

ASSEMBLEE  
GENERALEDistr.  
GENERALE

A/2660

25 juin 1954

FRANCAIS

ORIGINAL : ANGLAIS

Neuvième session

ORDRE DU JOUR PROVISOIRE DE LA NEUVIEME SESSION ORDINAIRE DE  
L'ASSEMBLEE GENERALE : QUESTION PROPOSEE PAR LE ROYAUME-UNI  
DE GRANDE-BRETAGNE ET D'IRLANDE DU NORD

51. L'AVENIR DU TERRITOIRE SCUS TUTELE DU TCGO SOUS ADMINISTRATION  
BRITANNIQUE :

Lettre adressée au Secrétaire général, le 21 juin 1954, par le  
représentant permanent du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et  
d'Irlande du Nord auprès de l'Organisation des Nations Unies

New-York, le 21 juin 1954

1. J'ai l'honneur, d'ordre du Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, de demander l'inscription de la question suivante à l'ordre du jour de la neuvième session de l'Assemblée générale des Nations Unies :

"L'avenir du Territoire sous tutelle du Togo  
sous administration britannique."

2. Conformément aux articles 12 et 13 du règlement intérieur de l'Assemblée générale, je prie Votre Excellence de bien vouloir inscrire cette question à l'ordre du jour provisoire de la neuvième session. Le mémoire explicatif prévu par l'article 20 du règlement intérieur est joint à la présente note.

3. Comme les questions traitées dans le mémoire ci-joint sont liées à l'étude que l'Assemblée générale a confiée au Conseil de tutelle par sa résolution 750 (VIII) (partie C, paragraphe 3), j'adresse, conformément à la déclaration faite le 1er mars 1954 par le représentant permanent du Royaume-Uni au Conseil, copie de la présente lettre et de la pièce jointe au Président du Conseil de tutelle pour qu'il les porte à la connaissance du Conseil lors de sa quatorzième session.

Signé : Pierson DIXON

L'AVENIR DU TERRITOIRE SOUS TUTELLE DU TOGO SOUS ADMINISTRATION BRITANNIQUE

Mémoire explicatif

Le présent mémoire donne un aperçu des questions que le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord estime devoir soumettre à l'attention de l'Assemblée générale à sa neuvième session au sujet de l'avenir du Togo sous administration britannique. La première partie constitue un résumé du présent mémoire.

PREMIERE PARTIE

Résumé du mémoire

1. Le Gouvernement de Sa Majesté appelle l'attention de l'Assemblée générale sur certaines questions touchant au Territoire sous tutelle du Togo sous administration britannique. De l'avis du Gouvernement de Sa Majesté, ces questions rendent nécessaire un nouvel examen des dispositions en vertu desquelles le Territoire est actuellement administré.

- a) Comme il est prévu aux articles 2 et 5 a) de l'Accord de tutelle, le Gouvernement du Royaume-Uni administre le Territoire sous tutelle comme partie intégrante du territoire limitrophe de la Côte de l'Or. Ce régime est rendu possible grâce aux liens constitutionnels qui unissent actuellement les Gouvernements du Royaume-Uni et de la Côte de l'Or. Cependant, la Côte de l'Or a maintenant atteint, dans son évolution constitutionnelle, l'étape qui précède l'indépendance. Lorsque la Côte de l'Or deviendra seule maîtresse de ses affaires, ce qui sera le cas dans un avenir prévisible, il sera constitutionnellement impossible au Gouvernement du Royaume-Uni d'administrer le Territoire sous tutelle comme partie intégrante de la Côte de l'Or.
- b) L'Accord de tutelle ne contient aucune disposition expresse concernant l'administration du Territoire lorsque la Côte de l'Or aura l'entière responsabilité de ses propres affaires. Bien que l'Accord de tutelle fournisse sans doute au Gouvernement du Royaume-Uni les moyens juridiques d'administrer, après cette date, le Territoire sous tutelle - soit directement (c'est-à-dire comme une entité distincte de la

Côte de l'Or) soit comme partie intégrante de quelque autre territoire sous administration britannique - le Gouvernement du Royaume-Uni est convaincu que ces solutions seraient politiquement impossibles et qu'elles ne serviraient pas les intérêts des habitants du Territoire sous tutelle.

2. Pour résoudre la difficulté ainsi créée on pourrait :

- a) Modifier ou remplacer l'Accord de tutelle en vigueur; ou
- b) Abroger l'Accord sans le remplacer parce que les fins du régime international de tutelle auraient, pour l'essentiel, été atteintes dans le Territoire.

3. Pour toutes les raisons indiquées dans les cinquième et sixième parties ci-après, le Gouvernement du Royaume-Uni préconise la seconde de ces solutions, à savoir l'abrogation de l'Accord de tutelle.

4. Le Gouvernement du Royaume-Uni invite l'Assemblée générale, en tant que partie principale à l'Accord de tutelle, à :

- a) Constater que, de l'avis de l'Autorité administrante, le moment approche où il ne sera plus possible à cette Autorité d'administrer le Territoire sous tutelle conformément aux articles 2, 4 et 5 de l'actuel Accord de tutelle;
- b) Constater que, de l'avis de l'Autorité administrante, les habitants du Territoire sous tutelle ont évolué et évolueront au point qu'à ce moment-là, les fins du régime international de tutelle auront, pour l'essentiel, été atteintes et qu'il convient, en conséquence, d'abroger l'Accord de tutelle;
- c) Décider que, sans préjuger leur opinion définitive quant à la nature de l'administration future du Territoire sous tutelle, il est souhaitable que les Nations Unies s'informent, conformément à l'Article 76 b. de la Charte, des vues des habitants du Territoire sous tutelle touchant le statut futur du Territoire;
- d) Décider de charger à cette fin le Conseil de tutelle de rechercher, à ses quinzième et seizième sessions, les moyens pratiques qui permettraient de connaître les vœux des habitants du Territoire sous tutelle et d'en rendre compte à l'Assemblée générale à sa dixième session;

e) Décider qu'à sa dixième session, elle mettra au point, compte tenu du rapport du Conseil de tutelle, une procédure permettant de connaître les vœux des habitants du Territoire sous tutelle pour qu'il soit possible d'arrêter, à la onzième session de l'Assemblée générale, les dispositions définitives concernant l'administration future du Territoire sous tutelle.

