapitre XIV de la Charte des Nations unies.

ART. 14. – L'autorité chargée de l'administration pourra accepter d'entrer, au nom du Territoire, dans toute commission régionale consultative et dans tout organisme technique ou association volontaire d'Etats qui viendraient à être constitués. Elle pourra également collaborer, au nom du Territoire, avec des institutions internationales publiques ou privées ou participer à toute forme de coopération internationale conforme à l'esprit de la charte.

ART. 15. – Le présent accord entrera en vigueur dès qu'il aura reçu l'approbation de l'Assemblée Générale des Nations unies.

Rendu applicable au Togo par Arrêté N° 134 / Cab. du 12 février 1948.

Signé par J. NOUTARY.

Annexe 16 : LOI N° 55-426 du 16 avril 1955 relative aux institutions territoriales et régionales du Togo sous tutelle française

« Après avis de l'Assemblée de l'Union Française,

L'Assemblée Nationale et le Conseil de la République ont délibéré,

L'Assemblée Nationale a adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

ART. 1^{er}. – Les institutions territoriales et régionales du Togo sous tutelle française comprennent, outre le commissariat de la République, un Conseil de Gouvernement, une Assemblée Territoriale et des Conseils de circonscription qui sont régis par les dispositions de la présente loi.

TITRE PREMIER

Du Conseil de Gouvernement

ART. 2. – Le Conseil de Gouvernement est composé de la manière suivante :

Le Commissaire de la République, président, cinq membres élus par l'Assemblée Territoriale, quatre membres nommés par le Commissaire de la République et choisis en dehors de l'Assemblée.

ART. 3. – La composition du Conseil de Gouvernement est publiée au Journal Officiel du Territoire.

ART. 4. – Peuvent être élus ou nommés membres du Conseil de Gouvernement les citoyens des deux sexes jouissant de leurs droits civils et politiques et âgés de vingt-cinq ans au moins.

ART. 5. – Les membres du Conseil de Gouvernement élus par l'Assemblée exercent leurs fonctions pour une période égale à la moitié de la durée du mandat des membres de l'Assemblée.

Toutefois, cette période ne prend fin qu'à la date de l'élection des nouveaux membres du Conseil qui doit intervenir au plus tard le lendemain du jour de l'ouverture de la plus proche session tenue par l'Assemblée après expiration de cette période.

ART. 6. – Lors du renouvellement ou en cas de dissolution de l'Assemblée, les membres élus du Conseil de Gouvernement restent en fonction jusqu'à l'élection de leurs remplaçants au cours de la première session de la nouvelle assemblée.

En cas de vacances survenues en cours de mandat, il est procédé aux remplacements nécessaires dès l'ouverture de la prochaine session. Les fonctions des membres du Conseil ainsi élus en cours de mandat prennent fin à la date à laquelle aurait cessé celles de leurs prédécesseurs.

ART. 7. – Les membres du Conseil de Gouvernement, nommés par le Commissaire de la République, exercent leurs fonctions pendant une période égale à celle prévue pour les membres élus.

En cas de changement du Commissaire de la République, le nouveau titulaire peut procéder à de nouvelles nominations au cours de l'année qui suit son entrée en fonction.

ART. 8. – La qualité de membre du Conseil de Gouvernement est incompatible avec les fonctions de :

Président de l'Assemblée Territoriale,

Président de la Commission permanente de l'Assemblée Territoriale,

Membre du Gouvernement de la République française,

Membre de l'Assemblée Nationale, du Conseil de la République, de l'Assemblée de l'Union Française et du Conseil économique.

Toutefois, les députés, les sénateurs et le conseiller de l'Union Française du Togo sont tenus informés en temps utile par les soins du commissariat de la République, de toute convocation du Conseil de Gouvernement aux réunions duquel ils assistent de droit, avec voix consultative.

ART. 9. – Tout membre du Conseil de Gouvernement peut, en cas d'absence, donner mandat de voter en son nom à un de ses collègues, chacun de ces derniers ne pouvant détenir qu'un seul pouvoir.

Lorsque l'absence d'un membre du Conseil se prolonge ou doit se prolonger au-delà de trois mois, il est pourvu à son intérim dans les conditions ci-après :

S'il s'agit d'un membre élu par l'Assemblée, l'intérimaire est désigné par celle-ci ou, provisoirement, par la Commission permanente jusqu'à la prochaine session de l'Assemblée Territoriale.

S'il s'agit d'un membre nommé par le Commissaire de la République, ce dernier désigne également l'intérimaire.

Si l'absence se prolonge ou doit se prolonger au-delà de huit mois, il est pourvu au remplacement définitif.

ART. 10. – Indépendamment du remboursement de leurs frais de transport et de déplacement, les membres du Conseil de Gouvernement perçoivent une indemnité annuelle payée mensuellement et dont le montant est fixé par délibération de l'Assemblée Territoriale, par référence à une catégorie de fonctionnaires.

S'ils sont fonctionnaires, ils perçoivent le complément entre leur solde et l'indemnité ci-dessus définie, ou seulement leur solde si celle-ci est supérieure à l'indemnité.

Les fonctionnaires membres du Conseil peuvent être placés en position de service détaché. Le détachement est de droit pour un fonctionnaire élu par l'Assemblée lorsqu'il en fait lui-même la demande.

ART. 11. – Dans les réunions du Conseil de Gouvernement, le Commissaire de la République peut se faire assister de tout fonctionnaire de son choix.

ART. 12. – En cas d’absence du Commissaire de la République, la présidence du Conseil de Gouvernement revient de droit au haut-fonctionnaire chargé d’expédier les affaires courantes ou d’assurer l’intérim.

Si ce haut-fonctionnaire est lui-même un des membres du Conseil de Gouvernement désignés par le Commissaire de la République, il est pourvu à sa suppléance ou à son remplacement dans les conditions de l’avant-dernier et du dernier alinéa de l’article 9.

ART. 13. – Le Conseil de Gouvernement se réunit au moins une fois par mois sur convocation de son président qui est tenu, en outre, de réunir le Conseil dans un délai de trois jours lorsque la moitié au moins de ses membres en fait la demande écrite et signée.

Les délibérations du Conseil sont valables lorsque la moitié plus un des membres sont présents ou représentés.

Le Conseil se prononce à la majorité des voix des membres présents ou représentés, les abstentions ou les bulletins blancs n’entrent pas en ligne de compte pour le calcul de la majorité.

En cas de partage égal des voix, la voix du président est prépondérante.

Lorsque le quorum n’est pas atteint, une deuxième convocation respectant un délai de trois jours francs peut être à nouveau adressée. En ce cas, les décisions du Conseil sont valables quel que soit le nombre de membres présents ou représentés.

Les débats du Conseil ne sont pas publics. Les procès-verbaux qui s’y rapportent ne sont pas publiés.

ART. 14. – Au cas où le Commissaire de la République estimerait qu’une décision du Conseil de Gouvernement excède la compétence de celui-ci, il peut suspendre l’application de cette décision en faisant appel, dans les huit jours, devant le Ministre de la France d’outre-mer. Le ministre devra statuer dans les deux mois, faute de quoi la décision du Conseil sera considérée comme validée.

ART. 15. – Le Conseil de Gouvernement assiste le Commissaire de la République dans l'administration du territoire et pour l'exécution des délibérations et décisions de l'Assemblée Territoriale ainsi que pour l'examen des principales questions politiques.

Il exerce en outre les attributions prévues aux articles suivants :

ART. 16. – En toutes matières autres que celles visées à l'article 18 ci-dessous, le Commissaire de la République exerce son pouvoir réglementaire par arrêté pris après consultation du Conseil de Gouvernement.

Toutefois, en cas d'urgence, pour les besoins de l'ordre public, de la santé publique, de la défense du territoire, le Commissaire de la République peut prendre seul les arrêtés nécessaires, sauf à en référer au Conseil de Gouvernement qui doit être convoqué immédiatement.

ART. 17. – Le Conseil de Gouvernement décide de tous les projets à soumettre en son nom à l'Assemblée.

Il peut charger un de ses membres d'en soutenir la discussion devant l'Assemblée.

Les membres du Conseil ont le droit d'assister aux séances de l'Assemblée et d'y prendre la parole. Ils peuvent être entendus par les commissions de l'Assemblée.

ART. 18. – Le Conseil de Gouvernement est chargé de veiller à l'exécution et de suivre l'application des délibérations de l'Assemblée ou de sa Commission permanente.

A cet effet, les arrêtés par lesquels le Commissaire de la République rend exécutoires les délibérations de l'Assemblée et de sa Commission permanente sont pris en Conseil de Gouvernement dans un délai maximum de trois mois.

ART. 19. – En cas de disette, en période de tension extérieure ou lorsque des circonstances exceptionnelles l'exigent, le Conseil de Gouvernement peut prendre des décisions immédiatement exécutoires en vue de suspendre ou diminuer, à titre provisoire, les droits fiscaux d'entrée et de sortie ou de modifier les tarifs des chemins de fer. Ces décisions sont soumises à la ratification de l'Assemblée. Si elle est en cours de session, l'Assemblée doit être saisie avant sa séparation. Dans le cas contraire, elle doit l'être à l'occasion de la session suivante.

ART. 20. – Le Conseil de Gouvernement se prononce sur l'attribution de la personnalité morale aux circonscriptions administratives dans les conditions fixées à l'article 60 de la présente loi.

ART. 21. – Après avis de l'Assemblée Territoriale, le Conseil de Gouvernement se prononce sur l'octroi des concessions agricoles égales ou inférieures à 200 hectares, des concessions forestières égales ou inférieures à 500 hectares et des permis temporaires d'exploitation forestière d'une durée égale ou inférieure à cinq ans.

ART. 22. – Le Conseil de Gouvernement a seul qualité pour accepter ou refuser les propositions ou demandes de transaction intéressant des droits du territoire pour un montant inférieur ou égal à 500 000 francs C.F.A..

ART. 23. – Chaque membre du Conseil de Gouvernement exerce de façon permanente des attributions individuelles.

Il est attribué à chacun d'eux, par le Commissaire de la République, un secteur d'activité ressortissant à l'organisation administrative du territoire. Chaque membre du Conseil de Gouvernement ainsi investi dispose d'un droit d'information et d'enquête sur le ou les services placés dans le secteur qui lui est attribué, lui permettant d'en suivre les activités.

ART. 24. – Chaque année, à l’ouverture de la session budgétaire, le Commissaire de la République rend compte à l’Assemblée, au nom du Conseil de Gouvernement, par un rapport spécial et détaillé de la situation du territoire et de la marche des services publics.

TITRE II

Attributions de l’Assemblée Territoriale

ART. 25. – L’Assemblée Territoriale est saisie soit par le Commissaire de la République, soit par un de ses membres.

Elle prend ses délibérations et formule ses avis au plus tard au cours de la session ordinaire qui suit la session au cours de laquelle elle a été saisie.

Les propositions qui sont soumises à l’Assemblée doivent être déposées dix jours au moins avant l’ouverture de la session à la Commission permanente qui en donne sans délai communication au Commissaire de la République.

Le Commissaire de la République pourra toujours faire connaître son avis sur ces questions qui ne sont pas de son initiative. L’Assemblée Territoriale ne pourra lui refuser, s’il le demande, le renvoi de la délibération à la prochaine session ordinaire.

ART. 26. – L’Assemblée Territoriale peut, après consultation des Conseils de circonscription intéressés, décider qu’il soit procédé à la constatation, à la rédaction et à la codification des coutumes. Elle peut également décider, dans les mêmes conditions, des formes suivant lesquelles est organisé l’état civil des citoyens de statut personnel.

ART. 27. – L'Assemblée délibère sur les règlements d'application des lois et décrets lorsque ces textes lui en donnent le pouvoir.

ART. 28. – L'Assemblée peut délibérer sur tous projets et propositions ressortissant à des matières de caractère local qui ne font pas l'objet d'une disposition légale ou réglementaire.

Les délibérations de l'Assemblée prises en application du présent article sont soumises au Ministre de la France d'outre-mer qui peut, dans un délai de trois mois à compter de la clôture de la session, les approuver ou en demander l'annulation pour excès de pouvoir ou violation de la loi. L'annulation est prononcée dans un délai de trois mois à compter de la clôture de la session par décret pris en forme de règlement d'administration publique.

En cas d'approbation expresse ou à l'expiration du délai de trois mois prévu ci-dessus, le Commissaire de la République, par arrêté pris en Conseil de Gouvernement, rend exécutoires les délibérations de l'Assemblée prévues au présent article.

En cas d'annulation, le Ministre de la France d'outre-mer transmet le texte de la délibération à l'Assemblée Nationale ou au Conseil de la République pour les matières de la compétence du Parlement, à l'Assemblée de l'Union Française pour celles qui sont réglementées par le Président de la République, au président du Conseil des ministres pour celles qui sont régies par le décret.

ART. 29. – L'Assemblée peut émettre des avis sur l'opportunité de l'extension pure et simple ou de la forme d'adaptation au territoire des lois et décrets. Les avis sont transmis par le Commissaire de la République au Ministre de la France d'outre-mer pour être soumis au Parlement, en ce qui concerne les matières qui sont du domaine de la loi ; à l'avis de l'Assemblée de l'Union Française pour les matières qui sont du domaine du décret du Président de la République ; au président du Conseil des ministres pour les matières qui sont du domaine du décret.

ART. 30. – En matière financière et budgétaire, l'Assemblée délibère dans les conditions fixées au Titre III de la présente loi.

ART. 31. – L'Assemblée délibère sur les programmes tendant à la réalisation et à l'exécution du plan d'équipement et de développement prévu par la Loi du 30 avril 1946 dans les conditions fixées par les décrets pris pour l'application de ladite loi, après avoir été consultée sur leur préparation.

ART. 32. – L'Assemblée délibère sur les questions suivantes:

Détermination des travaux publics à entreprendre.

Classement et déclassement des routes, des canaux et des étangs.

Conditions d'exécution des ouvrages destinés à un usage public et tarif à percevoir.

Concession de l'exécution des travaux d'intérêt territorial ou de l'exploitation des services d'utilité publique.

Tarifs à percevoir par les services publics.

Acceptation des offres de concours aux dépenses d'intérêt territorial.

Mode de gestion des propriétés immobilières du territoire.

Acquisition, aliénation, échange, changement de destination ou d'affectation, cession de bail, quelle qu'en soit la durée, des propriétés mobilières et immobilières du territoire affectées ou non à un service public.

Actions à intenter ou à soutenir au nom du territoire sauf dans les cas d'urgence où, sous réserves formulées à l'article 41 de la présente loi et sur décision du Conseil de Gouvernement, le Commissaire de la République peut intenter toute action ou y défendre, sans autorisation préalable de l'Assemblée et faire tous actes conservatoires.

Transactions concernant les droits et obligations du territoire portant sur les litiges supérieurs à 500 000 francs.

Acceptation ou refus des dons et legs faits au territoire. Le Commissaire de la République peut toujours, sur décision du Conseil de Gouvernement et à titre conservatoire, accepter les dons et legs. La délibération de l'Assemblée qui intervient ensuite a effet du jour de cette acceptation.

Assurance de propriétés mobilières et immobilières du territoire.

Organisation des sports, des œuvres péri et post-scolaires, et de l'éducation physique.

ART. 33. – En matière économique, sociale et d'administration de la justice, l'Assemblée délibère sur les modalités d'application territoriale des lois et décrets relatifs aux objets ci-après désignés :

Encouragement à la production.

Organisation du crédit agricole, commercial, industriel et immobilier.

Organisation des caisses d'épargne.

Habitations à bon marché.

Coopératives.

Organisation du tourisme.

Urbanisme.

Bourses d'enseignement.

Assistance.

Tarifs des frais de justice.

