BERICHTE UND URKUNDEN

VÖLKERRECHT

Die Autonome Republik Togo
Statut und völkerrechtliche Stellung

Während die Öffentlichkeit ihre Aufmerksamkeit vor allem auf die tragischen Ereignisse in Nordafrika richtete, sind – von der ausländischen Tagespresse fast unbemerkt – in den übrigen afrikanischen Kolonialgebieten Frankreichs politische und organisatorische Änderungen durchgeführt worden, die für die weitere Entwicklung dieser großen Länder von richtunggebender Bedeutung sind. Das ihnen zugrunde liegende Rahmengesetz vom 23. Juni 1956 [1]) und die auf ihm beruhenden Verordnungen gehören zweifellos zu den wichtigsten Akten der französischen Kolonialpolitik [1a]).

Togo war das erste Gebiet, in dem die durch das Rahmengesetz vorgesehenen Reformen eingeführt wurden; zudem wurde das Prinzip der Dezentralisierung, das allen Reformen der afrikanischen Gebiete zugrunde liegt, in dem neuen Statut Togos vom 24. August 1956 besonders konsequent angewandt. So erklärt es sich, daß Togo vielfach als Versuchsfeld und Vorbild für die übrigen Gebiete, namentlich Französisch West- und Äquatorialafrika, angesehen wird. Die in diesen Gebieten eingeführten Reformen [2]) gehen noch nicht so weit, wie in Togo; in den Debatten der Nationalversammlung über diese Dekrete wurde jedoch immer wieder eine Angleichung an das Statut Togos verlangt [3]) und von der Regierung auch nicht grundsätzlich abgelehnt, sondern nur aus verfassungsrechtlichen Gründen für zur Zeit undurchführbar erklärt [4]).

---

[1]) Loi no. 56–619 du 23 juin 1956 autorisant le Gouvernement à mettre en oeuvre les réformes et à prendre les mesures propres à assurer l'évolution des territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer, J. O., S. 5782.

[1a]) Vgl. René Servoise, Die Politik Frankreichs im »Schwarzen Afrika«, in Europa-Archiv, Jahr 12 (1957), S. 10 007.

[2]) Vgl. die Dekrete vom 4. 4. 1957, J. O., S. 3857 ff.

[3]) Vgl. insbesondere die Äußerungen des Berichterstatters des Ausschusses für Überseegebiete Apithy (J. O., Ass. Nat., Débats, 29. 1. 1957, S. 366 f.) und des Abgeordneten Lisette (ebenda, S. 370 f.).

[4]) Vgl. J. O., Ass. Nat., Débats, 30. 1. 1957, S. 408 f.

http://www.zaoerv.de
© 1957/58 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Das neue Statut Togos ist also nicht nur insofern interessant, als es zahlreiche verfassungs- und völkerrechtliche Fragen aufwirft; die Analyse der Entwicklung Togos kann auch zu einem besseren Verständnis der gesamten französischen Kolonialpolitik im »Schwarzen Afrika« beitragen.

I. Die Entwicklung bis zum zweiten Weltkrieg

In Art. 119 des Versailler Vertrags verzichtete Deutschland auf alle kolonialen Besitzungen. Damit endete auch die 1884 begründete deutsche Herrschaft über Togo.

Am 7. Mai 1919 beschlossen die Hauptmächte, das Gebiet vorläufig der Verwaltung Großbritanniens und Frankreichs mit der Auflage anzuvertrauen, einen Vorschlag über die Zukunft Togos dem Völkerbund zu unterbreiten [5]). Die beiden Staaten einigten sich zunächst über eine Teilung des Landes der Länge nach [6]), wobei Frankreich die östliche, Großbritannien die westliche Hälfte erhielt. Sie arbeiteten sodann einen gemeinsamen Vorschlag über die zukünftige Verwaltung Togos aus, den der Völkerbundsrat am 20. Juli 1922 annahm [7]).

Dieser Beschluß des Völkerbundsrats bestätigte, entsprechend dem britisch-französischen Vorschlag, die getrennte Mandatsverwaltung über die beiden Teile des Gebiets und bestimmte die Verpflichtungen der Mandatarstaaten. Es handelte sich um zwei Mandate der Kategorie »B«. Grundsätzlich hatten Frankreich und Großbritannien hinsichtlich der Verwaltung völlig freie Hand. Sie waren auch berechtigt, ihr Gebiet wie einen Bestandteil ihres eigenen Staatsgebiets oder zusammen mit den von ihnen abhängigen benachbarten Gebieten zu verwalten. Art. 9 des Beschlusses lautet:

> «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 placées sous son contrôle, à condition que les mesures adoptées à ces fins ne portent pas atteinte aux dispositions du présent mandat» [8]).