## DEUXIEME PARTIE

### Origines et histoire du Territoire sous tutelle

5. Le Togo sous administration britannique est un territoire allongé, situé sur la frontière orientale de la Côte de l'Or; large de 40 milles environ, il n'a aucun débouché sur la mer. Sa superficie est de 13.041 milles carrés, dont 7.196 milles carrés forment la partie septentrionale administrée avec les territoires du nord de la Côte de l'Or, et 5.845 milles carrés constituent la partie méridionale. Au milieu de 1953, on évaluait la population de la partie septentrionale à 188.830 habitants et celle de la partie méridionale à 227.430.

6. La frontière qui sépare la Côte de l'Or du Togo sous administration britannique a été tracée par le Royaume-Uni et l'Allemagne dans une série d'accords qui ont abouti à la Convention anglo-allemande de 1900. Au nord, elle coupe les régions occupées par les tribus les plus importantes, - Mamprusi, Dagomba et Gonja - et au sud celles qu'occupent les tribus de langue éwée. Les effets de cette division ont été particulièrement ressentis dans le nord, où chacune des trois grandes tribus reconnaissait un chef suprême dont l'autorité sur l'ensemble de la tribu était arrêtée par la frontière. Un de ces chefs, Ya-Na, de la tribu des Dagombas, résidait à Yendi, dans le Togo allemand, et ne pouvait maintenir qu'à grand'peine le contact avec la plus grande partie de la tribu qui vivait dans les territoires britanniques du nord.

7. Pendant la première guerre mondiale, le Togo allemand a été occupé par les forces anglo-françaises; en 1922, la Société des Nations a placé sous le mandat du Gouvernement du Royaume-Uni la partie occidentale du Territoire qui est, depuis cette date, administrée comme partie intégrante de la Côte de l'Or, conformément aux dispositions du mandat et à celles de l'Accord de tutelle qui l'a remplacé en décembre 1946.

8. Au nord, l'occupation du Togo allemand en 1914 a réuni les tribus Mamprusi, Dagomba et Gonja. Une véritable frontière ethnique a été tracée entre le Togo sous administration française et le Togo sous administration britannique. Depuis lors, les tribus du nord n'ont cessé d'affirmer, sans la moindre équivoque, que cette intégration répondait parfaitement à leurs vœux et qu'elles étaient absolument hostiles à toutes les propositions faites par les Togolais du Sud en vue d'unifier les deux Togos en une entité distincte de la Côte de l'Or, car cette formule les séparerait de nouveau de leurs frères de race établis dans les territoires du nord. Il n'a pas été possible de convaincre les Dagombas, les Nanumbas ou les Mamprusis d'envoyer des représentants à la réunion du Conseil mixte pour les affaires togolaises afin d'examiner les problèmes communs aux deux Togos.

L'argument des populations du nord est simplement qu'ils n'ont ni intérêts ni problèmes communs avec le Togo sous tutelle française. Le Gouvernement du Royaume-Uni est obligé de reconnaître le bien-fondé de cette thèse et, sous réserve de confirmation par plébiscite ou au moyen de procédures analogues, le Gouvernement du Royaume-Uni ne croirait pas avoir le droit de conclure un nouvel accord relatif à l'administration du Territoire sous tutelle qui séparerait de la Côte de l'Or la partie nord du Togo sous tutelle britannique.

9. Au sud, la tribu la plus nombreuse est celle des Ewés. Il y a environ 400.000 Ewés en Côte de l'Or, 150.000 dans la partie sud du Togo sous administration britannique, et 175.000 dans la partie sud du Togo sous tutelle française. La division du Togo allemand en deux parties a donc réuni les Ewés du Togo méridional et ceux de la Côte de l'Or. La réunion de la grande majorité des Ewés a eu des effets moins immédiatement apparents que la réunion des tribus du nord, attendu que les Ewés ne forment pas une tribu unifiée sous la direction d'un chef particulier.

10. En raison de la structure tribale assez lâche qui existe dans le sud, (ce qui ressort du fait qu'il a fallu à l'Autorité administrante de nombreuses années pour arriver à constituer, grâce au remembrement facultatif d'un grand nombre de petites divisions, quelques autorités indigènes d'une certaine importance remplacées aujourd'hui par des conseils gouvernementaux locaux), les Ewés n'ont présenté pendant longtemps aucune demande d'unification politique. Mais le Territoire dépend économiquement d'Accra, en Côte de l'Or, ou de Lomé, au Togo sous administration française, seules villes qui lui permettent d'écouler ses produits et de communiquer avec le monde extérieur. Il a fallu, pendant la

seconde guerre mondiale renforcer le contrôle frontalier entre les deux Togos. Si ces mesures n'ont eu aucun effet sur le Togo septentrional, elles ont, en revanche, créé, dans le sud, des difficultés économiques et sociales pour les industrieuses populations éwées et ce sont elles qui sont à l'origine de la demande d'unification des deux Togos, présentée ultérieurement par certains groupes éwés.