Réglementation foncière, agricole, forestière et minière.

Réglementation de la chasse et de la pêche.

Réglementation sur les loyers.

ART. 34. – L'Assemblée délibère en matière douanière dans les conditions fixées par le Décret n° 54-1020 du 14 octobre 1954 relatif au régime douanier des territoires d'outre-mer.

Les délibérations de l'Assemblée en matière de droits de passage d'entrée et de sortie sont soumises aux dispositions de l'article 49 de la présente loi.

ART. 35. – L'Assemblée délibère sur :

L'octroi des concessions agricoles supérieures à 200 hectares, des concessions foncières supérieures à 500 hectares et des permis temporaires d'exploitation forestière d'une durée supérieure à cinq ans, qui seront accordés par arrêté du Commissaire de la République pris en Conseil de Gouvernement, rendant exécutoires les délibérations de l'Assemblée.

Pour ces mêmes concessions et permis, si le Commissaire de la République estime que la décision prise par l'Assemblée ne répond pas à l'intérêt général, il peut, dans le délai d'un mois et après consultation du Conseil de Gouvernement, saisir le Ministre de la France d'outre-mer, sur le rapport duquel le Gouvernement statue par décret après avis de l'Assemblée de l'Union Française.

ART. 36. – L'Assemblée est obligatoirement consultée par le Commissaire de la République sur les questions d'intérêt territorial :

Organisation de l'enseignement des premier et second degré, de l'enseignement technique et professionnel.

Réglementation en matière de travaux publics.

Organisation de la représentation économique dans le cadre du territoire (Chambre de Commerce, d'Industrie, d'Agriculture, etc.).

Régime pénitentiaire.

Organisation du notariat, des professions d'huissiers, commissaires-priseurs et autres officiers ministériels, de la profession d'avocat défenseur, ainsi que de celle de courtier et agent d'affaires.

Organisation administrative du territoire.

Régime domanial.

Réglementation en matière de procédure civile, exception faite de l'organisation judiciaire.

Réglementation de l'état civil, compte tenu des dispositions prévues à l'article 26 ci-dessus.

Régime du travail et de la Sécurité Sociale.

Organisation locale de la santé.

Organisation des cadres locaux.

Octroi des permis généraux de recherches des types A et B. En cas de désaccord entre le chef du territoire et l'Assemblée, il est statué par décret pris sur le rapport du Ministre de la France d'outre-mer pour les permis généraux de recherches du type B et par décret pris en Conseil des ministres, sur avis de l'Assemblée de l'Union Française, en ce qui concerne les permis généraux de recherches du type A. Ces dispositions ne font pas obstacle à celles qui sont prévues au Titre III du Décret du 13 novembre 1954 portant réforme du régime des substances minérales dans les territoires d'outre-mer, au Togo et au Cameroun.

ART. 37. – L'Assemblée peut adresser au Commissaire de la République toute demande de renseignements sur les questions intéressant le territoire. Elle peut également charger un ou plusieurs de ses membres de recueillir dans le territoire des renseignements qui lui sont nécessaires pour statuer sur une affaire régulièrement soumise à ses délibérations.

ART. 38. – L'Assemblée peut adresser directement par l'intermédiaire de son président au Ministre de la France d'outre-mer toutes observations relatives à la gestion du territoire.

ART. 39. – L'Assemblée peut émettre des vœux. Ces vœux sont adressés aux autorités énumérées à l'article 29 ci-dessus et transmis comme prévu audit article.

ART. 40. – Les délibérations de l'Assemblée prises sur les matières visées aux articles 26, 27, 32, 33 et 34 de la présente loi sont définitives et rendues exécutoires par arrêté du Commissaire de la République en Conseil de Gouvernement :

Si leur annulation n'est pas demandée pour excès de pouvoirs ou violation de la loi par le Commissaire de la République dans un délai d'un mois franc à partir de la clôture de la session. Le recours formé par le Commissaire de la République doit être notifié au président de l'Assemblée et au président de la Commission permanente.

Si l'annulation par décret pris en forme de règlement d'administration publique n'est pas prononcée dans un délai de deux mois à partir de la date de la notification prévue ci-dessus.

TITRE III

Du statut financier et du budget du territoire

ART. 41. – Le territoire du Togo est doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il peut posséder des biens, contracter des emprunts, donner sa garantie à des engagements contractés par des tiers dans son intérêt, gérer ou concéder l'exploitation de services d'utilité publique.

Le Commissaire de la République représente le territoire dans tous les actes de la vie civile ; toutefois, en cas de litige entre l'Etat et le territoire, ce dernier est représenté par le président de la Commission permanente ou, à défaut, par un membre de celle-ci spécialement désigné par elle à cet effet.

ART. 42. – L'Assemblée délibère sur :

Les emprunts à contracter par le territoire ;

L'octroi par le territoire de sa garantie à des engagements contractés par des entreprises d'intérêt public sur la gestion desquelles l'administration du territoire possède un droit de contrôle ;

La participation du territoire à la constitution du capital d'entreprise dont l'activité intéresse l'économie du territoire ainsi que l'octroi des prêts à ces mêmes entreprises ;

Le placement des fonds du territoire, dans les conditions prévues à l'article 57.

Les délibérations prises sur les matières énumérées ci-dessus sont soumises à la procédure fixée à l'article 49. Lorsque des emprunts ou engagements contractés par le territoire et bénéficiant de la garantie de l'Etat ne sont pas encore complètement amortis ou expirés, de nouveaux emprunts ou engagements ne peuvent être contractés qu'après autorisation par décret en Conseil d'Etat.

ART. 43. – L'Assemblée a le contrôle des recettes de l'agence des timbres en ce qui concerne la vente de timbres émis pour le compte du territoire.

ART. 44. – Le budget du territoire, établi annuellement, groupe l'ensemble des dépenses et des recettes du territoire.

Le projet de budget du territoire est préparé par le Commissaire de la République et soumis à l'Assemblée dans les conditions fixées à l'article 17 de la présente loi.

Le budget est délibéré par l'Assemblée et rendu exécutoire par arrêté du Commissaire de la République en Conseil de Gouvernement.

ART. 45. – Les recettes et les dépenses du budget sont réparties en chapitres et articles selon une nomenclature déterminée par le Ministre de la France d’outre-mer.

Chaque chapitre et chaque article du budget doit faire l’objet d’une délibération particulière.

Cet examen achevé, l’ensemble du budget est soumis à l’approbation de l’Assemblée qui se prononce, s’il y a lieu, sur les mesures à prendre pour assurer l’équilibre des recettes et des dépenses, compte tenu des dispositions de l’article 54 ci-après.

L’évaluation du rendement futur des impôts, taxes, contributions et redevances, délibérés par l’Assemblée, incombe au Conseil de Gouvernement.

ART. 46. – Le budget ne peut être modifié en cours d’exercice que selon la procédure fixée pour son établissement.

Tout virement de crédit de chapitre doit être autorisé par l’Assemblée.

En cas d’urgence et en dehors des sessions de l’Assemblée, des virements de crédits d’article à article dans le corps d’un même chapitre peuvent cependant être opérés, sur avis conforme de la Commission permanente visée à l’article 69, par arrêtés du Commissaire de la République pris en Conseil de Gouvernement ; ces arrêtés doivent être soumis à la ratification de l’Assemblée, à sa prochaine réunion.

Les modifications ainsi décidées ne peuvent avoir pour objet que de rectifier des erreurs d’évaluation et de parer aux insuffisances de crédits que des événements postérieurs à l’ouverture de l’exercice ont révélées, ou d’acquitter des dépenses que des circonstances imprévisibles lors de l’établissement du budget primitif ont ultérieurement rendues nécessaires ; sauf nécessité grave, elles ne sauraient comporter l’extension des services existants ou la modification des dépenses de programme du budget.

Tout accroissement du volume des dépenses, arrêté au budget primitif, doit faire l’objet de l’inscription et de la création effective des recettes suffisantes pour gager.

ART. 47. – Le budget comprend en recette :

Les produits du domaines du territoire ;

Les redevances des concessionnaires, fermiers et autres débiteurs ;

Les fonds de concours ;

Les dons et legs ;

Le produit de tous les impôts, taxes et contributions perçus à quelque titre que ce soit sur le territoire, à l'exception de ceux perçus au profit des autres collectivités locales, des Chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture ;

Les produits divers.

ART. 48. – L'Assemblée délibère sur le mode d'assiette, les règles de perception et le taux des impôts, taxes, contributions et redevances de toute nature à percevoir au profit du territoire.

Elle fixe le maximum des centimes additionnels à ces impôts, taxes et contributions pouvant être perçus au profit des autres collectivités locales et des Chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture.

Elle délibère également sur le mode d'assiette, les règles de perception et le maximum des taux des impôts et taxes devant être perçus au profit des circonscriptions dotées de la personnalité morale visée au Titre IV de la présente loi.

ART. 49. – Les délibérations de l'Assemblée sur les matières énumérées à l'article 48 ci-dessus sont rendues exécutoires par arrêté du Commissaire de la République pris en Conseil de Gouvernement, si elles ont fait l'objet d'une décision d'application du Ministre de la France d'outre-mer. Dans le cas contraire, elles ne deviennent définitives et ne peuvent être rendues exécutoires que si leur annulation n'a pas été prononcée en tout ou partie par décret en Conseil d'Etat dans les quatre-vingt-dix jours à partir de la date d'enregistrement de la délibération au ministère de la France d'outre-mer. Cette date est modifiée sans délai, par l'intermédiaire du Commissaire de la République, au président de l'Assemblée et au président de la Commission permanente.

Si le Ministre de la France d'outre-mer estime, après avis du Conseil d'Etat, qu'un complément d'information est nécessaire, ou que la délibération peut être rendue exécutoire si certaines modifications y sont apportées, il en fait part d'urgence, par l'intermédiaire du Commissaire de la République, au président de l'Assemblée et au président de la Commission permanente. Cette notification interrompt le délai de quatre-vingt-dix jours dans lequel l'annulation de la délibération aurait dû être prononcé.

Si l'Assemblée, appelée à se prononcer à nouveau, adopte les modifications proposées, sa délibération devient définitive et elle est rendue immédiatement exécutoire par arrêté du Commissaire de la République pris en Conseil de Gouvernement. Dans le cas contraire, la nouvelle délibération reste soumise aux mêmes conditions d'approbation ou d'annulation que la délibération primitive.

ART. 50. – La perception des impôts, taxes, contributions et redevances de toute nature se fait sur les bases anciennes et d'après les tarifs antérieurs jusqu'à la publication des arrêtés du Commissaire de la République, rendant exécutoires les délibérations devenues définitives dans les formes et délais prévus à l'article précédent.

Les délais prévus audit article sont des délais francs.

ART. 51. – Les délibérations prises par l'Assemblée en matière d'impôts directs, de contributions ou taxes assimilées sont applicables à partir du 1^{er} janvier de l'exercice suivant, même si elles ne peuvent être rendues exécutoires avant cette date.

ART. 52. – L'initiative des dépenses appartient concurremment au Commissaire de la République et aux membres de l'Assemblée.

Aucune création ou augmentation de dépenses, aucune suppression ou diminution de recettes ne peut être retenue si elle ne trouve pas contrepartie dans les recettes prévues ou si elle n'est accompagnée de relèvement de taxes, de création de taxes ou d'économies de même importance.

Il ne peut être procédé à aucune création d'emploi qui ne serait point prévue au budget de l'exercice en cours.

Toute délibération prise contrairement aux dispositions ci-dessus est nulle et de nul effet. La nullité est prononcée par décret en Conseil d'Etat.

ART. 53. – Les dépenses inscrites au budget du territoire sont divisées en dépenses obligatoires et en dépenses facultatives.

Les dépenses obligatoires se rapportent :

A l'acquittement des dettes exigibles et à la couverture des déficits budgétaires antérieurs.

Aux contributions, participations et dépenses imposées par la loi et notamment aux contributions dues par le territoire à la caisse de retraites de la France d'outre-mer et aux caisses locales de retraites des fonctionnaires.

Aux dépenses afférentes au service judiciaire et au maintien de la sécurité intérieure, à l'exception de celles placées à la charge du budget de l'Etat par une disposition législative.

Aux traitements et indemnités des fonctionnaires figurant au tableau d'effectif établi, résultant des crédits ouverts au budget de l'exercice en cours dès promulgation de la présente loi, pour chaque cadre, par le Commissaire de la République en Conseil de Gouvernement et approuvé par l'Assemblée. Toute modification ultérieure à ce tableau devra, si elle doit entraîner des dépenses supplémentaires, être approuvée par l'Assemblée.

ART. 54. – Si l'Assemblée ne se réunit pas ou se sépare sans avoir voté le budget ou sans l'avoir voté en équilibre, ou si encore les crédits nécessaires à la couverture des dépenses prévues à l'article 48 ci-dessus n'ont pas été votés, le Commissaire de la République renvoie le budget dans les quinze jours à l'Assemblée convoquée à cet effet, si besoin est, en session extraordinaire. L'Assemblée doit alors statuer dans les huit jours.

Si elle ne l'a pas fait ou si la délibération n'a pas abouti au vote en équilibre du budget comportant la couverture des dépenses prévues à l'article 48, le budget, sur proposition du

Commissaire de la République, le Conseil de Gouvernement consulté, est établi d'office par décret en Conseil d'Etat.

Ce décret peut prévoir toutes réductions de dépenses ou toute création de ressources nouvelles.

ART. 55. – Lors du commencement d'un exercice, si pour une cause quelconque le budget n'a pas été voté ou établi d'office, le budget de l'exercice précédent est reconduit provisoirement.

ART. 56. – Le compte administratif de chaque exercice est établi par le Commissaire de la République qui en donne connaissance au Conseil de Gouvernement.

Il est ensuite communiqué à l'Assemblée Territoriale, qui doit l'examiner au cours de la plus proche session suivant cette communication. Les observations de l'Assemblée sont adressées par son président au Commissaire de la République.

Le compte administratif est définitivement arrêté par le Ministre de la France d'outre-mer. Il est ensuite transmis par lui à la Cour des comptes avec les observations présentées à l'Assemblée.

ART. 57. – Les excédents de recettes du budget du territoire constatées en fin d'exercice sont affectés à la constitution d'un fonds de réserve.

Une partie du fonds de réserve doit rester liquide pour parer aux besoins pouvant se manifester subitement en cours d'exercice, le montant minimum en est fixé par arrêté du Ministre de la France d'outre-mer.

Le solde du fonds de réserve est placé, sur décision du Conseil de Gouvernement, selon les modalités déterminées par décret.

Les prélèvements sur le fonds de réserve sont autorisés par l'Assemblée dans les mêmes formes que les dépenses inscrites au budget.

En cas d'urgence due à des circonstances exceptionnelles et en dehors des sessions de l'Assemblée, des prélèvements peuvent cependant être opérés, sur avis conforme de la Commission permanente, par arrêtés du Commissaire de la République pris en Conseil de Gouvernement.

Ces arrêtés doivent être soumis pour approbation à l'Assemblée à sa prochaine réunion.

ART. 58. – Si la Commission permanente ne pouvait se réunir pour quelque cause que ce soit, les dispositions des articles 46 et 57 seraient appliquées par le Commissaire de la République sur avis conforme du Conseil de Gouvernement.

ART. 59. – Les recettes et dépenses de certains services publics du territoire peuvent faire l'objet de budgets annexes institués par décret. Les budgets annexes sont préparés, délibérés et exécutés comme le budget du territoire.

TITRE IV

Des Conseils de circonscription

ART. 60. – Après avis de l'Assemblée Territoriale, le Conseil de Gouvernement peut attribuer la personnalité morale aux circonscriptions administratives – cercles ou subdivisions – dont le développement économique permet d'assurer des ressources suffisantes à leur budget propre.