---

[5]) Vgl. Foreign Relations of the United States, Paris Peace Conference 1919, Bd. 13, S. 97.

[6]) Déclaration franco-britannique vom 10. 7. 1919; Société des Nations, Journal Officiel 1922, S. 889.

[7]) S. d. N., J. O. 1922, S. 880 ff., 886 ff.

[8]) S. d. N., J. O., S. 888.

http://www.zaoerv.de
© 1957/58 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Von diesem Zeitpunkt an verlief die Entwicklung der beiden Teile Togos in verschiedenen Bahnen. Während Britisch-Togo zusammen mit der Goldküste verwaltet wurde, blieb der französische Teil Togos eine von der benachbarten Kolonie Dahomey (Französisch Westafrika) getrennte Verwaltungseinheit.

Frankreich verwaltete Togo jedoch nach den gleichen Grundsätzen wie seine afrikanischen Kolonien, also mit einer stark zentralistischen Tendenz. An der Spitze des Gebietes stand der Kommissar der Republik *(dépositaire des pouvoirs de la République)*, dem alle Behörden unterstanden und der dem Kolonialminister verantwortlich war [9]). Eine territoriale Versammlung hatte neben ihm nur beratende Funktionen.

Die Gesetzgebungsgewalt lag unbeschränkt bei dem französischen Parlament, dessen Gesetze jedoch in Togo grundsätzlich nur anwendbar waren, wenn sie dies ausdrücklich bestimmten. Zur Durchführung der Gesetze konnte die Regierung Verordnungen erlassen. Auf den Gebieten, die nicht gesetzlich geregelt waren, konnte der Präsident der Republik uneingeschränkt Vorschriften in Form von Dekreten erlassen [10]). Die Einwohner von Französisch-Togo hatte keine eigene Staatsangehörigkeit, da das Gebiet kein Staat war; sie waren aber auch keine Franzosen, da Togo kein Bestandteil Frankreichs war [11]). Eine Staatsangehörigkeit im eigentlichen Sinne hatten sie daher überhaupt nicht, sie wurden aber als *administrés français* bezeichnet und hatten praktisch dieselbe Stellung wie die Einheimischen der französischen Kolonien.

II. Regelung nach dem zweiten Weltkrieg

1. Nach dem zweiten Weltkrieg wurde Französisch-Togo – wie auch Britisch-Togo – dem Treuhandschaftsystem der Vereinten Nationen unter-

---

[9]) Vgl. décret du 23–3–1931 déterminant les attributions du Commissaire de la République (Bulletin Officiel des Colonies 1921, S. 575). Die Stellung des Kommissars entsprach der des Gouverneurs in den Kolonien.

[10]) Diese Befugnis des Präsidenten wurde im allgemeinen aus Art. 8 des Verfassungsgesetzes vom 16. 7. 1875 («Le Président de la République négocie et ratifie les traités») hergeleitet. Man entnahm aus dieser Bestimmung das Recht des Präsidenten, die zur Durchführung der Verträge (hier des Mandatsstatuts) erforderlichen Vorschriften zu erlassen (vgl. Ettori, Conclusions vor dem Urteil des Conseil d'Etat vom 3. 7. 1931 und die Anmerkung Rousseau's [Sirey 1931, III, S. 129 ff.]; Lampué-Rolland, Précis de droit des pays d'outre-mer, 2. Aufl., S. 199; anderer Ansicht Luchaire, Manuel de droit d'outre-mer, S. 108 f., der diese Befugnis des Präsidenten als gewohnheitsrechtlich begründet ansah). Das Gesetzgebungsrecht des Staatsoberhauptes in den Kolonien beruhte unmittelbar auf einem Senatus-consulte vom 3. 5. 1854.