11. Il ressort de ce qui précède que cette étroite bande de territoire, peu peuplée, pauvre - à l'exception d'une petite région dans le centre du pays -, sans débouché sur la mer, et qui, sur les plans économique, social et culturel est dépourvue d'unité, mais a en revanche des liens avec les territoires situés à l'ouest, et à un degré moindre, à l'est, ne pourra jamais constituer une unité politique indépendante qui soit viable. En dehors du cacao, le territoire n'exporte que des denrées alimentaires dont le débouché naturel se trouve dans les centres urbains de la Côte de l'Or.

12. Certaines des difficultés politiques et économiques de la partie sud sont en voie de solution. La réorganisation de l'administration locale de la Côte de l'Or qui a eu lieu en 1952 et en 1953 s'est traduite par de nombreux avantages, dont un des plus appréciables est la création de la nouvelle région Trans-Volta/Togo ayant pour chef-lieu la ville de Ho dans le Togo méridional qui réunit sous une même administration locale la moitié des Ewés de la Côte de l'Or et la partie sud du Territoire. Sur le plan national, le Togo a pleinement contribué à l'évolution rapide qui a permis aux Africains d'assumer leurs responsabilités dans le gouvernement central de leur pays; la dernière phase de cette évolution est décrite dans le document T/C.1/L.36. Du point de vue économique, le Togo méridional tirera un avantage direct de la construction, à Tema, du second port en eau profonde de la Côte de l'Or, qui desservira la partie orientale du pays. Ce port sera d'accès facile pour le Togo du Sud grâce à l'amélioration des voies de communication, et notamment du pont de Secchi sur la Volta; l'Administration de la Côte de l'Or va y consacrer la plus grande partie du crédit de deux millions de livres ouvert pour les grands travaux dans le Territoire sous tutelle. On espère que le plan général d'équipement hydroélectrique de la Volta facilitera le développement ultérieur de l'économie de l'ensemble du pays.

TROISIEME PARTIE

Dispositions régissant actuellement l'administration du Territoire sous tutelle

13. Aux termes de l'article 2 de l'Accord de tutelle, Sa Majesté est désignée comme Autorité chargée de l'administration du Territoire et la responsabilité de cette administration sera assumée par le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Cet article confie sans équivoque la responsabilité de l'administration de ce Territoire au Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni, à l'exclusion de toute autre autorité nationale ou internationale.

14. Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, et conformément aux dispositions de l'article 5 a) de l'Accord de tutelle, le Territoire a été administré comme partie intégrante du Territoire limitrophe de la Côte de l'Or <sup>1/</sup>.

Cela a signifié en fait que le Gouvernement du Royaume-Uni a administré les affaires courantes du Territoire sous tutelle par l'intermédiaire du Gouvernement de la Côte de l'Or, mais, pour préserver le caractère particulier que confère au Territoire le Régime international de tutelle, le Gouverneur de la Côte de l'Or,

---

<sup>1/</sup> L'article 5 a) de l'Accord de tutelle stipule notamment que l'Autorité administrante "... administrera le Territoire conformément à ses propres lois, comme partie intégrante de son Territoire". Par cette disposition, l'Autorité administrante entendait que le Territoire serait administré comme partie intégrante de la Côte de l'Or. C'est ainsi qu'il en a été. Parlant à la Sous-Commission <sup>1</sup> de la Quatrième Commission, en décembre 1946, c'est-à-dire avant que le texte de l'article 5 a) fût approuvé par l'Assemblée générale, le représentant du Royaume-Uni a déclaré :

"En second lieu, lorsque, dans le Mandat et dans l'Accord de tutelle, nous parlons d'administration comme partie intégrante du Territoire de l'Autorité administrante, nous n'entendons pas que le Cameroun et le Togo seront administrés comme partie intégrante du Royaume-Uni. Ce que nous entendons, c'est que le Cameroun sera administré comme partie intégrante de la Nigeria et le Togo comme partie intégrante de la Côte de l'Or. Un simple coup d'oeil sur la carte montrera pourquoi cela est nécessaire".

en qualité de représentant personnel de l'Autorité administrante, est investi, en ce qui concerne le Territoire sous tutelle, de certains pouvoirs qui s'ajoutent à ceux qu'il possède déjà en tant que Gouverneur de la Côte de l'Or. Aux termes de la Constitution, le Gouverneur administre lui-même, sans avoir à se conformer à l'avis de ses ministres élus, les affaires du Togo et il peut donner des instructions aux ministres sur la façon dont ils doivent s'acquitter de leurs fonctions pour ce qui est du Togo; en outre, toute loi de la Côte de l'Or qui serait incompatible avec une disposition quelconque de l'Accord de tutelle est nulle dans la mesure où elle est incompatible avec cette disposition. Ainsi, bien que d'une manière générale, le Gouvernement de la Côte de l'Or ait l'entière direction de ses affaires intérieures et qu'il expédie également les affaires courantes du Territoire sous tutelle, le statut de celui-ci en tant que Territoire sous tutelle est dûment garanti par les dispositions de la Constitution de la Côte de l'Or.

#### QUATRIEME PARTIE

##### Ce que sera probablement la situation dans un avenir proche

15. Il faut reconnaître cependant que la Constitution actuelle de la Côte de l'Or et les relations qui en découlent entre le Gouvernement du Royaume-Uni et le Gouvernement de la Côte de l'Or, représentent la dernière étape de l'évolution constitutionnelle avant l'indépendance. En vertu de la Constitution, la responsabilité de l'administration intérieure du Territoire incombe aux représentants du peuple de la Côte de l'Or (et du Togo) élus au scrutin secret, au suffrage universel des adultes. Les pouvoirs que le Gouverneur se réserve d'exercer dans l'intérêt d'une bonne administration, n'ont pas eu en fait à être exercés et ils ne touchent en rien à la vie quotidienne des populations de la Côte de l'Or ou du Togo. D'une manière générale, l'administration intérieure est confiée aux ministres élus et à un corps législatif élu qui tirent directement leur autorité du peuple du territoire unifié Côte de l'Or-Togo.