En cas de désaccord, le Commissaire de la République saisit le Ministre de la France d'outre-mer sur le rapport duquel le Gouvernement statue par décret après avis de l'Assemblée de l'Union Française.

ART. 61. – La gestion du patrimoine d'une circonscription dotée de la personnalité morale est assurée par le Conseil de circonscription institué par le Décret du 3 janvier 1946.

Le Conseil de circonscription décide de l'acquisition, de l'amodiation ou de l'aliénation des biens de la circonscription, des emprunts à contracter, des garanties à accorder et des actions à intenter pour la défense des intérêts patrimoniaux de la circonscription, dans des conditions qui seront déterminées conformément aux lois et décrets fixant le régime financier des territoires d'outre-mer, par arrêtés du Commissaire de la République pris en Conseil de Gouvernement.

ART. 62. – Le budget des circonscriptions dotées de la personnalité morale pourvoit aux dépenses d'intérêt particulier à la circonscription et spécialement aux dépenses de travaux d'aménagement devant favoriser le développement de l'économie et l'amélioration des conditions de vie de ses habitants qui ne sont pas assurés par d'autres budgets ou fonds spéciaux.

Le budget de la circonscription est alimenté :

par le produit du patrimoine de la circonscription ;

par des dons, legs et fonds de concours ;

par le produit des centimes additionnels aux impôts, taxes et contributions perçus au profit du territoire, dont le montant est fixé par le Conseil de circonscription dans la limite du maximum déterminé chaque année par délibération de l'Assemblée Territoriale ;

par le produit des taxes et contributions spéciales dont l'assiette et le mode de perception sont déterminés par délibération de l'Assemblée Territoriale, et le taux par décision du Conseil de circonscription dans la limite du maximum fixé par l'Assemblée.

ART. 63. – Les budgets des circonscriptions dotées de la personnalité morale sont rendus exécutoires par arrêté du Commissaire de la République pris en Conseil de Gouvernement.

Les conditions dans lesquelles sont préparés, délibérés, exécutés et contrôlés les budgets et les comptes de ces circonscriptions sont déterminées conformément aux lois et décrets fixant le régime financier des territoires d’outre-mer et arrêté du Commissaire de la République pris en Conseil de Gouvernement.

TITRE V

Dispositions diverses et transitoires

ART. 64. – L’Assemblée tient chaque année deux sessions ordinaires.

La première session ordinaire s’ouvre entre le 1^{er} mars et le 1^{er} avril, cette date pouvant être exceptionnellement modifiée par décret.

La deuxième session ordinaire, dite session budgétaire, se tient chaque année durant le deuxième semestre et s’ouvre au plus tard le 30 octobre.

La durée de chacune des deux sessions ordinaires ne peut excéder trente jours.

L’Assemblée peut être convoquée en session extraordinaire soit par arrêté du Commissaire de la République pris en Conseil de Gouvernement, soit à la demande écrite des deux tiers de ses membres adressée au président.

La durée totale des sessions extraordinaires ne peut excéder soixante jours, non compris toutefois celles qui pourraient se tenir en application de l’article 54.

Ces sessions sont ouvertes et closes par arrêté du Commissaire de la République pris en Conseil de Gouvernement.

ART. 65. – Le fonctionnement de l'Assemblée demeure régi par les articles 25 à 32 du Décret n° 46-2378 du 25 octobre 1946.

ART. 66. – Le mandat de membre de l'Assemblée n'est pas rémunéré.

Toutefois, les membres de l'Assemblée, à l'exception de ceux d'entre eux qui font partie du Conseil de Gouvernement, perçoivent pendant la durée des sessions de l'Assemblée, telle qu'elle est déterminée par l'article 64, et des réunions des commissions dont ils font partie en qualité, ainsi que pendant la durée des missions dont ils sont chargés par l'Assemblée, en conformité de l'article 37 et indépendamment du remboursement de leurs frais de transport dans les limites du territoire, une indemnité journalière de présence, déterminée par arrêté du Commissaire de la République, pris en Conseil de Gouvernement et par référence à une catégorie de fonctionnaires.

Cette indemnité est également allouée pendant la durée des déplacements indispensables pour se rendre au lieu de la convocation.

ART. 67. – L'Assemblée vote pour son président une indemnité pour frais de représentation et les sommes nécessaires au fonctionnement de son secrétariat.

ART. 68. – Aucun membre de l'Assemblée Territoriale ou d'un Conseil de circonscription ne peut être inquiété, poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui au cours d'une séance.

ART. 69. – L'Assemblée élit chaque année dans son sein une Commission permanente composée de trois membres au moins et de cinq au plus, rééligibles.

Les fonctions de membres de la Commission permanente sont incompatibles avec celles de maire de chef-lieu ainsi qu'avec celles de membres de l'Assemblée Nationale, du Conseil de la République, de l'Assemblée de l'Union Française et du Conseil économique. Elles sont également incompatibles avec les fonctions de membres du Conseil de Gouvernement.

ART. 70. – La Commission permanente demeure régie par les articles 49, 51 et 52 du Décret n° 46-2378 du 25 octobre 1946.

ART. 71. – Les membres de la Commission permanente perçoivent, indépendamment du remboursement de leurs frais de transport, une indemnité journalière dans les mêmes conditions que l'indemnité journalière allouée aux membres de l'Assemblée.

ART. 72. – Il est interdit à tout membre de l'Assemblée ou du Conseil de Gouvernement d'exciper ou de laisser user de sa qualité dans ses entreprises financières, industrielles ou commerciales ou dans l'exercice des professions libérales ou autres et, d'une façon générale, d'user de son titre pour d'autres motifs que l'exercice de son mandat. Tout membre de l'Assemblée ou du Conseil de Gouvernement qui aura contrevenu aux présentes dispositions pourra être déclaré démissionnaire selon le cas par l'Assemblée ou le Conseil de Gouvernement.

ART. 73. – A titre transitoire, les premières élections et nominations des membres du Conseil de Gouvernement auront lieu au cours de la première session de l'Assemblée qui suivra la date de la promulgation de la présente loi.

Ces membres exercent leurs fonctions jusqu'à expiration de la moitié restant à courir de la durée du mandat des membres de l'Assemblée.

ART. 74. – Un règlement d’administration publique déterminera les modalités d’application de la présente loi.

ART. 75. – Sont abrogées toutes dispositions contraires à la présente loi et notamment l’article 4 du Décret du 23 mars 1921 déterminant les attributions du Commissaire de la République française au Togo, l’article 4 et le chapitre 2 du Titre II du Décret du 3 janvier 1946 portant réorganisation administrative du Togo, les articles 18, 24 et 48 ainsi que le Titre III du Décret n° 46-2378 du 25 octobre 1946 créant une Assemblée Représentative au Togo.

Toutefois, les dispositions de l’article 4 du Décret du 3 janvier 1946 resteront applicables jusqu’à la date de l’installation du premier Conseil de Gouvernement.

La présente loi sera exécutée comme loi de l’Etat.

Fait à Vizille, le 16 avril 1955

René COTY

Par le Président de la République

Le président du Conseil des ministres

Edgar FAURE

Le Ministre de la France d’outre-mer

Pierre-Henry TEITGEN.

Annexe 17 : LOI N° 56-619 du 23 juin 1956 autorisant le Gouvernement à mettre en œuvre les réformes et à prendre les mesures propres à assurer l'évolution des territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer

Après avis de l'Assemblée de l'Union Française ;

L'Assemblée Nationale et le Conseil de la République ont délibéré,

L'Assemblée Nationale a adopté,

Le Procureur de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

TITRE PREMIER

Dispositions relatives aux réformes des institutions, des structures administratives,
de l'organisation économique et sociale

ART. 1^{er}. – Sans préjuger la réforme attendue du Titre VIII de la Constitution, afin d'associer plus étroitement les populations d'outre-mer à la gestion de leurs intérêts propres, des mesures de décentralisation et de déconcentration administratives interviendront dans le cadre des territoires, groupes de territoires et des services centraux relevant du ministère de la France d'outre-mer.

A cet effet, des décrets pris dans les formes prévues par l'article 6 de la Loi N° 48-1268 du 17 août 1948 sur le rapport du Ministre de la France d'outre-mer, et, éventuellement, des ministres intéressés, pourront :

Modifier le rôle et les pouvoirs d'administration et de gestion des Gouvernements généraux en vue de les transformer en organismes de coordination ainsi que modifier la composition et les attributions des grands conseils et de l'Assemblée Représentative de Madagascar ;

Instituer dans tous les territoires des Conseils de Gouvernements et, en sus, à Madagascar des Conseils provinciaux chargés notamment de l'administration des services territoriaux.

Doter d'un pouvoir délibérant élargi, notamment pour l'organisation et la gestion des services territoriaux, les Assemblées de territoire, l'Assemblée Représentative et les Assemblées provinciales de Madagascar ; pour l'exercice de leurs attributions qui seront définies dans les décrets à intervenir et lorsque les décrets pris en vertu du présent article les y autoriseront, les assemblées pourront abroger ou modifier tout texte réglementaire régissant les matières entrant dans lesdites attributions ;

Déterminer les conditions d'institution et de fonctionnement, ainsi que les attributions des Conseils de circonscription administrative et de collectivités rurales et les modalités d'octroi de la personnalité morale à ces circonscriptions, sans que cela puisse faire obstacle à la création de nouvelles municipalités.

Les décrets pris en vertu du présent article pourront modifier, abroger, reprendre sous forme de règlements les dispositions législatives existantes.

Ils seront simultanément déposés sur le bureau de l'Assemblée Nationale et soumis à l'Assemblée de l'Union Française qui aura quinze jours pour émettre son avis.

L'Assemblée Nationale devra se prononcer sur leur adoption, leur rejet ou leur modification dans un délai de deux mois et en faire la transmission au Conseil de la République.

Celui-ci disposera alors d'un délai de trente jours pour se prononcer.

L'examen de ces décrets devra être achevé par le Parlement dans un délai de quatre mois à compter de leur dépôt sur le bureau de l'Assemblée Nationale.

L'absence de décision de l'une ou l'autre Assemblée vaudra adoption ou reprise du texte gouvernemental.

A l'expiration de ce délai, les décrets entreront en vigueur s'ils n'ont pas été modifiés ou rejetés par le Parlement ou tels que le Parlement les aura adoptés.

ART. 2. – Les Assemblées de groupes de territoires ou de territoires, les Assemblées Représentatives et, éventuellement, les Assemblées provinciales de Madagascar pourront décider que les infractions à la réglementation résultant de leurs délibérations, si elles ne sont pas déjà sanctionnées de peines plus élevées prévues par la législation en vigueur, seront passibles d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas trois mois et d'une peine d'amende de 200 000 francs métropolitains au maximum ou de l'une de ces deux peines seulement, suivant une échelle fixée, pour chaque catégorie d'infractions par le chef de groupe de territoires, le chef de territoire ou le chef de province, sur proposition de l'assemblée.

ART. 3. – Le Gouvernement pourra, par décret pris en Conseil des ministres sur rapport du Ministre de la France d'outre-mer et, éventuellement, des ministres intéressés et après avis du Conseil d'Etat, procéder à une réforme des services publics dans les territoires d'outre-mer tendant à la définition, d'une part, des services d'Etat chargés de la gestion des intérêts de

l'Etat et, d'autre part, des services territoriaux chargés de la gestion des territoires ainsi qu'à la répartition des attributions entre ces services. Cette réforme aura pour but :

D'une part, de faciliter l'accès des fonctionnaires d'origine locale à tous les échelons de la hiérarchie ;

D'autre part, d'instituer une réglementation autonome de la fonction publique outre-mer en ce qui concerne les services territoriaux.

A cette fin, il fixera les conditions de création de cadres territoriaux et de détermination de leurs statuts et de leurs modes de rémunération, notamment des soldes de base, tout en assurant aux fonctionnaires et aux agents sous statut des régis ferroviaires actuellement en service, le maintien de leurs droits acquis notamment en ce qui concerne les rémunérations, les avantages sociaux, les régimes de pension, le déroulement normal de la carrière.

En application des alinéas précédents, et sans qu'il puisse être porté atteinte aux dispositions qu'ils prévoient, le statut général des agents des services territoriaux est déterminé par arrêté du chef de territoire en Conseil de Gouvernement, sur délibération de l'Assemblée Territoriale.

Les statuts particuliers des différents cadres d'agents de ces services, les modalités et taux de leur rémunération, le régime des congés et avantages sociaux sont déterminés par arrêté du chef de territoire en Conseil de Gouvernement après avis de l'Assemblée Territoriale, sans qu'il puisse être porté atteinte aux droits des fonctionnaires qui viendraient à être intégrés.

ART. 4. – Le Gouvernement pourra, dans les formes prévues à l'article 3 ci-dessus et sans qu'il puisse être porté atteinte à la Loi N° 46-860 du 30 avril 1946 et aux dispositions législatives qui s'y réfèrent, prendre toutes mesures tendant à élever le niveau de vie dans les territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer, à y favoriser le développement économique et le progrès social et à faciliter la coopération économique et financière entre la métropole et ces territoires notamment :

Par la généralisation et la normalisation de l'enseignement ;

Par l'organisation et le soutien des productions nécessaires à l'équilibre économique des territoires et aux besoins de la zone franc ;

Par la mise en place des formes modernes de développement rural et l'établissement d'un plan cadastral respectant les droits coutumiers des autochtones ;

Par l'organisation et la mise en œuvre de l'état civil ;

Par l'organisation de structures appropriées dans le domaine du crédit et de l'épargne ;

Par toute modification en matière de législation et de réglementation financière propre à favoriser les investissements privées outre-mer, sans qu'il soit porté atteinte aux prérogatives des Assemblées Territoriales ;

Par toutes mesures propres à assurer les réalisations sociales.

Le Gouvernement devra prendre toutes dispositions utiles en vue d'assurer de façon permanente et au niveau de la présidence du Conseil la coordination des mesures économiques et financières intéressant l'ensemble métropole-outre-mer.

ART. 5. – Les décrets prévus aux articles 3 et 4 pourront modifier ou abroger les dispositions législatives, à l'exception de celles concernant l'organisation et la protection du travail, ou étendre aux territoires tout ou partie des dispositions législatives en vigueur dans la métropole. Ces décrets entreront en vigueur dès leur publication au Journal Officiel de la République française, mais ils ne deviendront définitifs qu'après l'accomplissement des formalités de procédure et de délais prévus à l'article premier.

ART. 6. – Les décrets pris en application du Titre premier de la présente loi pourront prévoir, soit les peines édictées par les lois antérieures relatives aux mêmes matières sans que puissent être modifiés la qualification des infractions relevées, la nature et le quantum des peines applicables, soit les peines prévues par l'article 471, 15° du code pénal, soit une peine d'emprisonnement n'excédant pas trois mois et une amende de 200 000 francs métropolitains au maximum ou l'une de ces deux peines seulement.

ART. 7. – Les pouvoirs conférés au Gouvernement par les articles 1^{er}, 3, 4 et 5 de la présente loi prendront fin le 1^{er} mars 1957.

TITRE II

Dispositions relatives aux territoires sous tutelle du Togo et du Cameroun

ART. 8. – Le Gouvernement est autorisé à définir par décret en Conseil des ministres, après avis de l'Assemblée Territoriale et du Conseil d'Etat, un statut pour le Togo. Ce statut devra répondre aux objectifs définis par l'accord de tutelle ainsi qu'aux principes posés par le préambule de la Constitution française. Il précisera la répartition des compétences et des charges financières entre l'Etat et le territoire, les pouvoirs de l'assemblée locale, de l'exécutif local et des membres de ce dernier, ainsi que les droits et libertés garantis aux Togolais.