[11]) Vgl. Resolution des Völkerbundsrats vom 22. 4. 1923: «Les habitants indigènes d'un territoire sous mandat n'acquièrent pas la nationalité de la puissance mandataire par suite de la protection dont ils bénéficient» (S. d. N., J. O., 1923, S. 604).

http://www.zaoerv.de
© 1957/58 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

stellt [12]). Dieses neue Regime unterscheidet sich von dem Mandatsystem vor allem durch die ausdrückliche Verpflichtung des Treuhänders, in dem Gebiet den politischen Fortschritt und die Entwicklung zur Selbstverwaltung oder zur Unabhängigkeit zu fördern [13]), sowie durch erweiterte Aufsichtsrechte der Vereinten Nationen. So können die Generalversammlung und der Treuhandschaftsrat Petitionen untersuchen und die Gebiete durch ihre Beauftragten besuchen lassen [14]). Hinsichtlich der Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung blieb es jedoch dabei, daß Frankreich das Treuhandgebiet als integrierenden Bestandteil seines eigenen Gebietes behandeln konnte [15]).

2. Dieser Grundsatz ermöglichte die Einbeziehung Togos in die Französische Union durch die Verfassung vom 27. Oktober 1946. Togo ist dort zwar nicht ausdrücklich erwähnt, es wurde aber nie bestritten, daß es in die Kategorie der *territoires associés* gehörte, die besonders für die Treuhandgebiete geschaffen worden war [16]). Da die Verfassung außer Art. 60, der diese Kategorie einführte, keine Bestimmungen über die *territoires associés* kennt, wurden die für die Verwaltung der *territoires d'outre-mer* geltenden Verfassungsregeln im allgemeinen auch auf Togo angewandt. Die Verfassung zwang jedoch nicht dazu, und die französische Regierung hatte bei dem Erlaß des neuen Statuts für Togo auch nicht die verfassungsrechtlichen Bedenken, die sie davon abhielten, eine ähnlich weitgehende Dezentralisierung in den Überseegebieten einzuführen [17]).

Die wohl einzige zwingende Folge der Zugehörigkeit Togos zur Französischen Union war die *citoyenneté de l'Union française*, die den Togoländern die in der Präambel der Verfassung garantierten Rechte sicherte [18]). Darüber hinaus legte die französische Verfassung einer beliebigen Gestaltung der togoländischen Verhältnisse durch Parlament und Regierung praktisch keine Hindernisse in den Weg.

Die Gleichbehandlung Togos mit den Überseegebieten führte auch dazu, daß den Togoländern eine Vertretung im französischen Parlament gewährt

---

[12]) Die Generalversammlung stimmte am 13. 12. 1946 dem Treuhandschaftsabkommen zu (Doc. A/154/Rev. 2, Text auch im J. O. vom 29. 1. 1948, S. 926).

[13]) Vgl. Art. 76 b UN-Charter, auf den Art. 5 des Treuhandschaftsabkommens Bezug nimmt.

[14]) Vgl. Art. 87 UN-Charter, Art. 2 des Treuhandschaftabkommens. Die Einrichtung der Besuchskommissionen hat eine große Bedeutung erlangt.

[15]) Art. 4 A des Treuhandschaftabkommens .

[16]) Vgl. Conseil d'Etat, Avis vom 25. 3. 1954 (unveröffentlicht), zitiert bei Luchaire, Le Togo français, in Revue juridique et politique de l'Union française, 1957, S. 15; Comité juridique de l'Union française, ebenda, 1948, S. 242 ff.

[17]) Vgl. die Äußerungen des Ministers für Überseegebiete Defferre vor der Nationalversammlung, J. O., Ass. Nat., Débats, 30. 1. 1957, S. 407 ff.

[18]) Art. 80, 81.

http://www.zaoerv.de
© 1957/58 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

wurde. In der Nationalversammlung erhielt Togo einen direkt gewählten Abgeordneten [19]), im Rat der Republik zwei von der territorialen Versammlung gewählte Senatoren [20]) und einen von derselben territorialen Körperschaft gewählten Vertreter in der Versammlung der Französischen Union [21]).

Die Einbeziehung Togos (und Kameruns) in die Französische Union wurde 1952 in der Untersuchung des Treuhandschaftsrates über die Verwaltungsunionen *(administrative Unions)* ausführlich erörtert [22]). Der Vertreter Frankreichs erklärte dabei, daß die französische Verfassung und somit auch die Bestimmungen über die Französische Union den Treuhandstatus Togos schon deshalb nicht beeinträchtigen könnten, weil dieser gemäß Art. 26 der Verfassung als internationale Verpflichtung auf jeden Fall den Vorrang habe [23]). Hinsichtlich der Beteiligung am französischen Parlament erklärte er:

> "This measure has the advantage of avoiding any discrimination or inequality of treatment prejudicial to the inhabitants of the Trust Territories as compared with the inhabitants of neighbouring overseas territories who find themselves in very similar economic and social conditions. The political rights which have thus been granted to nationals of Togoland ... do not imply that the latter possess French nationality. Each State determines who shall enjoy political rights within the framework of this institutions, without being bound by any rule of international law to reserve those rights for its nationals alone [24]). By virtue of the political rights granted to them, the nationals of Togoland ... have received a faculty implying a number of benefits but involving no national allegiance" [25]).