16. Lorsque la Côte de l'Or atteindra l'autonomie complète, le Gouvernement du Royaume-Uni ne sera plus en mesure d'administrer le Territoire sous tutelle comme partie intégrante de la Côte de l'Or puisqu'il aura renoncé à son autorité sur la Côte de l'Or elle-même. Il est donc nécessaire de mettre au point de nouvelles dispositions concernant l'administration du Territoire, qui entreront immédiatement en vigueur dès que les dispositions actuelles ne seront plus applicables.

17. En supposant que l'Accord de tutelle soit encore en vigueur après que la Côte de l'Or sera devenue complètement autonome, il est probable que le Gouvernement du Royaume-Uni aurait juridiquement le droit, en vertu des articles 2 et 5 a) de l'Accord, d'administrer le Territoire soit comme partie intégrante du Royaume-Uni lui-même ou de quelque autre Territoire sous administration britannique, soit directement de Londres comme entité politique distincte. Mais le Gouvernement du Royaume-Uni est certain, compte tenu des intérêts des habitants du Territoire et de l'expérience qu'il a acquise en administrant ce Territoire, que des expédients de ce genre ne seraient ni politiquement ni administrativement possibles et qu'ils iraient à l'encontre de l'intérêt supérieur de la population du Territoire. Ces expédients ne pourraient qu'entraver sérieusement le développement complet du Territoire. Le Gouvernement du Royaume-Uni en est donc venu à la conclusion que, lorsque les dispositions actuelles en vertu desquelles le Territoire est administré comme partie intégrante de la Côte de l'Or, cesseraient d'être applicables, il ne sera plus en mesure d'administrer le Territoire conformément à l'Accord de tutelle et qu'en conséquence il devra demander aux Nations Unies qu'elles le relèvent des obligations qui lui incombent en vertu de cet Accord.

18. C'est pourquoi, le Gouvernement du Royaume-Uni invite l'Assemblée générale, autre partie principale à l'Accord de tutelle, à envisager les dispositions nouvelles qui pourraient ou devraient être prises concernant l'administration future du Territoire. Le Gouvernement du Royaume-Uni est certain que les Nations Unies voudront tant étudier soigneusement cette question qui met en cause le sort des habitants du Territoire sous tutelle, que s'informer, par les moyens appropriés de la situation et en particulier des vœux des habitants eux-mêmes. Cela prendra un certain temps, car il faut laisser aux habitants du Territoire sous tutelle un délai suffisant pour qu'ils puissent s'entretenir des problèmes dont leur sort dépend et se faire une opinion à leur sujet. Ainsi, bien que l'on ne puisse

prévoir la date précise à laquelle les nouvelles dispositions qui auront pu être adoptées devront entrer en vigueur, le Gouvernement du Royaume-Uni estime qu'il manquerait à son devoir envers les habitants du Territoire sous tutelle et envers l'Assemblée générale s'il ne déclarait pas que la question doit être étudiée sans délai.

#### CINQUIEME PARTIE

##### Solutions possibles

19. Les dispositions de l'Accord de tutelle actuel deviendront inapplicables lorsque la Côte de l'Or aura atteint une complète autonomie. Il faudra dans ce cas choisir entre deux solutions possibles :

a) Amender l'Accord de tutelle existant, ou lui substituer un autre accord, de façon à l'adapter à la nouvelle situation; ou

b) Abroger l'Accord, de façon que le Togo sous administration britannique cesse d'être un Territoire sous tutelle.

20. Il ne conviendrait d'amender l'Accord de tutelle ou de lui substituer un autre accord - c'est-à-dire, de maintenir le régime de tutelle - que si l'on possédait la certitude que le Territoire et ses populations ont actuellement et auront encore, le moment venu, besoin des conseils et de l'assistance de l'Organisation des Nations Unies et d'une Autorité administrante. Si, au contraire, les parties à l'Accord de tutelle (c'est-à-dire l'Assemblée générale et l'Autorité administrante) sont convaincues que le Territoire et ses populations ont progressé au point que les objectifs essentiels du Régime international de tutelle sont atteints ou le seront à la date voulue, elles se devraient d'abroger l'Accord de tutelle et de reconnaître que le Régime international de tutelle ne doit plus être appliqué au Territoire ni à ses populations.

21. De toute évidence, les parties à l'Accord doivent, avant d'envisager la solution a) (amendement de l'Accord de tutelle ou substitution d'un autre accord), décider s'il convient de recourir à la solution b) (abrogation de l'Accord). Pour ce faire, elles doivent rechercher dans quelle mesure les objectifs du Régime international de tutelle définis aux alinéas a) à d) de l'Article 76 de la Charte ont été atteints en ce qui concerne le Territoire, ou dans quelle

mesure ils le seront lorsqu'on se trouvera devant la situation exposée dans la quatrième partie ci-dessus. Le point de vue du Gouvernement du Royaume-Uni est le suivant :

Article 76 a) ("Affermir la paix et la sécurité internationales")

22. Si l'on juge sainement la situation du Territoire sous tutelle, on peut admettre qu'il n'y a rien dans sa situation qui puisse constituer un danger, réel ou virtuel, pour la paix et la sécurité internationales. Au contraire, les progrès politiques, économiques, sociaux et culturels que la population du Territoire a accomplis pendant la durée du Mandat et du régime de tutelle, ainsi que les avantages qu'elle a retirés du Régime international de tutelle, montrent qu'elle a compris et accepté cet objectif.