Un referendum, qui sera effectué sur la base du suffrage universel et au scrutin secret, dont la date et les modalités seront fixées en temps opportun par décret en Conseil des ministres après accord de l'Assemblée Territoriale, devra permettre aux populations de choisir entre le statut visé à l'alinéa précédent et le maintien du régime de tutelle prévu par l'accord du 14 décembre 1946.

Le statut entrera provisoirement en vigueur immédiatement après sa publication au Journal Officiel du Togo sous réserve de l'intervention de l'acte international mettant fin au régime de tutelle, il deviendra définitif si les résultats de la consultation prévue à l'alinéa précédent lui sont favorables.

Tant que le statut gardera un caractère provisoire, une tutelle d'opportunité définie par des dispositions transitoires du statut s'exercera sur les pouvoirs des autorités locales.

ART. 9. – Compte tenu des accords de tutelle, le Gouvernement pourra, par décret pris après avis de l'Assemblée Territoriale et de l'Assemblée de l'Union Française, procéder pour le Cameroun à des réformes institutionnelles ainsi qu'à des créations de provinces, d'Assemblées de provinces et de Conseils provinciaux.

Ces décrets entreront en vigueur à l'expiration d'un délai de quatre mois à compter de leur présentation au Parlement

TITRE III

Dispositions relatives à l'institution du suffrage universel et du collège unique

ART. 10. – Dans les territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer, les élections à l'Assemblée Nationale, aux Assemblées Territoriales, aux Assemblées provinciales de Madagascar, aux Conseils de circonscription et aux Assemblées municipales ont lieu au suffrage universel des citoyens des deux sexes, quel que soit leur statut, âgés de vingt et un ans accomplis, régulièrement inscrits sur les listes électorales et n'étant dans aucun cas d'incapacité prévu par la loi.

Les peines entraînant la non inscription sur les listes électorales sont fixées par les lois en vigueur dans la métropole.

ART. 11. – Les modes de scrutin aux élections visées à l'article 10 ne pourront être modifiées que par la loi, les élections aux Conseils de circonscription et aux Assemblées municipales organisées par l'article 53 de la Loi N° 55-1489 du 18 novembre 1955 étant exceptées.

ART. 12. – L'élection des membres de l'Assemblée Nationale, des membres du conseil de la République, des membres des Assemblées Territoriales, des membres de l'Assemblée Représentative et des Assemblées provinciales de Madagascar, des Conseils de circonscription, ainsi que des membres des Assemblées municipales des communes de plein exercice de moyen exercice et des communes mixtes a lieu au collège unique.

TITRE IV

Dispositions diverses et transitoires relatives à l'institution du suffrage universel et
du collège unique

ART. 13. – Dans le territoire de la Côte française des Somalis où le renouvellement du Conseil représentatif n'est pas prévu en mars 1957 par la législation et la réglementation en vigueur, les élections à ce Conseil auront lieu au plus tard le 1^{er} mai 1957.

ART. 14. – A titre transitoire, jusqu'au prochain renouvellement de l'Assemblée Nationale, des Assemblées Territoriales et des Assemblées provinciales de Madagascar, ainsi que des Assemblées municipales visées à l'article 12, lorsque les électeurs et électrices étaient groupés dans deux collèges, en cas de vacance d'un siège par décès ou démission ou pour toute autre cause, il est pourvu à la vacance au suffrage universel par le collège électoral auquel ce siège était attribué.

A titre transitoire, jusqu'au prochain renouvellement des Assemblées Territoriales et provinciales dans les territoires où les membres du Conseil de la République sont élus par un

double collège électoral, en cas de vacance d'un siège par décès, démission ou pour toute autre cause, il est pourvu à la vacance par le collège électoral auquel ce siège était attribué.

ART. 15. – Un règlement d'administration publique organisera, s'il est nécessaire, une révision extraordinaire des listes électorales, dont il aménagera les délais.

ART. 16. – Sont abrogées toutes dispositions contraires au Titres III et IV de la présente loi et notamment l'article 3 modifié de la Loi N° 51-586 du 23 mai 1951 relative à l'élection des députés à l'Assemblée Nationale, dans les territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 23 juin 1956.

René COTY.

Par le Président de la République :

Le président du Conseil des ministres,

Guy MOLLET.

Le ministre d'Etat, Garde des Sceaux, chargé de la justice,

François MITTERRAND.

Le Ministre de la France d'outre-mer,

Gaston DEFFERRE.

Le ministre délégué à la Présidence du Conseil,

Félix HOUPHOUET-BOIGNY.

Rendu applicable au Togo par Arrêté N° 592-56 / C. du 28 juin 1956 promulguant au Togo le Décret N° 56-604 du 14 juin 1956.

Signé à Lomé le 28 juin 1956 par le Secrétaire Général J. RIGAL.

Annexe 18 : DÉCRET N° 56-847 du 24 août 1956 portant statut du Togo (modifié par le DÉCRET n° 57-359 du 22 mars 1957)

Le président du Conseil des ministres ;

Sur le rapport du Ministre de la France d'outre-mer ;

Vu la Loi n° 56-619 du 23 juin 1956 autorisant le Gouvernement à mettre en œuvre les réformes et à prendre les mesures propres à assurer l'évolution des territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer, notamment son article 8 ;

Après avis de l'Assemblée territoire du Togo, donné par délibération du 14 août 1956 ;

Le Conseil d'Etat entendu ;

Le Conseil des ministres entendu ;

DÉCRÈTE :

TITRE PREMIER

De la République Autonome du Togo

ART. 1^{er}. – Le Togo est une République Autonome dont les rapports avec la République française dans une communauté d'esprit et d'intérêt sont définis par le présent statut.

ART. 2. – La République française, dans le cadre des accords internationaux, garantit l'intégrité des limites territoriales de la République Autonome du Togo.

ART. 3. – La République Autonome du Togo participe, par l'intermédiaire de ses représentants élus, au fonctionnement des organes centraux de la République française. Dans les conditions prévues par les lois relatives à la formation des Assemblées de la République française, le Togo est représenté au Parlement, à l'Assemblée de l'Union Française et, le cas échéant, au Conseil économique.

La République française assure la Défense et les Relations Extérieures.

ART. 4. – La République française délègue au Togo un Haut-Commissaire.

ART. 5 (décret du 22 mars 1957, art. 1^{er}). – La gestion des affaires propres à la République Autonome du Togo est assurée dans les conditions ci-après par une Assemblée Législative et un Gouvernement togolais.

TITRE II

De l'Assemblée Législative togolaise

ART. 6. – Le pouvoir législatif appartient à l'Assemblée Législative togolaise. En cette matière, les délibérations de l'Assemblée sont intitulées « lois togolaises ».

Cette Assemblée est élue pour cinq ans au suffrage universel direct.

ART. 7 (décret du 22 mars 1957, art. 1^{er}). – Le Premier Ministre, en Conseil des ministres, et les membres de l'Assemblée ont l'initiative des lois togolaises.

ART. 8. – Quand elles modifient les règles du statut civil coutumier, les lois togolaises doivent être votées après avis du ou des Conseils de circonscription intéressés et à la majorité des deux tiers des membres composant l'Assemblée.

ART. 9. – L'Assemblée Législative togolaise peut assortir les lois togolaises de peines correctionnelles ou de simple police.

ART. 10. – Les lois togolaises et les règlements établis par les autorités de la République Autonome du Togo doivent respecter les traités, les conventions internationales, les principes inscrits dans la Déclaration Universelle des Droits de l’Homme et dans le préambule de la Constitution de la République française ainsi que les dispositions du présent statut.

ART. 11. – Avant l’expiration d’un délai de dix jours francs à compter du vote des lois togolaises, le Haut-Commissaire peut, par un message motivé, demander à l’Assemblée une nouvelle délibération qui ne peut être refusée.

A l’expiration de ce délai ou si le Haut-Commissaire a fait connaître qu’il n’userait pas des droits qui lui sont reconnus à l’alinéa précédent, la loi est immédiatement promulguée sous la signature du Premier Ministre et contresignée par le ou les ministres compétents. Elle est publiée au Journal Officiel de la République Autonome du Togo.

ART. 12. – Dans le délai de dix jours francs suivant la deuxième lecture, le Haut-Commissaire peut former devant le Conseil d’Etat statuant au contentieux un recours pour excès de pouvoir lorsqu’il estime que la loi togolaise est prise en violation des dispositions de l’article 10 ci-dessus.

Ce délai et ce recours sont suspensifs de la promulgation. Le recours doit être jugé au maximum dans un délai de six mois ; au cas où le Conseil d’Etat n’aurait pas statué dans le délai, la loi deviendra immédiatement applicable.

ART. 13 (décret du 22 mars 1957, art. 1^{er}). – L’Assemblée Législative peut être dissoute par décret du Premier Ministre pris en Conseil des ministres. Une loi togolaise déterminera les conditions d’exercice du droit de dissolution.

ART. 14. – Les lois et règlements régulièrement promulgués et publiés au Togo à la date d'entrée en vigueur du présent statut, et qui ne sont pas contraires à ses dispositions, demeurent applicables tant que leur modification ou leur abrogation n'est pas intervenue dans les conditions fixées par ledit statut.

TITRE III

(Décret du 22 mars 1957, art. 3)

Du Gouvernement togolais

ART. 15 (décret du 22 mars 1957, art. 1^{er}). – Après consultation des membres de l'Assemblée Législative togolaise, le Haut-Commissaire désigne le Premier Ministre qui reçoit l'investiture de l'Assemblée Législative togolaise par un vote à la majorité simple. Le Premier Ministre nomme les ministres qui composent avec lui le Cabinet. Il peut mettre fin à leurs fonctions.

ART. 16. – Le Haut-Commissaire ou son suppléant légal préside les réunions du Conseil des ministres.

ART. 17 (décret du 22 mars 1957, art. 2). – La qualité de Premier Ministre ou de ministre est incompatible avec les fonctions de :

Président de l'Assemblée Législative togolaise ou membre du Bureau ou des Commissions de celle-ci ;

Membre du Gouvernement de la République française.

ART. 18. – Le Premier Ministre attribue à chacun des membres du Conseil des ministres les services togolais dont ils auront respectivement la direction et la responsabilité.

ART. 19. – Le Premier Ministre est désigné pour une période égale à la durée du mandat des membres de l'Assemblée. Toutefois, cette période ne prend fin qu'à la date de la nomination du nouveau Premier Ministre, qui doit intervenir au plus tard le huitième jour de la première session tenue par l'Assemblée après son renouvellement.

ART. 20. – L'Assemblée Législative togolaise peut mettre fin aux fonctions du Premier Ministre par le vote d'une motion de censure, à la majorité absolue des membres la composant. Le vote ne peut intervenir que trois jours francs après le dépôt de la motion. Le vote de la motion de censure entraîne la fin des fonctions de tous les ministres.

ART. 21. – Après vote d'une motion de censure ou refus d'investiture, le Haut-Commissaire désigne le Premier Ministre dans un délai de quinze jours suivant le vote de la motion.

ART. 22 (décret du 22 mars 1957, art. 1^{er}). – Dans la limite des crédits budgétaires, le Premier Ministre, en Conseil de cabinet, exerce le pouvoir réglementaire, organise les services publics de la République Autonome et définit la compétence et l'orientation générale de chacun d'eux.

Les actes du Premier Ministre prévus au présent article sont contresignés par le ou les ministres intéressés et publiés au Journal Officiel du Togo. Ces règlements peuvent être assortis de sanctions pénales n'excédant pas quinze jours d'emprisonnement et 36 000 F d'amende, ou l'une de ces deux peines seulement.

Les actes du Premier Ministre prévus au présent article et qui ont pour objet de définir l'orientation générale de l'activité du Gouvernement togolais, ou d'édicter des dispositions

générales en matière d'ordre public, ceux qui sont assortis de sanctions pénales, les projets de loi et le projet de budget sont délibérés en Conseil des ministres.

Les décrets réglementaires d'application des lois togolaises sont pris en Conseil des ministres, les décrets individuels en Conseil de cabinet.

Indépendamment des recours contentieux de droit commun, les règlements visés au présent article peuvent être l'objet, dans un délai de dix jours à compter de leur publication, d'un recours du Haut-Commissaire devant le Conseil d'Etat au contentieux. Ce recours n'est pas suspensif.

TITRE IV

De la citoyenneté togolaise

ART. 23. – Les ressortissants du Togo sont citoyens togolais. Ils jouissent des droits et libertés garantis aux citoyens français.

ART. 24. – Les citoyens togolais ne sont pas astreints aux obligations militaires. Ils peuvent toutefois entrer dans les forces armées de la République française par voie d'engagement volontaire.

ART. 25. – Les citoyens togolais ont accès à toutes les fonctions civiles et sont électeurs et éligibles, dans l'ensemble de la République française, dans les mêmes conditions que les citoyens français. Les citoyens français jouissent au Togo de tous les droits et libertés attachés à la qualité de citoyens togolais.

TITRE V

De la répartition des compétences

ART. 26 (décret du 22 mars 1957, art. 1^{er}). – Relèvent limitativement des organes centraux de la République française la législation et la réglementation relatives :

Aux affaires extérieures et à la défense ;

Au statut des personnes et des biens concernant les citoyens français ;

Au code pénal, au code d’instruction criminelle, au code de commerce et au contentieux administratif ;

A l’organisation de la justice de droit français et à l’organisation des juridictions administratives, sous cette réserve que le Commissaire de Gouvernement du Conseil de contentieux administratif sera, pour les affaires togolaises, désigné par le Premier Ministre ;

Au régime des libertés publiques ;

Au régime monétaire et des changes, aux aides financières éventuelles, au commerce extérieur et à la réglementation générale en matière douanière ;

Aux programmes et examens de l’instruction publique du second degré et de l’enseignement supérieur ;

Au Code du travail proprement dit et au régime des substances minérales, les règlements d’application en ces matières relevant toutefois du Conseil des ministres du Togo ou de l’Assemblée Législative togolaise suivant les règles de compétence fixées par celles-ci ;

Aux services publics énumérés aux articles 27 et 30 du présent statut.

ART. 27 (décret du 22 mars 1957, art. 1^{er}). – Sont au Togo fonctionnaires ou services de la République française et, à ce titre, à la charge du budget français :

Le Haut-Commissaire de la République française, les services du Haut-Commissaire adjoint, le Cabinet du Haut-Commissaire et les fonctionnaires de coordination ;

Le service de la justice de droit français, de la justice pénale, de la police et de l'identité judiciaire, sous réserve des dispositions de l'article 29 ;

Les tribunaux administratifs, sous réserve de l'application en ce qui concerne le Commissaire de Gouvernement de l'article 26 ci-dessus ;

Les services chargés de la défense, de la sécurité extérieure et de la police des frontières ;

L'inspection du travail et des lois sociales limitées à son rôle de conseil ;

Les stations du réseau général des radio-télécommunications et de la radiodiffusion ainsi que des câbles sous-marins ; ces stations étant à créer avec l'accord du Gouvernement togolais ;

Le service de l'infrastructure aéronautique et celui de l'aéronautique civile, en ce qui concerne les aérodromes des classes A et B ;

Le service du contrôle douanier ;

Le service du Trésor du Togo est assuré par le service du Trésor de la République française, les dépenses de ce service étant à la charge du budget français, sous réserve d'un reversement du budget du Togo égal au quart du coût réel de fonctionnement dudit service ;

Les immeubles nécessaires au fonctionnement des services publics seront répartis entre l'Etat français, la République Autonome du Togo et les collectivités locales selon les budgets auxquels incombera leur entretien du fait de l'application du présent statut.