Der Treuhandschaftsrat schloß sich den Ausführungen des französischen Vertreters an und erklärte, nach seiner Auffassung bestünde

> "... no evidence to indicate that the practical operation of the administrative arrangements affecting the Trust administration and the French Union are incompatible with the Charter of the United Nations and the Trusteeship Agreements concerned" [26]).

Wie schon erwähnt, wurde Togo weiterhin wie die französischen Kolonien in Afrika verwaltet. Das gesetzgeberische Regime wurde ebenfalls dem der Kolonien *(territoires d'outre-mer)* angepaßt. Entsprechend Art. 72 der

---

[19]) Gesetz vom 5. 10. 1946 (J. O., S. 8494), Art. 38 (Annexe 3).
[20]) Gesetz vom 27. 10. 1946 (J. O., S. 9176), Art. 22.
[21]) Gesetz vom 27. 10. 1946 (J. O., S. 9178), Art. 4.
[22]) Vgl. GAOR 7th Suppl. No. 12 (A/2151), § 272 ff.
[23]) A. a. O., § 288 a.
[24]) Vom Verfasser hervorgehoben.
[25]) A. a. O., § 282.
[26]) A. a. O., § 312.

http://www.zaoerv.de
© 1957/58 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

französischen Verfassung war dem Parlament die Strafgesetzgebung sowie die Regelung der *libertés publiques* und der politischen und verwaltungsmäßigen Organisation vorbehalten. Im übrigen blieb es bei dem Verordnungsrecht der Regierung.

Die Organisation Togos blieb zunächst im wesentlichen die gleiche wie vor dem Kriege [27]). Der Kommissar der Republik leitete die gesamte Verwaltung des Gebietes [28]). Ein «Conseil privé», der sich aus sechs Mitgliedern zusammensetzte [29]), stand dem Kommissar nur in beratender Funktion zur Seite.

3. Eine nicht unwesentliche Neuerung brachte jedoch das Dekret vom 24. Oktober 1946, das die Beteiligung der Bevölkerung an der Verwaltung durch die Schaffung einer Repräsentativen Versammlung mit gewissen Entscheidungsrechten vorsah [30]). Die Versammlung hatte 30 Mitglieder, von denen zunächst sechs von den in Togo lebenden Franzosen und 24 von den wahlberechtigten Einheimischen, seit dem Gesetz vom 6. Februar 1952 [31]) jedoch alle von der europäischen und afrikanischen Bevölkerung gemeinsam gewählt wurden [32]). Ihre Aufgabe war die Wahrnehmung der territorialen Angelegenheiten *(la gestion des intérêts propres au territoire)*. Sie konnte in territorialen Selbstverwaltungsangelegenheiten Beschlüsse fassen und in anderen das Gebiet interessierenden Fragen Empfehlungen aussprechen.

Die Angelegenheiten, in denen die Versammlung Beschlüsse *(délibérations)* fassen konnte, sind in Art. 34 des Dekretes vom 25. Oktober 1946 einzeln aufgezählt. Dazu gehörten insbesondere öffentliche Arbeiten,

---

[27]) Vgl. Dekret vom 3. 1. 1946 (J. O., S. 148).

[28]) Das oben erwähnte Dekret vom 23. 3. 1921 über die Befugnisse des Kommissars blieb weitgehend in Kraft (Art. 1 des Dekrets vom 3. 1. 1946).

[29]) Die Mitglieder waren: der Generalsekretär (Vertreter des Kommissars), der Staatsanwalt bei dem Gericht in Lomé, und vier von dem Kommissar ernannte Einwohner, davon zwei Franzosen.

[30]) J. O., S. 9129. In dem Treuhandschaftsabkommen war die Errichtung einer Repräsentativen Versammlung vorgesehen (Art. 5, 9).

[31]) J. O., S. 1587.