Article 76 b) : ("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")

23. Bien que les objectifs du Régime international de tutelle énoncés aux alinéas a), c) et d) de l'Article 76 aient aussi leur importance, le Gouvernement du Royaume-Uni estime que l'objectif défini à l'alinéa b) constitue le critère essentiel qui doit permettre de déterminer si les habitants d'un Territoire ont ou non dépassé le stade de la tutelle. Ni la Charte ni l'Accord de tutelle n'expliquent comment il faut déterminer les critères permettant de considérer que les objectifs du Régime international de tutelle ont été atteints et que ce régime doit prendre fin pour un Territoire donné. Mais il ressort clairement de l'alinéa b) de l'Article 76 de la Charte et du principe même du Régime international de tutelle, que, dès l'instant où les habitants d'un Territoire ont atteint "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 peuvent

être prévues dans chaque Accord de tutelle", la raison essentielle du maintien de ce Territoire et de sa population sous le régime de tutelle disparaît.

Lorsqu'on applique ce critère au Togo sous administration britannique, on doit se rappeler que le Territoire est administré, depuis 1920, en tant que partie intégrante de la Côte de l'Or et que, par conséquent, le progrès politique, économique et social des populations du Territoire, le développement de leur instruction, leur évolution progressive vers la capacité à s'administrer elles-mêmes ou l'indépendance sont allés de pair avec les progrès accomplis par la Côte de l'Or elle-même. Si donc la Côte de l'Or atteint l'autonomie complète, dont les habitants du Territoire sous tutelle peuvent bénéficier au même titre que ceux de la Côte de l'Or, il est nécessaire de déterminer dans quelle mesure l'objectif défini à l'alinéa b) de l'Article 76 a été atteint en ce qui concerne le Territoire sous tutelle. En d'autres termes, si le Territoire devient partie intégrante d'une Côte de l'Or pleinement autonome, pourra-t-on alors considérer que l'objectif défini à l'alinéa b) de l'Article 76 est atteint ? Le Gouvernement du Royaume-Uni estime, pour les raisons énoncées dans la sixième partie du présent mémoire, que la réponse doit être affirmative.

Article 76 c) ("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 développer le sentiment de l'interdépendance des peuples du monde")

24. Les libertés fondamentales sont pleinement respectées dans le Territoire, où il n'existe aucune discrimination dans la législation, l'administration, ni dans la pratique, que ce soit en matière de race, de sexe, de langue ou de religion. Le Territoire (conjointement avec la Côte de l'Or) est partie à la Convention européenne sur les droits de l'homme, instrument international par lequel il s'est engagé à sauvegarder les droits de l'homme.

Les habitants du Territoire ont pleinement utilisé la procédure de pétitions instituée par le Conseil de tutelle et ils ont suivi de près les travaux des Missions de visite, dont les déplacements dans le Territoire ont été l'occasion d'importantes réunions publiques, qui ont suscité le plus grand intérêt; ces faits montrent combien ces populations sont conscientes de l'interdépendance des peuples du monde. L'Autorité administrante a aidé à développer ce sentiment en diffusant, avec le Département de l'information et la Division de la tutelle du Secrétariat des Nations Unies, des informations sur l'activité générale des Nations Unies et sur le régime de tutelle.

Article 76 d) : ("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")

25. Les lois et la pratique du Territoire ont toujours été, et demeurent conformes aux dispositions de cet Article.

26. Le Gouvernement du Royaume-Uni considère donc que les objectifs essentiels du régime international de tutelle énoncés à l'Article 76 a) à d) de la Charte auront été atteints au moment où la Côte de l'Or obtiendra son entière autonomie. C'est pourquoi il est amené à conclure que le Togo aura alors dépassé le stade du régime de tutelle et que l'Accord de tutelle devrait être abrogé.

27. Le Gouvernement du Royaume-Uni tient cependant à souligner qu'il ne s'agit là que de sa propre opinion en tant que partie à l'Accord de tutelle, opinion qu'il émet au stade actuel pour aider l'autre partie, l'Assemblée générale, à se former la sienne. Le Gouvernement du Royaume-Uni reconnaît que l'autonomie dont les habitants du Territoire sous tutelle pourraient jouir en s'associant avec une Côte de l'Or autonome n'est qu'une des formes possibles d'autonomie, et qu'il faut en outre choisir entre l'autonomie et l'indépendance, comme le prévoit l'Article 76 b) de la Charte. Les conditions qui devront déterminer ce choix essentiel entre les différentes possibilités sont indiquées dans l'Article 76 b). Ce choix devra se faire compte tenu des conditions particulières à chaque Territoire et à sa population, des aspirations librement exprimées des populations

intéressées et des dispositions de l'Accord de tutelle. Ce sont vraisemblablement l'Organisation des Nations Unies et l'Autorité administrante qui, compte tenu des renseignements qu'elles possèdent sur le Territoire, auront à juger de ces conditions particulières. Quant aux aspirations librement exprimées des populations intéressées, elles devront être énoncées de la façon que l'Organisation des Nations Unies et l'Autorité chargée de l'administration estimeront souhaitable et appropriée. L'Accord de tutelle ne contient aucune disposition précisant le statut constitutionnel dont devrait jouir le Territoire quand le régime de tutelle prendra fin.

#### SIXIEME PARTIE

Raisons pour lesquelles le Gouvernement du Royaume-Uni considère que si le Territoire était intégré à une Côte de l'Or pleinement autonome, l'objectif visé à l'Article 76 b) de la Charte serait atteint

28. Comme il a été dit au paragraphe 23 ci-dessus, le Gouvernement du Royaume-Uni estime que si le Territoire sous tutelle obtenait son entière autonomie en tant que partie intégrante d'une Côte de l'Or autonome, l'objectif énoncé à l'Article 76 b) de la Charte serait atteint. Voici les raisons de cette opinion.