ART. 28. – Le Haut-Commissaire, par l'intermédiaire du service du contrôle douanier, exerce un droit d'intervention et de contrôle en ce qui concerne l'application par le service togolais

des douanes des réglementations relatives au commerce extérieur, à la monnaie, aux charges, à la surveillance et au contrôle des frontières.

ART. 29 (décret du 22 mars 1957, art. 2). – Dans les affaires qui relèvent de la compétence du Gouvernement togolais, le procureur de la République sera tenu, lorsqu'il en sera requis par le Premier Ministre, de faire, conformément aux instructions qu'il en recevra, les actes nécessaires pour saisir les tribunaux.

Le Premier Ministre pourra faire personnellement ou requérir les officiers de police judiciaire, chacun en ce qui le concerne, de faire tous actes nécessaires à l'effet de constater les crimes, délits et contraventions et d'en livrer les auteurs aux tribunaux chargés de les punir.

TITRE VI

Le Haut-Commissaire de la République

ART. 30 (décret du 22 mars 1957, art. 1^{er}). – Le Haut-Commissaire, nommé par décret pris en Conseil des ministres, est délégué permanent de la République française. Il reçoit les directives à observer dans sa fonction par l'intermédiaire du Ministre de la France d'outre-mer.

Il est assisté d'un Haut-Commissaire adjoint qui le supplée en cas d'absence ou d'empêchement et auquel il peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs. Il dispose en outre des services d'un Cabinet et de conseillers techniques.

ART. 31 (décret du 22 mars 1957, art. 1^{er}). – Le Haut-Commissaire veille à la bonne administration de la justice et au maintien de l'ordre public. Il est responsable de la sûreté

extérieure et de la défense de la République Autonome du Togo dans le cadre des lois et décrets en vigueur. Les éléments des armées de terre, de mer et de l'air et les forces chargées de la sécurité frontalière et la gendarmerie relèvent de son autorité.

ART. 32. – Un règlement d'administration publique déterminera les modalités d'exercice des attributions du Haut-Commissaire en sa qualité de représentant du Gouvernement français et des chefs des services civils à la charge du budget français.

TITRE VII

Du service de la coordination générale de l'action administrative

ART. 33 (décret du 22 mars 1957, art. 1^{er}). – Les attributions des fonctionnaires de coordination générale sont définies par arrêté conjoint du Haut-Commissaire et du Premier Ministre et exercées conformément aux instructions conjointes de ces deux autorités.

ART. 34. – Dans les circonscriptions administratives où un ou plusieurs services de la République Autonome du Togo ne seraient pas représentés, les chefs des circonscriptions administratives et leurs adjoints exercent directement les attributions de ce ou ces services dans les conditions définies par les décisions du Conseil des ministres et les instructions du ministre compétent.

TITRE VIII

Dispositions diverses

ART. 35. – La République Autonome du Togo continuera à bénéficier des dispositions de la Loi du 30 avril 1946 instituant le Fonds d'Investissement et de Développement Economique et Social.

ART. 36. – Des plans de recrutement du personnel et d'orientation des étudiants seront établis, en liaison par le Ministre de la France d'outre-mer et le Conseil des ministres du Togo, en vue d'accélérer l'entrée des Togolais dans les services de la République française énumérés à l'article 27.

TITRE IX

Evolution du statut

ART. 37. – Le présent statut, susceptible d'évolution, peut être modifié à la suite d'un vœu de l'Assemblée Législative togolaise. Aucune modification ne peut entrer en vigueur avant un vote favorable de cette Assemblée.

TITRE X

Dispositions transitoires

ART. 38. – Tant que le Togo restera placé sous le régime international, une tutelle provisoire d’opportunité s’exercera sur les pouvoirs des autorités togolaises afin de permettre à l’administration française d’assumer toutes les obligations résultant pour elle du chapitre XII de la Charte des Nations unies et de l’accord de tutelle.

ART. 39. – Cette tutelle provisoire d’opportunité s’exercera au moyen d’un droit de veto du Ministre de la France d’outre-mer sur les lois togolaises et d’un droit de veto du Haut-Commissaire sur les décisions du Conseil des ministres et des ministres. Le droit de veto ne pourra être utilisé que dans un délai de dix jours francs compté soit de la deuxième lecture de la loi prévue à l’article 11 ci-dessus, soit de la publication de la décision. Les dispositions de l’article 20 sont suspendues pendant la durée de la tutelle provisoire d’opportunité.

ART. 40. – L’Assemblée Territoriale en fonction deviendra Assemblée Législative togolaise dès la publication du présent décret au Togo. La durée de ses pouvoirs ne pourra excéder celle de son mandat actuel.

ART. 41. – Les dispositions financières de l’article 27 entreront en application le 1^{er} janvier 1957. Jusqu’à cette date, les dispositions financières en vigueur au Togo demeureront applicables.

ART. 42. – Les articles 39, 40 et 41 cesseront d’avoir effet dès l’intervention de l’acte mettant fin au régime de tutelle.

ART. 43. – Le Ministre de la France d’outre-mer est chargé de l’exécution du présent décret, qui sera publié au Journal Officiel de la République française et au Journal Officiel du Togo.

Fait à Paris, le 24 août 1956

Guy MOLLET.

Par le président du Conseil des ministres :

Le Ministre de la France d'outre-mer,

Gaston DEFFERRE.

Le ministre d'Etat,

Jacques CHABAN-DELMAS.

Le ministre d'Etat, garde des sceaux,
chargé de la justice,

François MITTERRAND.

Le ministre de la Défense nationale
et des forces armées,

Maurice BOURGÈS-MAUNOURY.

Le ministre des Affaires étrangères,
Christian PINEAU.

Le ministre délégué à la présidence du
conseil,

Félix HOUPHOUËT-BOIGNY

Le ministre des Affaires économiques
et financières,

Paul RAMADIER.

Le ministre d'Etat chargé de l'Education
nationale, de la Jeunesse et des Sports,

René

BILLÈRES.

Annexe 19 : LOI organique n° 56-2 du 18 septembre 1956 déterminant, dans le cadre du DÉCRET du 24 août 1956 portant statut du Togo, les pouvoirs du Gouvernement de la République Autonome du Togo et ceux réservés à l'Assemblée Législative

TITRE PREMIER

De la composition de l'Assemblée Législative togolaise

ART. 1^{er} . – La loi détermine le mode d'élection de l'Assemblée togolaise, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et les incompatibilités, ainsi que les conditions dans lesquelles s'exerce le suffrage universel direct.

TITRE II

Du siège de l'Assemblée Législative

ART. 2. – L'Assemblée a son siège à Lomé.

Le Palais de l'Assemblée à Lomé, avec ses dépendances, est affecté à l'Assemblée Législative. Des lois ultérieures détermineront quels autres immeubles seront affectés à l'Assemblée Législative.

TITRE III

Des membres de l'Assemblée Législative

ART. 3. – L'éligibilité des membres de l'Assemblée Législative et la régularité de leur élection sont jugées par le Tribunal administratif local.

ART. 4. – L'Assemblée Législative peut, seule, recevoir la démission de ses membres, définir par des lois les causes de déchéance, les interdictions et incompatibilités concernant ses membres.

ART. 5. – L'exercice du mandat de membre de l'Assemblée Législative est incompatible avec l'exercice des fonctions publiques rémunérées sur les fonds de la République française, de la République Autonome du Togo ou d'une collectivité publique quelle qu'elle soit.

En conséquence, toute personne émergeant aux fonds précités sera mise d'office dans la position de détachement si, dans les trente jours qui suivent son élection, elle n'a pas fait connaître qu'elle n'accepte pas le mandat qui lui a été confié.

Toutefois, par exception, l'exercice du mandat de député demeure compatible avec les fonctions de chefs traditionnels ⁵⁰⁴.

ART. 6. – Sont également incompatibles avec le mandat de membres de l'Assemblée Législative les fonctions de directeur, administrateur, membre du Conseil de surveillance, gérant ou représentant dans les entreprises nationales ainsi que dans les sociétés, entreprises et établissements jouissant, à titre spécial, sous forme de garantie d'intérêt, de subvention ou autres avantages de même nature assurée par l'Etat ou par la République Autonome du Togo.

Sont assimilées aux fonctions ci-dessus celles qui s'exercent de façon permanente et moyennant une rémunération fixe sous le titre de Conseil juridique ou technique. Ne sont, toutefois, pas visés par le présent article les membres de l'Assemblée Législative désignés pour occuper les sièges réservés à cette Assemblée par les statuts d'une société dans son conseil d'administration en application d'une mesure législative ou réglementaire.

Sauf l'exception prévue à l'alinéa précédent, l'élu exerçant au jour de son élection l'une des fonctions ci-dessus visées devra, dans les huit jours qui suivront le jour où son élection sera définitive, justifier qu'il s'en est démis, faute de quoi il sera déclaré d'office démissionnaire. Il sera également déclaré d'office démissionnaire s'il accepte au cours de son mandat l'une desdites fonctions. La démission sera prononcée dans les conditions prévues à l'article 9 ci-après.

ART. 7. – Il est interdit à tout membre de l'Assemblée Législative d'accepter au cours de son mandat un titre ou une fonction l'attachant, dans des conditions analogues à celles indiquées à l'article ci-dessus, à une société par actions ayant exclusivement un objet financier et faisant publiquement appel à l'épargne ou au crédit, sous peine d'être déclaré d'office démissionnaire.

⁵⁰⁴ Cet article résulte de l'adoption de la Loi n° 57-13 du 28 mars 1957, article 1^{er}.

ART. 8. – La démission d'office ne sera pas prononcée lorsqu'un membre de l'Assemblée Législative aura été investi, après son élection, des fonctions énumérées aux deux articles qui précèdent se rattachant aux entreprises auxquels ils participaient avant son élection.

ART. 9. – Le membre de l'Assemblée Législative auquel les dispositions de l'article 7 sont applicables pourra, avant tout avertissement, se démettre volontairement de son mandat.

A défaut, le Bureau de l'Assemblée l'aviserà, par lettre recommandée, en indiquant sommairement les motifs qui justifient l'application de l'un des articles qui précèdent que la question de sa démission sera portée à l'ordre du jour de la première séance de l'Assemblée qui suivra l'expiration du délai de huitaine après son avertissement.

Si, avant la séance ainsi fixée, l'intéressé ne fait parvenir aucune opposition formulée par écrit, adressée au président de l'Assemblée, celui-ci donnera acte de sa démission d'office, sans débat.

Dans le cas contraire, l'opposant sera admis à fournir ses explications en séance publique et l'Assemblée se prononcera immédiatement, ou, s'il y a lieu, après renvoi devant une commission spéciale.

ART. 10. – L'élu démissionnaire sera rééligible, et il sera pourvu à la vacance dans les conditions prévues pour le cas de démission. Les délais courront du jour de la déclaration de démission par l'Assemblée Législative.

ART. 11. – Il est interdit à tout membre du Conseil des ministres ou de l'Assemblée Législative, sous peine de démission d'office, de faire ou laisser figurer son nom suivi de l'indication de sa qualité sur tous documents destinés à la publicité et relatifs à une entreprise financière, industrielle ou commerciale.

Seront punis d'emprisonnement de un à six mois et d'une amende de 120 000 à 720 000 francs ou de l'une de ces deux peines seulement les fondateurs, directeurs ou gérants de

société ou établissement à objet commercial, industriel ou financier, qui auront fait ou laisser figurer le nom d'un membre du Conseil des ministres ou de l'Assemblée Législative avec mention de sa qualité sur tous les prospectus, annonces, tracts, réclames ou documents quelconques publiés dans l'intérêt de l'entreprise qu'ils dirigent ou qu'ils se proposent de fonder.

En cas de récidive, les peines ci-dessus prévues pourront s'élever à un an d'emprisonnement et à 720 000 francs d'amende.

ART. 12. – Ne donneront ouverture à aucune action les discours tenus au cours des débats de l'Assemblée Législative ainsi que les rapports et toutes autres pièces imprimées par ordre de cette Assemblée. Ne donnera lieu à aucune action le compte-rendu des séances publiques de l'Assemblée Législative fait de bonne foi dans les journaux.

ART. 13. – Sera déchu de la qualité de membre de l'Assemblée Législative celui qui, pendant la durée de son mandat, aura été frappé d'une condamnation emportant aux termes de la législation en vigueur la privation d'être élu ou désigné.

La déchéance sera prononcée par l'Assemblée Législative sur le vu des pièces justificatives.

ART. 14. – Les membres de l'Assemblée Législative perçoivent une indemnité annuelle payable mensuellement et dont le montant est fixé par la loi. Ils ont droit à leur indemnité à partir du lendemain du jour de leur élection jusqu'au lendemain du jour de la cessation de leur pouvoir.

Les membres de l'Assemblée Législative que concernent les dispositions de l'article 8 ci-dessus bénéficieront du traitement le plus avantageux, étant entendu qu'ils ne pourront cumuler les indemnités de membre de l'Assemblée Législative avec les traitements, salaires ou indemnités dont ils bénéficiaient du fait de leurs fonctions rétribuées sur les fonds publics.

Toutefois, et pendant la première législature, l'interdiction du cumul ne concerne pas les chefs traditionnels.

Le règlement intérieur de l'Assemblée Législative fixe les conditions dans lesquelles le droit à l'indemnité peut être réduit ou même supprimé à la suite d'une mesure disciplinaire.

Les modalités de remboursement des frais de voyage, dans les limites de la République Autonome du Togo, des membres de l'Assemblée Législative sont déterminées par décision du Bureau de l'Assemblée.

Si le mandat qu'il détient comporte une rémunération moindre, le fonctionnaire détaché pour exercer cette fonction publique élective continuera à percevoir la rémunération afférente à son grade et à son échelon et les avantages pécuniaires auxquels il pouvait prétendre avant son élection. Il pourra prétendre, en outre, aux avantages en nature prévus par la réglementation en vigueur⁵⁰⁵.

ART. 15. – Le règlement intérieur de l'Assemblée Législative détermine le montant et les conditions d'attribution d'indemnités spéciales et d'avantages en nature au président de l'Assemblée, ainsi qu'éventuellement d'indemnités aux questeurs.

TITRE IV

Du fonctionnement de l'Assemblée Législative

ART. 16. – L'Assemblée Législative tient chaque année trois sessions :

la première s'ouvre le premier mardi du mois de février,

⁵⁰⁵ Ce dernier alinéa résulte de l'adoption de la Loi n° 57-13 du 28 mars 1957, article 2.

la seconde s'ouvre le deuxième mardi du mois de mai,

la troisième s'ouvre le premier mardi du mois d'octobre.

Lorsque la durée d'une session a dépassé deux mois, la clôture peut être prononcée par décret pris en Conseil des ministres.

En cas de renouvellement, l'Assemblée se réunit de plein droit le troisième jeudi suivant les élections.

ART. 17. – Sur la demande écrite du Premier Ministre ou de la moitié des membres composant l'Assemblée Législative, le président de l'Assemblée doit convoquer celle-ci en session extraordinaire ; dès que l'ordre du jour, qui est alors limité aux affaires inscrites dans la demande, est épuisé et deux mois au plus à daté de l'ouverture de la session, la clôture en est prononcée par décret pris en Conseil des ministres.

ART. 18. – L'Assemblée Législative élit son Bureau dans les conditions fixées par son règlement intérieur.

ART. 19. – Le président veille à la sûreté intérieure et extérieure de l'Assemblée et en a seul la police. Il peut faire expulser de la salle des séances ou faire arrêter toute personne qui trouble l'ordre. Il peut requérir les forces de police locales dont il juge le concours nécessaire.

Les réquisitions peuvent être adressées directement à tous officiers, commandants ou fonctionnaires des forces de police locales qui doivent y obtempérer.