[32]) Die anfangs recht strengen Voraussetzungen des Wahlrechts wurden in der Folge stark vereinfacht. Der Rapport annuel du Gouvernement français à l'Assemblée générale des Nations Unies placé sous la tutelle de la France von 1954 gibt S. 58 folgende Statistik der eingeschriebenen Wahlberechtigten von 1948–1955 (Zahlen für 1955 a. a. O., S. 258):

	Norden	Süden	insgesamt
1948	2 282	5 681	7 963
1950	4 284	12 546	16 830
1952	22 750	28 120	50 870
1954	80 881	71 218	152 099
1955	101 192	89 472	190 664

Die eingeborene Bevölkerung zählte am 31. 12. 1954 1 069 584 Köpfe (Rapport annuel, S. 257).

http://www.zaoerv.de
© 1957/58 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Straßenbau, Wohnungsbau, Bewässerungsanlagen, territoriale Finanzen inklusive Besteuerung. Die Beschlüsse wurden grundsätzlich verbindlich, wenn sie nicht aus rechtlichen Gründen und auf Antrag des Kommissars von der Regierung aufgehoben wurden [33]). Die Versammlung beschloß auch den vom Kommissar vorzubereitenden Haushaltsplan des Territoriums. Dabei war sie an den Entwurf des Kommissars nicht gebunden, mußte jedoch gewisse, in dem Dekret einzeln aufgezählte Ausgaben *(dépenses obligatoires)* vorsehen.

Im Rahmen ihrer beratenden Funktionen mußte die Versammlung in einer Reihe von Fragen, die ebenfalls in dem Dekret (Art. 37) aufgezählt sind, befragt werden. Dazu gehörten die Erteilung größerer Agrarkonzessionen, die Verwaltungsorganisation des Gebietes, Unterrichtswesen, Arbeitsrecht und soziale Sicherheit, allgemeine Bestimmungen für öffentliche Arbeiten, Personenstand, Berufsvertretungen u. a. Darüber hinaus konnte die Versammlung dem Minister unmittelbar Wünsche und sonstige Bemerkungen, jedoch nicht in politischen Fragen, unterbreiten. Im Rahmen ihres Informationsrechtes konnte sie ihre Mitglieder an Ort und Stelle entsenden und Fragen an den Kommissar richten.

Die Befugnisse der Versammlung waren im wesentlichen die gleichen wie die der Versammlungen in den *territoires d'outre-mer,* die durch andere Dekrete vom 25. Oktober 1946 geschaffen worden waren. Die Tatsache, daß Togo kein Teil des französischen Staates ist, äußerte sich jedoch in einer zahlenmäßig stärkeren Beteiligung der Einheimischen an der Versammlung.

III. Der politische Hintergrund der weiteren Entwicklung [34])

Die Auseinandersetzung um die Zukunft Togos wurde weitgehend von der Frage: »Vereinigung oder Integration« beherrscht.

Für die Vereinigung Französisch- und Britisch-Togos setzte sich im französisch verwalteten Gebiet vor allem das «Comité de l'Unité Togolaise» (C.U.T.) ein. Diese Partei war 1939 von einer Gruppe der im Süden Togos und der westlichen Goldküste ansässigen Ewes gegründet worden. Ihr Ziel war ursprünglich die Vereinigung aller Ewes, der am weitesten entwickelten Bevölkerungsgruppe, unter britischer Verwaltung oder in einem neuen Staat gewesen [35]). Als diese Politik sich jedoch als undurchführbar erwies, setzte das C.U.T. 1952 die Vereinigung ganz Togos auf sein Programm. Das Fern-

[33]) Eine Ausnahme hiervon bildeten die Steuerbeschlüsse, die der Regierung immer vorgelegt und teilweise ausdrücklich von ihr bestätigt werden mußten.

[34]) Vgl. dazu vor allem die Darstellungen von James S. Coleman in "Togoland", in International Conciliation, Nr. 509, 1956, und Luchaire, a. a. O., S. 30 ff., 501 ff.

[35]) Vgl. Coleman, S. 32 f.

http://www.zaoerv.de
© 1957/58 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

ziel dabei dürfte die Föderation eines unabhängigen vereinigten Togo mit einer unabhängigen Goldküste gewesen sein [36]).