29. Pour décider des destinées politiques d'un Territoire et de sa population, on ne peut se fonder uniquement sur des textes juridiques et sur les débats de l'Assemblée générale. Si la majorité des habitants du Togo sous administration britannique sont convaincus que l'intégration à la Côte de l'Or constitue pour eux la meilleure solution, il faut, pour des raisons de bon sens et par souci de politique pratique, donner à leur avis toute l'importance qu'il mérite lorsqu'on décidera de leur avenir. Toute autre façon d'agir provoquerait inévitablement de graves difficultés d'ordre pratique dans le Territoire.

30. On a soutenu que les termes "capacité à s'administrer eux-mêmes" et "indépendance" qui figurent à l'Article 76 b) sont synonymes. On a dit également que, même en admettant que la capacité à s'administrer soi-même (autonomie) et l'indépendance soient deux statuts différents, les peuples intéressés devraient tout d'abord obtenir l'indépendance, de façon que, devenus indépendants et donc absolument libres de décider de leurs destinées, ils soient également libres d'accepter toute limitation à leur souveraineté absolue qui découlerait de la différence entre "capacité à s'administrer soi-même" et "indépendance".

Sans doute y a-t-il beaucoup à dire en faveur de cette thèse, encore que, pour ce qui est de la dernière partie de l'argument, le Gouvernement de Sa Majesté considère qu'un peuple qui s'administre lui-même est aussi libre d'exprimer une opinion sur son statut futur qu'un peuple indépendant. Quoi qu'il en soit, il ressort clairement des dispositions de la Charte, des débats de San-Francisco et de la pratique suivie par les Nations Unies, que les termes "capacité à s'administrer eux-mêmes" et "indépendance" ne sont pas synonymes et qu'ils représentent des objectifs également légitimes pour les habitants d'un Territoire sous tutelle :

a) Dans le texte de l'Article 76 b) de la Charte, les notions de "capacité à s'administrer eux-mêmes" et d' "indépendance" sont distinctes. Il est clair qu'il s'agit de deux idées différentes, puisque le texte de l'Article 76 b) prévoit que, compte tenu "des conditions particulières à chaque Territoire et à ses populations", "des aspirations librement exprimées des populations intéressées" et "des dispositions de chaque Accord de tutelle" on déterminera si la capacité à s'administrer soi-même ou l'indépendance conviennent à un Territoire donné.

b) Si, dans l'Article 76 b), les deux notions s'opposent et si elles constituent deux objectifs différents, il ne faut y voir ni une ambiguïté, ni un simple hasard, car le mot "indépendance" a été inséré intentionnellement dans l'Article 76 b), à San-Francisco, sur l'insistance de certaines délégations, notamment celles de la Chine et de l'Egypte, qui estimaient que l'expression "capacité à s'administrer eux-mêmes" impliquait, pour les peuples des Territoires sous tutelle, une souveraineté moins absolue que le terme "indépendance" (voir en particulier : UNCIO, document 877 (II/4/35) du 9 juin 1945, page 2 et UNCIO, document 404 (II/4/17) du 26 mai 1945, page 2).

c) L'Assemblée générale a longuement étudié la question des facteurs "dont il convient de tenir compte pour décider si un territoire est, ou n'est pas, un territoire dont les populations ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes". Ses conclusions figurent dans la résolution qu'elle a adoptée à ce sujet le 27 novembre 1953. Son étude a porté

essentiellement sur la définition de l'expression "ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes". Le Gouvernement du Royaume-Uni n'accepte pas entièrement les termes ni les conséquences de la résolution de l'Assemblée générale, mais la majorité de l'Assemblée l'a approuvée et elle indique clairement qu'un territoire peut atteindre "une complète autonomie" en accédant non seulement à l'indépendance mais aussi à "d'autres formes d'autonomie séparée" et notamment "en s'associant librement sur un pied d'égalité à la métropole ou à un autre pays comme partie intégrante du pays en question, ou sous toute autre forme". (On ne doit pas nécessairement juger le statut constitutionnel d'un Territoire sous tutelle en fonction des considérations formulées dans la résolution concernant les facteurs. L'Organisation des Nations Unies assume à l'égard des Territoires sous tutelle des responsabilités qu'elle n'a pas à l'égard des territoires non autonomes. Il s'agit simplement ici de montrer que l'Assemblée générale établit nettement une distinction entre "capacité à s'administrer soi-même", ou autonomie, et "indépendance" lorsqu'elle envisage le statut constitutionnel d'un territoire donné et qu'à son avis, un pays peut parvenir à l'autonomie en s'associant librement avec un autre pays pour en devenir partie intégrante.).

d) Il est également à remarquer, dans le cas du Togo sous administration britannique, que si l'on interprétait les termes de la Charte comme signifiant que pour perdre son statut de Territoire sous tutelle, un territoire doit ne dépendre d'aucun autre, le Togo ne pourrait ni être incorporé à la Côte de l'Or, ni être uni à aucun autre territoire. En effet, tout autre territoire serait un territoire distinct tout comme la Côte de l'Or, et l'union du Togo avec ce territoire serait incompatible avec l'"indépendance". Comme on l'a indiqué dans la deuxième partie, le Togo britannique est trop petit et trop pauvre pour se suffire à lui-même; il doit s'unir à l'un ou l'autre de ses voisins plus importants.



31. Si l'on admet que l'"autonomie" (capacité à s'administrer soi-même) et l'"indépendance" sont pour les habitants d'un territoire des objectifs également légitimes, et qu'il leur suffit donc d'accéder à l'une ou à l'autre pour que le Territoire cesse d'être soumis au régime de tutelle, on est amené à se poser la question suivante : au cas où le Togo sous administration britannique serait incorporé à une Côte de l'Or autonome ou indépendante, ses habitants accéderaient-ils ou non à l'autonomie? (Si le Territoire était incorporé à la Côte de l'Or, il ne pourrait en effet s'agir d'"indépendance").