ART. 20. – Les séances de l'Assemblée Législative sont publiques. Les comptes-rendus in extenso des débats ainsi que les documents parlementaires sont signés par le président et conservés. Ils sont portés à la connaissance du public dans les formes et conditions choisies par l'Assemblée.

ART. 21. – L'Assemblée fixe, dans son règlement intérieur, les modalités concernant son fonctionnement et elle règle l'ordre de ses délibérations.

ART. 22. – Les ministres ont accès à l'Assemblée Législative et à ses Commissions. Ils doivent être entendus lorsqu'ils le demandent ou lorsque l'Assemblée exprime le désir de les entendre sur une des matières ressortissant à leurs attributions.

La discussion en Assemblée d'un projet de loi est soutenu par le ministre désigné dans chaque cas par le Conseil.

Les ministres peuvent se faire assister dans les discussion devant l'Assemblée Législative par des fonctionnaires de leur choix.

L'Assemblée Législative et ses commissions ne peuvent convoquer ou entendre directement aucun fonctionnaire de la République Autonome du Togo.

Les membres de l'Assemblée Législative peuvent poser au ministre des questions orales ou écrites relatives aux affaires de leur ressort.

Les ministres sont tenus de répondre à ces questions oralement pour les premières, par écrit pour les secondes. Le texte des questions et réponses écrites est porté à la connaissance du public dans les mêmes conditions que les documents parlementaires. Les questions orales et écrites et les réponses ne peuvent viser nominativement une personne physique ou morale.

Lorsqu'un membre de l'Assemblée Législative désirera interpellier le Premier Ministre ou l'action générale ou particulière des ministres ou de l'un d'eux, il déposera une demande sur le Bureau de l'Assemblée Législative.

Le débat sur l'interpellation ne pourra s'ouvrir qu'après expiration des délibérations relatives aux affaires qui étaient déjà inscrites à l'ordre du jour lors du dépôt de la demande.

ART. 23. – L'Assemblée Législative peut charger un ou plusieurs de ses membres de recueillir sur les lieux les renseignements qui lui seraient nécessaires pour statuer sur les affaires entrant dans ses attributions.

ART. 24. – Les projets de lois et les propositions de lois sont déposées sur le Bureau de l'Assemblée Législative.

Lorsque la législation concernant une matière aura été codifiée, les projets et les propositions de lois susceptibles d'y apporter une modification quelconque seront présentées sous forme de modifications du code intéressé.

ART. 25. – L'Assemblée Législative étudie les projets et propositions de lois dont elle est saisie dans des Commissions dont elle fixe le nombre, la composition et la compétence. Elle peut émettre des résolutions pour attirer l'attention du Conseil des ministres sur toutes questions d'intérêt général.

ART. 26. – Il appartient au Conseil des ministres de prendre les actes administratifs individuels ou collectifs nécessaires à la gestion des affaires togolaises conformément à la législation et à la réglementation en vigueur.

Toutefois, certains actes de gestion sont délibérés par l'Assemblée Législative.

Il s'agit limitativement :

Création, suppression, modification des limites ou de nom des collectivités secondaires ou établissements publics ;

Détermination de plans de grands travaux ;

Classement et déclassement du domaine public, artificiel et notamment des routes, canaux, étangs et aérodrômes togolais ;

Concessions de travaux et de services publics ;

Tarif des redevances domaniales, tarif des frais de justice ;

Acceptation des offres de concours aux dépenses togolaises ;

Mode de gestion des propriétés immobilières de la République Autonome du Togo ;

Sous réserve des dispositions intéressant les concessions rurales ou urbaines, acquisitions, aliénations, échanges, affectation, changements de destination ou d'affectation, démembrements de propriété, cessions à bail pour plus de trois ans, ou ayant pour résultat de porter la durée des baux au-delà de trois ans, des propriétés mobilières de la République Autonome du Togo affectées ou non à un service public. Toutefois, les affectations de telles propriétés à des ministères ou services togolais seront prononcées par le Conseil des ministres ;

Actions à intenter ou à soutenir au nom de la République Autonome du Togo. Toutefois, les procédures relatives à des recours en annulation devant les tribunaux administratifs contre des décisions réglementaires ou individuelles émanant d'une autorité togolaise sont dispensées de ces formalités et sont suivies à la diligence du Conseil des ministres. En cas d'urgence, le Premier Ministre peut, sur décision du Conseil, intenter ou soutenir toute action ou y défendre sans autorisation législative, qu'il sera tenu, toutefois, de solliciter immédiatement si l'Assemblée Législative est en cession, dès l'ouverture de la prochaine cession dans le cas contraire, et faire tous actes conservatoires ;

Transactions concernant les droits et obligations de la République Autonome du Togo portant sur des litiges supérieurs à un million (1 000 000) ;

Acceptations ou refus des dons et legs faits à la République Autonome du Togo, lorsque leur valeur au jour de la dévolution à la République Autonome du Togo est supérieure à un million (1 000 000) ou lorsque la donation ou legs comporte des charges. Le Premier Ministre peut toujours, sur décision du Conseil, accepter – à titre conservatoire – les dons et legs visés au paragraphe précédent. La loi qui intervient ensuite prend effet à dater du jour de l'acceptation du Premier Ministre ;

Assurances des propriétés mobilières ou immobilières du Togo ;

Placement et aliénation des fonds de la République Autonome du Togo, emprunts, prêts, garanties, cautionnements, souscrits ou consentis par la République Autonome du Togo ;

Octroi des concessions rurales agricoles égales ou supérieures à deux cents hectares et des concessions forestières supérieures à cinq cents hectares et l'approbation du cahier des charges annexé à l'acte de concession ainsi que l'octroi des permis temporaires d'exploitation forestière d'une durée supérieure à cinq ans ou d'une superficie supérieures à mille hectares. Approbation des plans de lotissement de concessions urbaines lorsque la surface totale du lotissement, ajoutée à celle des lots déjà approuvés, atteint ou dépasse déjà vingt hectares.

TITRE V

Du Conseil des ministres

ART. 27. – Le Premier Ministre représente la République Autonome du Togo dans tous les actes de la vie civile.

ART. 28. – Le Premier Ministre et les ministres peuvent déléguer par arrêté nominatif leurs pouvoirs, à l'exception de celui de contresigner les décrets togolais, à des fonctionnaires de leur département.

ART. 29. – Les ministres perçoivent une indemnité annuelle à versement mensuel déterminé par la loi. Ils sont soumis aux règles de non-cumul édictées à l'article 14.

Ils ont droit à leur indemnité à partir du lendemain du jour de leur nomination jusqu'au lendemain du jour de la cessation de leurs fonctions. Pendant la durée de leurs fonctions, un

logement administratif leur est gratuitement affecté. Les frais d'entretien des hôtels des ministres incombent à la République Autonome du Togo.

ART. 30. – Les délibérations du Conseil des ministres sont secrètes. Un organe spécialisé est chargé de dresser les procès-verbaux des délibérations, ainsi que d'assurer les tâches administratives de liaison entre l'Assemblée Législative et le Gouvernement et, notamment la transmission des projets de loi, la promulgation des lois, la conservation des minutes.

ART. 31. – Le pouvoir réglementaire du Conseil des ministres, du Premier Ministre et des ministres peut s'exercer en toutes matières togolaises, sauf celles pour lesquelles des lois togolaises ont déjà déposé des règles et celles réservées à la compétence de l'Assemblée Législative.

Lorsque l'Assemblée Législative a adopté une loi dans une matière réservée ou non, le pouvoir réglementaire s'exerce en cette matière pour assurer l'exécution de la loi et conformément à celle-ci.

Annexe 20 : PROJET DE DÉCRET modifiant le Décret du 24 août 1956 portant statut du Togo (transformé en DÉCRET n° 58-187 du 22 février 1958)

Le président du Conseil des ministres ;

Sur le rapport du Ministre de la France d'outre-mer ;

Vu la Loi n° 56-619 du 23 juin 1956 autorisant le Gouvernement à mettre en œuvre les réformes et à prendre les mesures propres à assurer l'évolution des territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer, notamment son article 8 ;

Vu le Décret n° 56-847 du 24 août 1956 portant statut du Togo, modifié par le Décret n° 57-359 du 22 mars 1957 ;

Vu le vote de l'Assemblée Législative du Togo dans sa séance du ... ;

Le Conseil d'Etat entendu ;

Le Conseil des ministres entendu ;

DÉCRÈTE :

ART. premier. – Les dispositions du Décret du 24 août 1956 portant statut du Togo sont modifiées et complétées ainsi qu’il suit.

TITRE PREMIER

De la République du Togo

ART. 1^{er}. – Le Togo est une République fondée sur le respect des traités et des conventions internationales, et des principes inscrits dans la Déclaration Universelle des droits de l’Homme et dans le préambule de la Constitution de la République française.

Ses rapports avec la République française sont définis par le présent statut dans une communauté d’esprit et d’intérêts.

TITRE II

Des institutions

ART. 2. – La gestion des affaires togolaise est assurée par une Assemblée Législative dénommée "Chambre des députés" élue au suffrage universel direct et par un Gouvernement togolais ayant à sa tête un Premier Ministre.

Section I. De la Chambre des députés

ART. 3. – Le pouvoir législatif appartient à la Chambre des députés qui vote la loi.

ART. 4. – Le mandat des députés à la Chambre des députés est de six ans.

ART. 5. – Le Premier Ministre, en Conseil des ministres, et les députés ont l'initiative de la loi.

ART. 6. – Quand elle modifie les règles du statut civil coutumier, la loi est votée après avis du ou des Conseils de circonscription intéressés et à la majorité des deux tiers des membres composant la Chambre des députés.

ART. 7. – Avant l'expiration d'un délai de (10) dix jours francs, à compter du vote de la loi, le Premier Ministre, en Conseil des ministres, peut par un message motivé demander à la Chambre des députés une nouvelle délibération, qui ne peut être refusée.

ART. 8. – La Chambre des députés peut être dissoute par décret du Premier Ministre pris en Conseil des ministres. La loi détermine les conditions d'exercice du droit de dissolution.

Section II. Du Gouvernement togolais

ART. 9. – Le Premier Ministre désigné se présente devant la Chambre des députés afin d'en recevoir l'investiture.

ART. 10. – Le Premier Ministre reçoit l'investiture par un vote à la majorité simple. Il nomme les ministres qui composent avec lui le Cabinet. Il peut mettre fin à leurs fonctions.

ART. 11. – La qualité de Premier Ministre ou de ministre est incompatible avec les fonctions de :

Président de la Chambre des députés ou membre du Bureau ou des Commissions de celle-ci ;

Membre du Gouvernement de la République française.

ART. 12. – Le Premier Ministre préside le Conseil des ministres.

ART. 13. – Le Premier Ministre attribue à chacun des membres du Conseil des ministres les services dont ils auront respectivement la direction et la responsabilité.

ART. 14. – Le Premier Ministre est désigné pour une période égale à la durée du mandat des membres de la Chambre des députés. Toutefois, cette période ne prend fin qu'à la date de l'investiture du nouveau Premier Ministre, qui doit intervenir au plus tard le huitième jour de la première session tenue par la Chambre des députés après son renouvellement.

ART. 15. – La Chambre des députés peut mettre fin aux fonctions du Premier Ministre par le vote d'une motion de censure à la majorité absolue des membres la composant. Le vote ne peut intervenir que trois jours après le dépôt de la motion. Le vote de la motion de censure entraîne la fin des fonctions de tous les ministres.

ART. 16. – Après le vote d'une motion de censure, refus d'investiture ou démission du Premier Ministre, le Gouvernement reste en fonction jusqu'à l'investiture du nouveau Premier Ministre.

ART. 17. – Le Premier Ministre, en Conseil des ministres, exerce le pouvoir réglementaire. Dans la limite des crédits budgétaires, il organise les services publics de la République. Il définit la compétence et l'orientation de chacun d'eux.

Les actes du Premier Ministre prévus au présent article sont contresignés par le ou les ministres intéressés et publiés au Journal Officiel de la République du Togo. Ces règlements peuvent être assortis de sanctions pénales.

TITRE III

Du Haut-Commissaire de la République française

ART. 18. – La République française délègue au Togo un Haut-Commissaire.

ART. 19. – Le Haut-Commissaire, nommé par décret pris en Conseil des ministres, est délégué permanent de la République française. Il exerce au Togo les compétences de la République française dont les services sont soumis à son autorité.

Le Haut-Commissaire est assisté d'un Haut-Commissaire adjoint qui le supplée en cas d'absence ou d'empêchement et auquel il peut déléguer ses pouvoirs.

Sur demande du Gouvernement togolais, le Haut-Commissaire peut apporter son appui au maintien de l'ordre public.

ART. 20. – Le Haut-Commissaire, après les consultations d'usage et notamment celle des membres de la Chambres de Députés, désigne le Premier Ministre.

ART. 21. – Le Haut-Commissaire a accès au Conseil des ministres.

Il le préside lorsque le Conseil traite des affaires intéressant à la fois les compétences togolaises et les services français ou les programmes d'emploi des aides financières.

ART. 22. – Sont au Togo fonctionnaires au service de la République et, à ce titre, à la charge du budget français :

le Haut-Commissaire de la République française, ses représentants à l'intérieur et son Cabinet ; le Haut-Commissaire adjoint et les services du haut-commissariat ;

les forces et services chargés de la défense, de la sécurité extérieure et frontalière et du contrôle des changes.

A la demande la République du Togo, le service du Trésor togolais est assuré par le service du Trésor de la République française, les dépenses de ce service étant à la charge du budget

français, sous réserve d'un reversement de la République du Togo égal au quart du coût réel du fonctionnement dudit service.

ART. 23. – Sous réserve d'en informer les autorités togolaises qualifiées, le Haut-Commissaire peut, dans les affaires qui relèvent de la compétence de la République française, requérir le chef du service judiciaire togolais de faire, conformément aux instructions qu'il recevra, les actes nécessaires pour saisir les tribunaux.

Le Haut-Commissaire, dans les mêmes conditions, pourra faire personnellement requérir les officiers de police judiciaire de faire, chacun en ce qui le concerne, tous les actes à l'effet de constater les crimes, délits et contraventions et d'en livrer les auteurs aux tribunaux chargés de les punir.

ART. 24. – Un règlement d'administration publique déterminera les modalités d'exercice des attributions du Haut-Commissaire en sa qualité de représentant du Gouvernement français et de chef des services de la République française.

TITRE IV

De la répartition des compétences

ART. 25. – Le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire appartiennent en toutes matières aux autorités de la République du Togo.

Ils s'exercent notamment dans les domaines suivants :

a) Organisation politique et administrative de la République du Togo :

- régime des libertés publiques ;
- organisation des collectivités locales (circonscriptions et communes) ;
- régime électoral ;
- organisation de la représentation des intérêts économiques ;
- organisation de la justice (justice civile, justice pénale, justice coutumière, justice administrative) ;
- organisation de l'information de la radiodiffusion publique ;
- le statut de la fonction publique ;

b) Finance publique :

- régime financier ; budgets, emprunts ;
- comptes financiers, comptabilité publique ;
- régime fiscal, impôts directs et indirects ;
- douanes ;
- domaines ;

c) Questions économiques :

- affaires économiques ;
- plans de développement et d'investissement ;
- organisation et développement de l'économie ;
- commerce intérieur ;
- crédits intérieurs ;
- agriculture, élevage, eaux et forêts, chasse, pêches fluviales, pêches maritimes,

coopératives, mutualités, crédits agricoles ;

- urbanisme, logement ;

- travaux publics, régime des substances minérales ;

- chemin de fer, transports routiers, navigation côtière et transports aériens intérieurs;

- postes, télécommunications ;

- recherche scientifique ;

d) Affaires sociales :

- régime du travail ;

- Sécurité sociale, allocations familiales ;

- aides sociales, assistances, santé publique, hygiène ;

- enseignement du premier degré, du second degré, enseignement professionnel et technique, enseignement supérieur ;

- jeunesse, éducation physique, sports ;

- éducation de masse et développement des collectivités ;

e) Droit privé :

- statut des personnes et des biens ;

- statut civil coutumier ;

- législation commerciale ;

- législation pénale.