Im Gegensatz zum Comité de l'Unité Togolaise traten der «Parti Togolais du Progrès» (P.T.P.) [37]) und die «Union des Chefs et des Populations du Nord Togo» (U.C.P.N.) [38]), von den französischen Behörden ermutigt, für eine fortdauernde Verbindung Togos mit Frankreich ein [39]). Die U.C.P.N. befürchtete bei einem Erfolg des C.U.T. eine Beherrschung des weniger entwickelten Nordens durch die Ewes, der P.T.P. den Verlust der Vorzüge der *présence française.*

Bei den Wahlen zu dem französischen Parlament und zu der Assemblée représentative erlangte 1946 das C.U.T. alle Sitze. Dies lag wohl teils daran, daß die anderen Parteien noch nicht organisiert waren, teils daran, daß der damals noch sehr begrenzte Kreis der Wahlberechtigten hauptsächlich aus den im Süden wohnenden Ewes bestand [40]). Bei den Wahlen zur Territorialen Versammlung am 30. 3. 1952 errang das C.U.T. jedoch nur noch sieben, der P.T.P. sechs und die U.C.P.N. 14 Sitze. Drei unabhängige Kandidaten erhielten die restlichen Sitze [41]).

Auch die Vereinten Nationen, insbesondere die Generalversammlung, ihr 4. Komitee und die Besuchsmissionen, haben sich vor allem mit der Frage befaßt, ob Togo vereinigt oder unter getrennter Verwaltung gelassen werden sollte. Nach Coleman [42]) hat diese Frage vor allem deswegen so sehr im Vordergrund gestanden, weil die Vereinigungsparteien in Französisch- wie in Britisch-Togo die weitaus aktivsten politischen Gruppen darstellten und von der Möglichkeit, sich unmittelbar an die Weltorganisation zu wenden, den meisten Gebrauch machten.

Die Besuchsmissionen der Vereinten Nationen, die Togo 1949 und 1952 bereisten, scheinen eine Vereinigung aus politischen Gründen für auf die Dauer erforderlich gehalten zu haben, wenn sie sich auch in ihren Berichten vorsichtig ausdrückten und nicht verkannten, daß große Teile der Bevölkerung, namentlich im Norden, dagegen waren, und daß vor allem die Ziele

---

[36]) Vgl. Coleman, S. 34.

[37]) Gegründet 1946.

[38]) Gegründet 1951.

[39]) Zwar sprachen sich auch diese Parteien 1952 gegenüber der Besuchsmission der UN für die Vereinigung aus, ordneten sie aber dem Verbleib in dem französischen Einflußbereich unter (vgl. Special Report vom 7. 11. 1952, T/1034, § 403).

[40]) Vgl. Anm. 32 oben S. 292.

[41]) Rapport annuel du Gouvernement français à l'Assemblée générale des Nations Unies sur l'administration du Togo placé sous la tutelle de la France, 1954, S. 40. Das Stimmenverhältnis war: C. U. T. = 10 161, P. T. P. = 10 493, U. C. P. N. = 20 374; zwei Vertreter des C. U. T. gingen später zum P. T. P. über (Rapport annuel 1953, S. 57).

[42]) S. 49.

http://www.zaoerv.de
© 1957/58 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

der Vereinigungsparteien in Britisch- und Französisch-Togo durchaus nicht übereinstimmten. So schrieb die zweite Besuchsmission in ihrem Spezialbericht vom 7. November 1952 [43]):

"Thus it may be stated that ... the people of the Trust Territories desire in principle unification of the two Trust Territories.

The fact, however, that it may be stated that there is a desire in principle for unification of the two Togolands should not be interpreted to mean that there is wide support for any one form of unification which would be acceptable to the majority of the inhabitants of the two Territories".

Und im letzten Satz ihrer Conclusions [44]):

"In the time available to it the Mission was not in a position to find out precisely which unification proposal enjoyed the widest support throughout the two Territories, but from the examination of the large mass of material available to it, it is of the opinion that there is not present in the two Territories wide enough support for any particular form of unification as to warrant alteration of the existing administrative arrangements" [45]).

Mehr noch als die Besuchsmissionen waren die Generalversammlung und ihre 4. Kommission der Vereinigung Togos günstig gesonnen, wobei wohl der Gedanke maßgeblich war, daß ein vereinigtes Togo leichter seine Unabhängigkeit werde erlangen können. Auch dürften die weitgehend lokal bedingten Schwierigkeiten der Vereinigung der Generalversammlung weniger als den Missionen gegenwärtig gewesen sei. So heißt es in der Resolution vom 2. Dezember 1950 [46]):

"(The General Assembly)

...

1. Recognizes the great importance of the Ewe problem, and impresses upon the Trusteeship Council and the Administering Authorities concerned the importance of finding an adequate solution as soon as possible and in full accordance with the real wishes and interests of the people concerned".