32. Avant d'examiner ce problème, il faut d'abord reconnaître que les habitants d'un Territoire sous tutelle ne peuvent parvenir à l'"autonomie" ou l'"indépendance" en s'incorporant à la Côte de l'Or que si cette dernière a elle-même accédé à l'autonomie ou à l'indépendance complètes. Si toutefois, la population de la Côte de l'Or est entièrement autonome (seul cas envisagé ici) et si la population du Territoire sous tutelle est comprise dans celle de la Côte de l'Or, avec les mêmes droits, comme elle le serait si le Territoire était incorporé à la Côte de l'Or, il est évident que la population du Territoire sous tutelle jouirait également de l'autonomie.

#### SEPTIEME PARTIE

#### Bref exposé de la situation dans le Territoire sous tutelle du point de vue de l'application des articles de l'Accord de tutelle

##### Article premier :

33. Les limites du Territoire telles qu'elles sont définies dans cet article sont demeurées inchangées pendant la période de la tutelle.

##### Article 3 :

34. Comme il a été indiqué dans les paragraphes 22 à 25 ci-dessus, l'Autorité administrante s'est efforcée d'atteindre, dans le Territoire, les objectifs de l'Article 76 de la Charte; elle estime que dans l'ensemble ils ont été atteints. L'Autorité administrante a scrupuleusement respecté ses obligations vis-à-vis de l'Assemblée générale et du Conseil de tutelle.

Article 4 :

35. L'Autorité administrante s'est acquittée du mieux qu'elle a pu de ses obligations dans le Territoire et les rapports que le Conseil de tutelle a consacrés à son oeuvre montrent que, dans l'ensemble, elle a réussi.

Article 5 :

36. a) La façon dont cette directive concernant l'organisation administrative du Territoire a été appliquée est décrite plus haut, dans la deuxième et la troisième parties.

b) Il s'agit là d'une clause facultative qui n'a pas été appliquée au Togo, car les pouvoirs qu'elle conférait à l'Autorité administrante ont été en fait, dans la mesure où il était nécessaire d'y recourir, englobés dans ceux que conférait l'article 5 a).

c) Cette disposition est facultative et n'impose pas d'obligation spéciale à l'Autorité administrante.

Article 6 :

37. Conformément à cet article, qui lui enjoint de tenir particulièrement compte de dispositions de l'article 5 a) de l'Accord de tutelle, l'Autorité administrante a assuré aux habitants du Territoire une part croissante dans les services administratifs et autres que le Territoire partage avec la Côte de l'Or. Le Territoire participe pleinement aux institutions autonomes, qui reposent sur le principe du suffrage universel et l'existence d'un gouvernement responsable, et qui sont chargées d'assurer l'administration de la Côte de l'Or, y compris le Togo, à l'échelon central comme à l'échelon local.<sup>2/</sup>

---

<sup>2/</sup> On trouvera dans le rapport annuel de 1953 sur le Territoire sous tutelle un exposé complet de l'administration centrale et locale du Territoire, ainsi que de la façon dont les habitants y participent. Le document T/C.1/L.36 donne un exposé de la situation du Territoire sous tutelle depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1954.

Articles 7 à 10 :

38. L'Autorité administrante s'est minutieusement conformée à toutes les dispositions obligatoires de ces articles; elle a profité de la latitude que lui laissaient les dispositions facultatives, mais en respectant soigneusement les stipulations qui y sont énoncées.

Article 12 :

39. En égard à l'importance de la tâche que lui impose cet article, l'Autorité administrante a réalisé de gros progrès dans la voie qui lui était tracée. Toutefois, il s'est révélé impossible de supprimer l'analphabétisme et de mettre à la disposition des habitants les facilités nécessaires pour assurer pleinement leur formation professionnelle et leur développement culturel. Néanmoins, l'Autorité administrante a le sentiment d'avoir jeté les bases qui permettront d'atteindre rapidement le niveau d'évolution envisagé dans cet article et, sans vouloir tirer vanité de ses efforts, elle est consciente d'en être arrivée à un stade où nul ne pourra l'accuser d'avoir manqué aux obligations que lui imposait l'Accord de tutelle.

Articles 13 et 14 :

40. Il est à remarquer que, sous le régime de mandat, puis de tutelle, la liberté complète de parole, de presse, de réunion, de pétition, la liberté d'enseignement religieux et le libre exercice de toutes les formes de culte, la liberté de conscience enfin ont été soit protégés et renforcés, soit, dans certains cas, assurés pour la première fois, sous la seule réserve des exigences de l'ordre public.

Article 15 :

41. En association avec la Côte de l'Or, le Territoire a participé, sous le régime de tutelle, aux organes régionaux et internationaux suivants :

Le Conseil interterritorial de l'Ouest africain et les conférences qu'il a organisées, la série de conférences scientifiques et techniques organisées en Afrique par la Commission de coopération technique en Afrique du sud du Sahara et les Bureaux placés sous son égide, le Comité régional de l'Organisation mondiale de la santé, le sous-comité franco-anglais de

l'OACI pour l'Ouest africain et les Instituts de recherches régionaux de l'Ouest africain - à savoir les Instituts pour les recherches sur le cacao, sur la trypanosomiase, sur l'huile de palme et sur les pêcheries.

Article 16 :

42. L'Autorité administrante a présenté des rapports annuels dans la forme et aux dates stipulées par le Conseil de tutelle.

Article 17 et 18 :

43. Aucun amendement à l'Accord de tutelle n'a été proposé.

Article 19 :

44. Aucun différend de la nature prévue à l'Article 19 ne s'est élevé entre l'Autorité administrante et un Membre quelconque des Nations Unies.