ART. 26. – La République française, dans le cadre des accords internationaux, garantit l'intégrité des limites territoriales de la République du Togo.

ART. 27. – La République française a la responsabilité des relations extérieures, de la politique monétaire et de la défense de la République togolaise.

En conséquence, nonobstant les dispositions de l'article 25, la législation et la réglementation relatives :

- aux relations extérieures ;
- à la monnaie et aux changes ;
- à la défense ;

sont des compétences de la République française.

Des conventions entre les Gouvernements français et togolais détermineront, en tant que besoin, les modalités d'application des dispositions de l'article précédent.

Le Haut-Commissaire de la République française assure l'application des législations et des réglementations touchant les compétences énumérées au présent article.

ART. 28. – La République du Togo participe par ses représentants élus au fonctionnement des organes centraux de la République française et à l'exercice des compétences qui en relèvent.

A cet effet, et dans les conditions prévues par les lois relatives à la formations des assemblées de la République française, le Togo est représenté au Parlement, à l'Assemblée de l'Union Française et, le cas échéant, au Conseil économique.

ART. 29. – Les jugements et arrêts des tribunaux de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif peuvent faire l'objet de pourvois en cassation dans les conditions qui seront définies par une convention.

ART. 30. – Les lois et règlements togolais et les règlements français qui ne respecteraient pas les conventions internationales ou la répartition des compétences prévue au présent statut entre autorités françaises et togolaises pourront faire l’objet d’un arbitrage dans des conditions et selon une procédure fixée par convention entre les Gouvernements intéressés.

La demande d’arbitrage doit être faite dans les 10 jours du vote définitif de la loi ou de la publication au Togo des règlements. Elle a un effet suspensif en ce qui concerne les lois.

En ce qui concerne les règlements, la demande d’arbitrage aura un effet suspensif chaque fois que les deux parties en seront d’accord.

L’arbitrage doit intervenir au plus tard 3 mois après le vote de la loi ou la publication des règlements, faute de quoi la demande d’arbitrage est considérée comme rejetée.

TITRE V

De la citoyenneté

ART. 31. – Les ressortissants du Togo sont citoyens togolais.

ART. 32. – Les citoyens togolais jouissant des droits et libertés garantis aux citoyens français ont accès à toutes les fonctions et sont électeurs et éligibles dans l’ensemble de la République française, dans les mêmes conditions que les citoyens français.

Ils demeurent exempts d’obligations militaires, mais peuvent toutefois entrer dans les Forces Armées de la République française par voie d’engagement volontaire.

ART. 33. – Les citoyens français jouissent réciproquement au Togo de tous les droits et libertés attachés à la qualité de citoyen togolais. Leur statut personnel continue à être régi par la loi française.

TITRE VI

Evolution du statut

ART. 34. – Le présent statut susceptible d'évolution peut être modifié à la suite d'une motion de la Chambre des députés.

Aucune modification ne peut entrer en vigueur avant un vote favorable de cette Chambre.

La Chambre des députés peut, par des lois adoptées à la majorité des deux tiers des membres la composant, modifier les dispositions du présent statut concernant les pouvoirs publics togolais, à savoir le Titre II.

TITRE VII

Dispositions diverses

ART. 35. – La République du Togo continuera à bénéficier des dispositions de la Loi du 30 avril 1946 instituant le F.I.D.E.S..

ART. 36. – Des plans de recrutement du personnel et d’orientation des étudiants seront établis, en liaison par le Ministre de la France d’outre-mer et le Gouvernement togolais, en vue d’accélérer l’entrée des Togolais dans les services de la République française énumérés à l’article 22.

ART. 37. – La participation de la République togolaise à des organismes communs pourra faire l’objet d’accords particuliers passés avec le Gouvernement français ou le Haut-Commissaire.

ART. 38. – Les lois et règlements régulièrement promulgués et publiés au Togo à la date d’entrée en vigueur du présent statut, et qui ne sont pas contraires à ses dispositions, demeurent applicables tant que leur modification ou leur abrogation n’est pas intervenue dans les conditions fixées par ledit statut.

ART. 39. – Les immeubles nécessaires au fonctionnement des services publics sont répartis entre la République française, la République du Togo et les collectivités locales, selon les budgets auxquels incombera leur entretien du fait du présent statut et des conventions conclues pour son application.

TITRE VIII

Dispositions transitoires

ART. 40. – Tant que le Togo restera placé sous le régime international, une tutelle provisoire d’opportunité s’exercera sur les pouvoirs des autorités togolaises, afin de permettre à l’administration française d’assumer toutes les obligations résultant pour elle du chapitre XII de la Charte des Nations unies et de l’accord de tutelle.

ART. 41. – Cette tutelle provisoire d’opportunité s’exercera au moyen d’un droit de veto du Ministre de la France d’outre-mer sur les lois togolaises et d’un droit de veto du Haut-Commissaire sur les décisions du Conseil des ministres et des ministres. Le droit de veto ne pourra être utilisé que dans un délai de dix jours francs à compter soit du vote de la loi, soit de la publication de la décision. Les dispositions de l’article 15 sont suspendues pendant la durée de la tutelle provisoire d’opportunité.

ART. deux. – L’article 42 ancien est abrogé.

ART. trois. – Le Ministre de la France d’outre-mer est chargé de l’exécution du présent décret, notamment de conclure les conventions relatives à son application.

Ce décret sera publié au Journal Officiel de la République française.

Annexe 20 : PROJET DE DÉCRET modifiant le décret du 24 août 1956 portant statut du Togo (transformé en DÉCRET n° 58-187 du 22 février 1958)

Annexe 21 : Convention franco-togolaise d'arbitrage, signée le 15 février 1958 par le Premier Ministre togolais et le Ministre de la France d'outre-mer

Monsieur Gérard JAQUET, Ministre de la France d'outre-mer de la République française,

Monsieur Nicolas GRUNITZKY, Premier Ministre de la République du Togo

Sont convenus :

ART. 1^{er}. – L'arbitrage prévu à l'article 30 du statut de la République du Togo est exercé par le Conseil d'Etat.

ART. 2. – Les demandes d'arbitrage sont adressées par la partie demanderesse au vice-président du Conseil d'Etat. Simultanément, elles sont notifiées à l'autre partie.

Les demandes sont formées, en ce qui concerne la République du Togo, par le Premier Ministre, en ce qui concerne la République française par le représentant de la France au Togo.

Le Premier Ministre de la République du Togo surseoit à la promulgation de tout texte de loi qui aurait fait l'objet d'une notification de demande d'arbitrage dans les conditions prévues au présent article.

ART. 3. – En ce qui concerne les règlements, le point de départ du délai pour la demande d'arbitrage et pour le délai accordé au Conseil d'Etat pour rendre cet arbitrage est celui prévu à l'article 30 du statut.

Toutefois, la notification officielle du texte faite à l'autre partie suffit à faire courir les délais susmentionnés avant toute publication.

ART. 4. – Le Conseil d'Etat statue après avoir entendu les représentants du Gouvernement de la République française et de la République du Togo. Il prend une décision qui s'impose à ces deux Gouvernements et que ceux-ci s'engagent solennellement à respecter.

ART. 5. – La date d'entrée en vigueur de la présente convention est celle de la publication au Journal Officiel de la République du Togo du Décret n° 58-187 du 22 février 1958 modifiant le Décret du 24 août 1956 portant statut du Togo.

Annexe 22 : Convention franco-togolaise relative à la participation des Forces Armées de la République française au maintien de l'ordre public, signée le 15 février 1958 par le Premier Ministre togolais et le Ministre de la France d'outre-mer

Monsieur Gérard JAQUET, Ministre de la France d'outre-mer de la République française,

Monsieur Nicolas GRUNITZKY, Premier Ministre de la République du Togo

Sont convenus :

ART. 1^{er}. – Le Gouvernement de la République du Togo est responsable de l'ordre public sur le territoire du Togo.

Outre ses propres forces de police, il dispose à cet effet d'éléments de gendarmerie qui peuvent être mis à sa disposition, pour emploi par le Haut-Commissaire et utilisées suivant les dispositions du protocole du 15 novembre 1956.

ART. 2. – Sur demande du Gouvernement togolais, des cadres appartenant à la gendarmerie pourront être détachés auprès des forces de police togolaises pour assurer leur encadrement et leur instruction.

Les forces de police et de gendarmerie stationnées au Togo sont dotées d'un équipement et d'un armement uniformes.

ART. 3. – Si l'évolution de la situation intérieure l'exige, le représentant de la République française peut, à la demande du Gouvernement de la République du Togo, accorder l'appui d'unités de la gendarmerie et des Forces Armées françaises au maintien de l'ordre public dans le territoire de la République du Togo. Ces forces peuvent être employées dans les conditions prévues pour leur utilisation à l'intérieur du territoire de la République française.

ART. 4. – Si des événements graves, mettant en péril imminent l'intégrité des limites territoriales du Togo ou sa sécurité intérieure entraînent un empêchement absolu pour le Gouvernement togolais d'assurer l'exercice du pouvoir, le représentant de la République française est habilité à prendre, à titre exceptionnel et essentiellement provisoire, toutes dispositions nécessaires au rétablissement de l'ordre et de l'égalité togolaise.

ART. 5. – La date d'entrée en vigueur de la présente convention est celle de la publication au Journal Officiel de la République du Togo du Décret n° 58-187 du 22 février 1958 modifiant le Décret du 24 août 1956 portant statut du Togo.

Annexe 23 : Convention franco-togolaise relative à la mise en œuvre de l'article 29 du statut du Togo, signée le 15 février 1958 par le Premier Ministre togolais et le Ministre de la France d'outre-mer

Monsieur Gérard JAQUET, Ministre de la France d'outre-mer de la République française,

Monsieur Nicolas GRUNITZKY, Premier Ministre de la République du Togo

Sont convenus :

ART. 1^{er}. – Sont susceptibles de pourvoi en cassation, devant la Cour de Cassation dans les formes et délais prévus par la procédure en vigueur devant cette juridiction, les jugements et arrêts en dernier ressort des tribunaux togolais de l'ordre judiciaire statuant en toute matière ayant fait l'objet d'une législation écrite.

En outre, la Cour de Cassation demeure saisie de toutes les affaires dans lesquelles un pourvoi en cassation a été formé antérieurement à la date d'application de la présente convention.

ART. 2. – Sont expressément exclues de la compétence des juridictions togolaises les infractions relevant de la compétence des juridictions militaires. La compétence de ces dernières est déterminée d'un commun accord par référence aux Codes de justice militaire et maritime et aux articles 553 à 558 et 570 à 571 du Code d'instruction criminelle.

ART. 3. – Les décisions juridictionnelles en dernier ressort rendues en matière administrative sont susceptibles de pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat selon les formes et délais prévus par la procédure en vigueur devant cette juridiction.

Le Conseil d'Etat demeure saisi de toutes les affaires dans lesquelles un recours a été formé antérieurement à la date d'application de la présente convention.

ART. 4. – Les décisions de cassation renvoient devant les juridictions togolaises autrement composées.

ART. 5. – La date d'entrée en vigueur de la présente convention est celle de la publication au Journal Officiel de la République du Togo du Décret n° 58-187 du 22 février 1958 modifiant le Décret du 24 août 1956 portant statut du Togo.

Bibliographie
Sources
Archives Nationales du Togo (Lomé)

BIBLIOGRAPHIE

Sources

Centre des Archives d'outre-mer (Aix-en-Provence)

- **Séries Géographiques Togo/Cameroun**

Carton 2 : Dossiers 7, 8, 17, 20

Carton 4 : Dossiers 40, 41

Carton 6 : Dossiers 58, 59, 64, 66

Carton 7 : Dossiers 71, 72

- **Affaires Politiques Togo/Cameroun/Madagascar (1920-1957)**

Carton 392 : Dossier 212 bis

Carton 606 : Dossier 4

Carton 608 : Dossier 3

Carton 610 : Dossiers 6, 15

Carton 622 : Dossier 1

Carton 634 : Dossier 4

Carton 894 : Dossier 5

Carton 2178 : Dossier 5

Carton 2191 : Dossier 8 (une partie du dossier est non communicable)

Carton 2199 : Dossier 8

Carton 2309 : Dossier 2

Carton 2313 : Dossier 4

Carton 2662 : Dossier 5

Carton 2705 : Dossier 8

Carton 2706 : Dossiers 3 ; 8 (non communicable avant 2010)

Archives Nationales du Togo (Lomé)

- 2 Affaires Politiques et Administratives, Rapports périodiques des Commandants de cercles, Cercle de Lomé, Extrait du rapport mensuel sur la situation politique et économique du cercle (1920-1921)

- 2 Affaires Politiques et Administratives, Dapaong, 1950-1958, Déclaration de MALAZOUE Paul au Congrès de la Jeunesse du Nord Togo (J.N.T.) à Lama-Kara le 8 juin 1954

- 8 Affaires Politiques et Administratives, Direction des affaires politiques, Lettre du Gouverneur Général de l'A.O.F. par intérim à l'Administrateur supérieur du Togo, a/s Interdiction de journaux publiés en Gold Coast portant atteinte à l'administration française au Togo, 31 août 1935

- 8 Affaires Politiques et Administratives, Direction des affaires politiques, Rapport sur l'extension systématique de l'excitation anti-allemande, année 1933

- 8 Affaires Politiques et Administratives, Direction des affaires politiques, Rapport a/s Renseignements sur les membres de la Duawo. Surveillance de Gabriel ATIKPOE, année 1933

- Rapport annuel du Gouvernement français sur l'administration sous mandat des territoires du Togo, chapitre XIII, *Situation politique*, année 1924, pp. 137-144

- Rapport annuel du Gouvernement français au Conseil de la S.D.N. sur l'administration sous mandat du territoire du Togo, chapitre XIII, *Situation politique*, année 1926, pp. 103-105

- Rapports annuels du Gouvernement français à l'Assemblée Générale des Nations unies sur l'administration du Togo placé sous le mandat de la France, années 1930-1945

- Rapport annuel du Gouvernement français à l'Assemblée Générale des Nations unies sur l'administration du Togo placé sous la tutelle de la France, V^{ème} partie, *Progrès politique*, année 1954, pp. 37-49

- Discours de Augustin KEZIE au Congrès de la Jeunesse du Nord Togo, le 8 juin 1954 à Kara, in Affaires Politiques et Administratives, Dapango, 1950-1958.

- Les Cloches du Togo, n° 1, 27 juin 1955

Articles et travaux publiés

Anonyme *Une mission sacrée*, in "The African Morning Post", 11 juillet 1935.

Anonyme Bulletin de l'Association pour l'étude des problèmes de l'Union française,

n° 85, Série n° 7, février 1955, pp. 31-34 ;

n° 94, Série n° 16, novembre 1955, pp. 1-23.

ADIMADO MESSAN (M.) *Frontières contre les peuples en Afrique Noire : le cas Ewé*, Thèse de doctorat de 3^{ème} cycle d'Histoire, Paris I, Sorbonne, 1975, 378 p.

ADUAYOM (M.) *Le Togo*, in COQUERY-VIDROVITCH (C.) et KPONTON (J.), *Afrique Noire. Permanences et ruptures*, Paris, 2^{ème} édition l'Harmattan, 1993, pp. 407-431.

AKAKPO (A.) *Les frontières togolaises : les modifications de 1927-1929*, Lomé, étude et documents, Université du Bénin, FLESH, 1979, 227 p.