In der Resolution vom 20. Dezember 1952 [47]) heißt es sogar:

"(The General Assembly)

...

Bearing in mind that the unification of the two Togolands is the manifest aspiration of the majority of the population of both Trust Territories ...".

---

[43]) T/1034, § 401 f.
[44]) § 422.
[45]) Vgl. auch den Special Report der ersten Mission vom 17. 2. 1950, T/463.
[46]) Res. 441 (X).
[47]) Res. 652 (VII).

http://www.zaoerv.de
© 1957/58 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Die Resolution vom 9. Dezember 1953 [48]) enthält den Satz:

"The General Assembly

...

Taking into account ... that the people of the Trust Territories desire in principle unification of the two Trust Territories ...".

Diese vereinigungsfreundliche Einstellung der Generalversammlung verdichtete sich jedoch nie zu einer ausdrücklichen Empfehlung, die Vereinigung Togos herbeizuführen, sie schlug sich jedoch mehrfach in der Empfehlung nieder, eine gemeinsame Institution zur Koordinierung der Verhältnisse in den beiden Gebieten zu schaffen bzw. deren Tätigkeit zu fördern [49]). Die Versuche, eine solche funktionsfähige Institution zu schaffen, hatten jedoch wenig Erfolg, da die Vereinigungsparteien mit deren Zusammensetzung und Befugnissen nicht einverstanden waren. Auch haben sich die beiden Treuhandmächte wohl nie sonderlich dafür interessiert. Die 1948 gegründete und 1950 erweiterte Commission consultative und das 1951 an ihre Stelle getretene Comité mixte pour les affaires togolaises haben keine Bedeutung erlangt [50]). Dagegen wurden die Grenzbeschränkungen, die während des Krieges sehr erheblich waren [51]), von den Treuhandmächten nach und nach aufgehoben. Während die erste Besuchsmission 1950 noch feststellte, daß die Grenzen sich vom wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Standpunkt aus störend für die Einwohner Togos, vor allem des Südens, auswirkten [52]), bemerkte die zweite Mission 1952:

"In fact, the frontier problems are of secondary consideration and of no great significance. The real problem is that of the existence of the frontier itself and will depend on the solution of the unification problem" [53]).

Während die Vereinten Nationen die Frage der Zukunft Togos also in erster Linie unter dem Blickwinkel der Vereinigung sahen, verfolgten Großbritannien und Frankreich andere Ziele. Großbritannien plante den Anschluß seines Gebietes an die vor ihrer Unabhängigkeit stehende Goldküste; Frankreich wollte durch innere Reformen die Möglichkeit für ein dauerndes Verbleiben Togos in der Französischen Union schaffen.

Den Wendepunkt in der Behandlung der Togo-Frage in den Vereinten Nationen brachte ein britisches Memorandum vom Juni 1954, in dem die

[48]) Res. 750 (VIII).

[49]) Vgl. die Resolutionen vom 2. 12. 1950 (441 [X]); 18. 1. 1952 (555 [VI]); 20. 12. 1902 (652 [VII]); 9. 12. 1953 (750 A [VIII]).

[50]) Vgl. Colliard, L'évolution du statut des territoires du Togo, in Annuaire français de droit international 1956, S. 228; Luchaire, a. a. O., S. 513 ff.

[51]) Französisch-Togo wurde von der Vichy-Regierung verwaltet.

[52]) Special Report vom 17. 2. 1950, T/463, Chap. V 1 g.

[53]) Special Report vom 7. 11. 1952, T/1034, § 437.

http://www.zaoerv.de
© 1957/58 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

bevorstehende Unabhängigkeit der Goldküste und die damit verbundene Unmöglichkeit, Britisch-Togo weiterhin als britisches Treuhandgebiet zu verwalten, angekündigt wurden [54]). Angesichts dieser Lage, die eine kurzfristige Entscheidung erforderte, konnte die Generalversammlung ihre etwas theoretische Haltung nicht aufrecht erhalten. Sie beschloß am 14. Dezember 1954 [55]):

> "In view of the eventual revision or termination of the Trusteeship Agreement [56]), that steps should be taken, in the light of the particular circumstances of the Trust Territory, to ascertain the wishes of the inhabitants as to their future, without prejudice to the eventual solution they may choose, whether it be independence, unification of an independent Togoland under British administration with an independent Togoland under French administration, unification with an independent Gold Coast, or some other self-governing or independent status".