HUITIEME PARTIE

Question de l'unification du Togo

45. Lorsqu'elle examinera la question de l'avenir du Territoire, l'Assemblée générale souhaitera certainement prendre en considération l'existence de la "Question de l'unification du Togo", question qui, à l'instance de pétitionnaires des territoires du Togo sous administration française et britannique, a déjà retenu son attention lors de sessions précédentes. La question peut se résumer ainsi : les partisans de l'unification demandent que les deux Territoires sous tutelle soient réunis en un Etat indépendant ayant pour frontières celles de l'ancienne colonie allemande du Togo. Ils ont proposé à cette fin un régime transitoire : les Territoires seraient réunis et administrés sous la tutelle directe de l'Organisation des Nations Unies pendant cinq ans; cette période permettrait d'uniformiser les services des deux Territoires (actuellement disparates puisqu'ils ont la langue, les institutions et les méthodes administratives françaises dans un cas, et britanniques dans l'autre. A la fin de cette période, le territoire unifié deviendrait indépendant, et l'on a pensé qu'une fois indépendant, il envisagerait probablement d'établir des liens avec d'autres territoires de l'Afrique occidentale.

46. Pour des raisons qui apparaissent clairement dans la deuxième partie du présent mémoire, le Gouvernement du Royaume-Uni ne pense pas que l'unification soit la meilleure solution des problèmes ethniques, sociaux et économiques des populations du Territoire, ni qu'elle soit préconisée par plus qu'une petite minorité.

D'un autre côté, le Gouvernement de la France et celui du Royaume-Uni ont toujours reconnu que dans le sud des deux Territoires sous tutelle, où les Ewés vivent de part et d'autre de la frontière, il faut que les Gouvernements des deux Territoires collaborent de façon suivie pour aplanir les difficultés sociales que crée cette frontière. Les deux Autorités administrantes sont parvenues à des accords qui ont virtuellement éliminé ces difficultés.

47. La juridiction du Gouvernement du Royaume-Uni et son pouvoir de faire des recommandations en tant qu'Autorité administrante, ne s'étendent qu'au Togo sous administration britannique. Toute modification du statut du Togo sous administration française serait du ressort du Gouvernement français. Le Gouvernement du Royaume-Uni se préoccupe uniquement de l'avenir du Togo sous administration britannique et il serait impossible, et même inopportun, de mêler la question du statut du Territoire sous administration française à celle de l'avenir du Territoire britannique.

48. Les éléments déterminants de la situation sont les suivants :

a) les dispositions qui régissent actuellement l'administration du Territoire deviendront prochainement inapplicables. Il faut donc en prévoir d'autres.

b) étant donné la situation et les ressources du Territoire, on ne saurait l'administrer indépendamment de la Côte de l'Or sans porter un préjudice grave à ses habitants et sans perdre tout espoir d'atteindre les buts du régime de tutelle; c'est pourquoi le Gouvernement du Royaume-Uni cherche à obtenir de l'Organisation des Nations Unies qu'elle consente à mettre fin à l'Accord de tutelle.

c) si le Territoire sous tutelle est intégré à une Côte de l'Or pleinement autonome, on sera fondé, à première vue, à considérer que les habitants ont atteint une autonomie complète, ce qui leur permettrait de ne plus être soumis au régime de tutelle.

49. Lorsqu'elle étudiera "l'unification du Togo" à la lumière des propositions exposées dans le présent memorandum, l'Assemblée générale devra se demander si elle est disposée à insister pour que l'on diffère l'octroi de l'autonomie complète aux habitants du Territoire sous tutelle, afin de tenter des expériences qui risquent de ne pas être viables. Pour prendre sa décision, l'Assemblée tiendra certainement compte des désirs librement exprimés des habitants du Territoire, auxquels elle voudra peut-être demander leur avis sur ce point précis.

#### NEUVIEME PARTIE

##### Mesures que propose l'Autorité administrante

50. Toute décision sur l'administration future du Territoire sous tutelle qui entraînerait une modification de l'Accord de tutelle exigera l'agrément de l'Assemblée générale et de l'Autorité administrante. Dans le présent memorandum, cette dernière expose son opinion actuelle à l'égard des questions qu'elle pose l'avenir du Territoire, sous réserve des faits nouveaux qui peuvent se produire avant que le problème ne soit définitivement résolu. L'Assemblée voudra formuler sa propre opinion, et, ce faisant, elle prendra certainement en considération celles de l'Autorité administrante et des habitants du Territoire sous tutelle. Pour que l'Assemblée donne son avis, il faut donc, au préalable, que les habitants du Territoire sous tutelle expriment librement leurs désirs. L'Autorité administrante pense, à cet égard, que l'Organisation des Nations Unies devrait chercher à connaître, par les moyens qu'elle jugera bons, le statut que les habitants du Territoire aimeraient acquérir lorsque les dispositions actuelles deviendront inapplicables, c'est-à-dire lorsque la Côte de l'Or acquerra l'autonomie complète. Le Gouvernement du Royaume-Uni est prêt à accepter tous les moyens pratiques que l'Assemblée générale pourra décider d'utiliser pour s'informer des désirs des habitants, et il propose que l'Assemblée, à sa neuvième session, autorise le Conseil de tutelle à formuler, lors de ses quinzième et seizième sessions, des recommandations à ce sujet, qu'il soumettrait à la dixième session de l'Assemblée. L'Assemblée pourrait alors faire mettre en oeuvre, au cours de l'année 1956, le système qu'elle aurait approuvé.

51. Le Gouvernement du Royaume-Uni, pour sa part, ne propose aucune méthode, mais la Mission de visite de 1955 permettra à l'Assemblée de se faire une idée des tendances générales de l'opinion dans le Territoire. Si l'Organisation des Nations Unies désire pousser plus loin son enquête une fois que la Mission de visite lui aura présenté son rapport, le Royaume-Uni sera disposé à accepter un plébiscite.

-----