AUDRAN (C.) *La promulgation du statut du Togo marque une date importante dans l'histoire de l'Union Française*, in *Marchés coloniaux du monde*, n° 564, 1^{er} septembre 1956, pp. 2329-2332.

BARANDAO (K.) « *Mise en valeur* » et changement social au Togo dans l'entre-deux-guerres (1914-1940), Thèse de doctorat de 3^{ème} cycle, Paris I, Sorbonne, U.F.R. d'Histoire, 1987, tomes 1 et 2, 644 p.

BORELLA (F.) *L'évolution politique et juridique de l'Union Française depuis 1946*, Thèse de doctorat de droit, Faculté de droit de Nancy, 1957, 499 p.

CHAMOIS (H.) *L'avis sur certaines institutions du Togo*, *Revue Juridique et Politique de l'Union Française*, octobre-décembre 1954, pp. 587-604.

CHANEE (F. A.) *The Gold Coast : retraite des criminels à vingt ans d'interdiction de séjour*, in "The Gold Coast Spectator", 15 juin 1935.

COLLIARD (C. A.) *L'évolution du statut des territoires du Togo*, *Annuaire français de droit international*, Centre National de la Recherche Scientifique, 1956, pp. 222-241.

La collectivité autonome en droit international public et dans la pratique de la Charte de l'O.N.U., *Annuaire français de droit international*, Centre National de la Recherche Scientifique, 1958, pp. 7-32.

CORPIERRE (M.) *Les trois singularités du Togo*, in Preuves, décembre 1965, pp. 48-57.

DADJA HALLA-KAWA (S.) *Le Togo « Musterkolonie ». Souvenir de l'Allemagne dans la société togolaise*, Thèse de doctorat de 3^{ème} cycle d'Etudes Germaniques, Aix-en-Provence, 1982, tomes 1 et 2, 1180 p.

DIDIER (H.) *Problème togolais*, in Encyclopédie mensuelle d'Outre-mer, fascicule 56, avril 1955, pp. 145-148.

FROELICH (J.-C.) *Les paradoxes du Togo*, in Tropiques, n° 429, juin 1960, pp. 21-25.

FURUKAKI (P. T.) *Les mandats internationaux de la S.D.N.*, Thèse de doctorat d'Etat de droit international, Faculté de droit de Lyon, 1923, 230 p.

GONIDEC (P. F.) *De la dépendance à l'autonomie : l'Etat sous tutelle du Cameroun*, Paris, Annuaire Français de Droit International, Centre National de la Recherche Scientifique, 1957, pp. 597-626.

L'évolution de la République Autonome du Togo, Paris, Annuaire de droit international, Centre National de la Recherche Scientifique, 1957, pp. 627-638.

KPONTON (G.) *La décolonisation au Togo (1940-1960)*, Thèse de doctorat, 3^{ème} cycle, U.E.R. d'Histoire, Aix-en-Provence, vol. 1, 1977, 485 p.

LAMPUE (P.) *L'Union Française d'après la Constitution*, Revue Juridique et Politique de l'Union Française, 1947.

Précis de droit des pays d'outre-mer, Revue Juridique et Politique de l'Union Française, 1949.

Le territoire associé et l'Etat associé suivant la Constitution, Dalloz, Chronique, pp. 107-110.

LE CORNEC (J.) *Le statut du Togo*, Thèse de doctorat en droit, Paris, 1957, 487 p.

LEGLISE (G.) *Les réformes des institutions togolaises*, in Association pour l'étude des problèmes de l'Union Française, Bulletin n° 94, novembre 1955, 38 p.

LUCHAIRE (F.) *Revue juridique et politique de l'Union Française*, 1957, n° 3.

MICHEL (M.) *Le Togo dans les relations internationales au lendemain de la guerre : prodrome de la décolonisation ou petite mésentente cordiale (1945-1951)*, Colloque "Les

prodromes de la décolonisation de l'empire français (1936-1956)", 4 et 5 octobre 1984, Institut d'Histoire du Temps Présent.

PAGNIOU (T.), *Les élites indigènes du Togo à la conquête de l'autonomie politique : la lutte farouche du Comité de l'Unité Togolaise (C.U.T.) pour l'indépendance*, Mémoire de D.E.A., Histoire du droit des institutions et des faits sociaux, Université Jean Moulin, Lyon III, 1999, 85 p.

PECHOUX (L.) *Le mandat français sur le Togo*, Paris, 1939, édition A. Pedone, Thèse pour le doctorat en droit, faculté de droit de l'Université de Dijon, 405 p.

RENOUD (J.) *Le problème Ewé*, in *Climats*, n° 256, 9 novembre 1950.

ROCHE (J.) *La loi-cadre du 23 juin 1956*, Annales africaines publiées sous les auspices de l'Ecole supérieure de Droit de Dakar, 1957, pp. 97-104.

SERVETT (R.) *Togo = Dahomey : est-ce une union territoriale déguisée ?*, Annales coloniales, 12 décembre 1934.

WINTER (M.) *Administration mandataire ou annexion, sur les derniers événements de la Commission des*

mandats et dans les territoires africains sous mandat, in "Afrika-Nachrichten", 1^{er} décembre 1934, pp. 305-308.

ZIGAN (A.) *Le 24 janvier 1933, grâce aux femmes togolaises, la décolonisation commençait*, Afrique Histoire n° 9, 1983, pp. 12-16.

Ouvrages

Ouvrages généraux

ADU BOAHEN (A.) *La politique et le nationalisme en Afrique occidentale, 1919-1935*, in Histoire générale de l'Afrique, vol. VII, 1880-1935, Paris, édition UNESCO/NEA, 1987, pp. 671-693.

AGERON (Ch-R.) *Histoire de l'Algérie contemporaine*, Tome 2, De l'insurrection de 1871 au déclenchement de la guerre de libération (1954), Paris, Presse Universitaire de France, 1^{ère} édition, 1979, 643 p.

Histoire de l'Algérie contemporaine (1830-1988), Paris, Presse Universitaire de France, 9^{ème} édition,

collection Que sais-je ?, 1990, 126 p.

AUPHAN (P.) *Histoire de la décolonisation*, Paris, édition France-Empire, 1967, 319 p.

BRAUD (Ph.) *Sociologie politique*, Paris, 6^{ème} édition, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2002, 680 p.

CAIX (de R.), TRUITARD (L.) *Le domaine colonial français*, Tome 3, Paris, et autres édition du Cygne, 1930, 324 p.

COQUERY-VIDROVITCH (C.) *Afrique Noire. Permanences et ruptures*, Paris, 2^{ème} édition révisée, l'Harmattan, 1993, 450 p.

L'Afrique et les Africains au XIX^{ème} siècle. Mutations, révolutions, crises, Paris, édition Armand Colin, collection U Histoire contemporaine, 1999, 304 p.

COQUERY-VIDROVITCH (C.) *L'Afrique Noire. De 1800 à nos jours*, Paris, 3^{ème} édition, P.U.F., collection l'Histoire et ses Problèmes, 1992, 499 p.

CORNEVIN (R.) *Histoire de l'Afrique. Colonisation, décolonisation, indépendance*, Tome 3, Paris, édition Payot, 1975, 691 p.

La République Populaire du Bénin. Des origines dahoméennes à nos jours, Paris, édition G.-P. Maisonneuve et Larosse, 1981, pp. 429-431.

d'ALMEIDA-TOPOR (H.) *L'Afrique au XX^{ème} siècle*, Paris, éditions Armand Colin, 1993, 363 p.

DAVID (Ph.) *Le Bénin*, Paris, éditions Karthala, 1998, 218 p.

DEBBASCH (Ch.), BOURDON (J.) *Droit Constitutionnel et institutions politiques*, et autres Paris, 4^{ème} édition Economica, 2001, 1033 p.

DELAVIGNETTE (R.) *Afrique Occidentale Française*, Paris, Société d'éditions géographiques, maritimes et coloniales, 1931, 244 p.

Du bon usage de la décolonisation, Belgique, éditions Casterman, collection le Monde et l'Esprit, 1968, 118 p.

DESCHAMPS (H.) *Histoire générale de l'Afrique Noire, de Madagascar et des Archipels. De 1800 à nos jours*, Paris, P.U.F., tome 2, 1971, pp. 371-401.

DEVEY (M.) *Le Sénégal*, Paris, éditions Karthala, 2000, 306 p.

DIOUF (M.) *Histoire du Sénégal*, Paris, édition Maisonneuve et Larose, 2001, 255 p.

DUVERGER (M.) *Les partis politiques*, Paris, édition A. Colin, 1951, 476 p.

GAILLARD (Ph.) *Le Cameroun*, Paris, édition L'Harmattan, tome 1, 1989, 256 p.

GUILLIEN (R.), VINCENT (J.) *Lexique de termes juridiques*, Paris, Dalloz, 8^{ème}
et autres édition, 1990, 517 p.

IMBERT (J.) *Le Cameroun*, Paris, 2^{ème} édition P.U.F., collection Que sais-je ?, 1973, 127 p.

JORDI (J-J.) *L'inconscient ou le péril*, pp. 82-99, in PERVILLE (G.) et
JORDI (J-J.), *Alger 1940-1962. Une ville en guerres*, Paris, édition Autrement, collection
Mémoires, n° 56, 1999, 216 p.

JULIEN (Ch-A), MORSY (M.), *Les Africains*, Paris, édition J. A., tome V, 1977,
et autres pp. 263-293.

KI ZERBO (J.) *Histoire de l'Afrique Noire, d'hier à demain*, Paris, édition Hatier, 1972, 731 p.

LARONCE (C.) *N'Krumah, le panafricanisme et les Etats-Unis*, Paris, éditions Karthala, 2000, 325 p.

LECLERCQ (C.) *Sociologie politique*, Paris, édition Economica, 1998, 169 p.

LE VINE (V. T.) *Le Cameroun. Du mandat à l'indépendance*, Paris, Présence Africaine, 1984, 285 p.

LUGAN (B.) *Cette Afrique qui était allemande*, Paris, édition J. Picollec, 1990, 267 p.

M' BOKOLO (E.) *Afrique Noire et Civilisations. XIX^{ème} et XX^{ème}*

et autres *siècle*, Paris, édition Hatier, tome 2, 1992, pp. 351-356.

MILLOT (A.) *Les mandats internationaux. Etude sur l'application de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations*, Paris, éditions Emile Larose, 1924, 255 p.

OLATUNJI OLORUNDIMEHIN (B.) *La politique africaine et le nationalisme africain, 1919-1935*, in ADU BOAHEN (A.), *Histoire générale de l'Afrique*, vol. VII, *l'Afrique sous domination coloniale, 1880-1935*, Paris, édition UNESCO/NEA, 1987, pp. 609-623.

ROGER DE BENOIST (J.) *L'Afrique Occidentale Française. De la conférence de Brazzaville (1944) à l'indépendance (1960)*, Dakar, Nouvelles Editions Africaines, 1982, 617 p.

ROUS (J.) *Chronique de la décolonisation*, Paris, édition Présence africaine, 1965, 476 p.

RUSCIO (A.) *La décolonisation tragique. Une histoire de la décolonisation française 1945-1962*, Paris, Messidor, éditions sociales, 1987, 251 p.

SURET-CANALE (J.) *L'Afrique Noire occidentale et centrale. L'ère coloniale*, Paris, édition Sociales, 1977, 636 p.

Ouvrages sur le Togo

AJAVON (R.) *Naissance d'un Etat africain. Le Togo, territoire pilote. Lumière et ombre (1951-1958)*, Lomé, Nouvelles éditions africaines, 1989, 331 p.

CHAZELAS (V.) *Territoires africains sous mandat de la France, Cameroun et Togo*, Paris, Société d'éditions géographique, maritime et coloniale, 1931, 240 p.

CORNEVIN (R.) *Histoire du Togo*, Paris, édition Berger-Levrault, 1959, 555 p.

Le Togo, nation pilote, Paris, Nouvelles éditions latines, collection Survol du monde, 1963, 160 p.

Le Togo. Des origines à nos jours, Paris, Publications de l'Académie des Sciences d'Outre-mer, 1988, 556 p.

FROELICH (J.-C.) *Cameroun-Togo, Territoires sous tutelle*, Paris, édition Berger-Levrault, 1956, 217 p.

LUCHAIRE (F.) *Du Togo français sous tutelle à la République autonome du Togo*, Paris, Librairie Générale des Droits et de Jurisprudence, 1957, 149 p.

SEBALD (P.) *Togo 1884-1914. Eine Geschichte der deutschen « Musterkolonie » auf der Grundlage amtlicher Quellen*, 1988, 790 p.

SPITZ (G.) *L'Ouest africain français. A.O.F. et Togo*, Paris, Société d'éditions géographique, maritime et coloniale, 1947, 508 p.

YAGLA (W.) *Les indigènes du Togo à l'assaut du pouvoir colonial, 1920-1958*, Lomé, édition NEA, 1922, 118p.

Textes et publications officielles

- Journal Officiel des Territoires occupés de l'Ancien Togo. Années 1920-1921

Arrêté du 2 février 1915 créant au Togo un Commandement Territorial Militaire.

Décret du 4 septembre 1916 désignant le Commissaire de la République française au Togo.

Décret du 21 août 1917 plaçant le Commissaire de la République française au Togo sous l'autorité du Gouverneur Général de l'Afrique Occidentale Française.

Décret du 23 mars 1921 déterminant les attributions du Commissaire de la République française au Togo.

- Journal Officiel du territoire du Togo placé sous mandat de la France. Année 1923, n° 32. 1er mai 1923

Décret du 6 mars 1923 portant réorganisation du Conseil d'administration et du Conseil du contentieux administratif du Togo.

- Journal Officiel du Togo placé sous le mandat de la France, 1er janvier 1935

Décret du 23 novembre 1934 portant réduction des dépenses administratives du Togo.

- Journal Officiel du Togo placé sous le mandat de la France, 15 octobre 1936, pp. 523-525

Décret du 19 septembre 1936 portant réduction des dépenses administratives du Togo.

- Journal Officiel du Togo, 18 janvier 1946

Décret n° 46-6 du 3 janvier 1946 portant réorganisation administrative du territoire du Togo.

- Constitution de la IVème République du 27 octobre 1946

- Journal Officiel du territoire Togo, 16 février 1948, pp. 287-289

Décret n° 48-152 du 27 janvier 1948 relatif à l'accord de tutelle du 14 décembre 1946.

- Journal du territoire du Togo, 25 avril 1955

Loi n° 55-426 du 16 avril 1955 relative aux institutions territoriales et régionales du Togo sous tutelle française.

- Journal du territoire du Togo, 1er août 1956, pp. 673-675

Loi n° 56-619 du 23 juin 1956 autorisant le gouvernement à mettre en œuvre les réformes et à prendre les mesures propres à assurer l'évolution des territoires relevant du Ministère de la France d'outre-mer.

- Journal Officiel du Togo, 30 août 1956

Décret n° 56-847 du 24 août 1956 portant statut du Togo (modifié par le décret n° 57-359 du 22 mars 1957).

- Journal Officiel du Togo, 26 septembre 1956

Loi organique n° 56-1 du 18 septembre 1956 portant création d'un emblème national, d'une devise nationale, d'un hymne national et fixation d'un jour de fête nationale.

- Journal Officiel du Togo, 26 septembre 1956

Loi organique n° 56-2 du 18 septembre 1956 déterminant, dans le cadre du Décret du 24 août 1956 portant statut du Togo, les pouvoirs du Gouvernement de la République Autonome du Togo et ceux réservés à l'Assemblée Législative.

- Journal Officiel de la République française, 23 février 1958, p. 1960

Décret n° 58-187 du 22 février 1958 modifiant le Décret du 24 août 1956 portant statut du Togo.