Nachdem sich die Mehrheit der Bevölkerung Britisch-Togos am 9. Mai 1956 für den Anschluß an die Goldküste ausgesprochen hatte, stimmte die Generalversammlung am 13. Dezember 1956 der Beendigung des Treuhandschaftregimes nach Erlangung der Unabhängigkeit durch die Goldküste zu [57]).

IV. Die Reformen von 1955

Während Großbritannien auf die Vereinigung seines Treuhandgebietes mit der Goldküste hinarbeitete, bereitete die französische Regierung Reformen vor, die Togo die Selbstregierung *(capacité [des populations] à s'administrer eux-mêmes, self-government)* bringen und somit die Beendigung der Treuhandschaft bei gleichzeitigem Verbleiben in dem französischen System ermöglichen sollten. Die Unabhängigkeit Französisch-Togos war ihr unerwünscht, teils weil ein unabhängiges Togo ihr – angesichts der fehlenden Einheitlichkeit des Landes – nicht lebensfähig erschien, vor allem wohl aber, weil dann entsprechende Forderungen aus West- und Äquatorialafrika nicht lange ausgeblieben wären. Da aber in den Vereinten Nationen eine gewisse Vorliebe für die Unabhängigkeit nicht zu verkennen war, durfte mit der Einführung der inneren Autonomie *(autonomie interne)* nicht zu lange gewartet werden.

Schon 1952 war von der französischen Regierung ein Gesetzentwurf über die Erneuerung der Institutionen Togos vorbereitet worden. Nach langen

---

54) A/2660.
55) Res. 860 (IX).
56) Für Britisch-Togo.
57) Res. 1044 (IX).

http://www.zaoerv.de
© 1957/58 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

parlamentarischen Auseinandersetzungen kam das Gesetz endlich am 16. April 1955 zustande [58]).

Die wichtigsten Neuerungen, die dieses Gesetz brachte [59]) waren

1. die Schaffung eines «Conseil de gouvernement»;
2. die Erweiterung der Beschlußrechte der «Assemblée territoriale»;
3. die Neuordnung der «Conseils de circonscription».

1. Der Conseil de gouvernement, dessen Präsident der Kommissar der Republik war, hatte außer diesem noch neun Mitglieder. Fünf wurden von der territorialen Versammlung gewählt, vier ernannte der Kommissar außerhalb der Versammlung. Über die Aufgaben des Rates bestimmte Art. 15 des Gesetzes ganz allgemein:

> «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».

Im einzelnen hatten die Mitglieder des Rates außer dem Kommissar, der die Verwaltung des Gebietes leitete, keine direkten Exekutivbefugnisse. In dem Ressort, das jedem von ihnen vom Kommissar sozusagen zur Beobachtung zugewiesen wurde, hatten sie nur ein Informationsrecht, das ihnen erlaubte, seine Tätigkeit zu verfolgen.

Die Aufgaben des Rates als Kollegium, dessen Beschlüsse mit Mehrheit gefaßt werden mußten, waren jedoch wichtiger. Er konnte der territorialen Versammlung Vorschläge unterbreiten; seine Mitglieder konnten an ihren Beratungen teilnehmen. Ferner hatte er die Ausführung der Beschlüsse der territorialen Versammlung zu überwachen; die Verordnungen, durch die der Kommissar diese für ausführbar erklärte, mußten im Rate beschlossen werden. Andere Verordnungen konnte der Kommissar allein, jedoch erst nach einer Stellungnahme des Rates, erlassen. Unmittelbare Beschlußbefugnisse hatte der Rat u. a. bei der Erteilung mittlerer Land- und Forstwirtschaftskonzessionen, bei der Verleihung der Rechtsfähigkeit an die Landkreise und bei der vorübergehenden Außerkraftsetzung gewisser zollrechtlicher Bestimmungen in Notstandsfällen.

2. Die Assemblée territoriale wurde durch das Gesetz vom 16. April 1955 in ihrer Struktur nicht verändert; ihre Befugnisse wurden jedoch wesentlich erweitert. Während die Beschlußkompetenzen der Versammlung

---

[58]) Loi no. 55–426 relative aux institutions territoriales et régionales du Togo sous tutelle française, J. O., S. 3832 ff.

[59]) Vgl. L'évolution politique du Togo sous tutelle française in Documentation française, Notes et études, 1956, Nr. 2121.

http://www.zaoerv.de
© 1957/58 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

in dem Dekret vom 25. Oktober 1946 einzeln aufgezählt waren, gab ihr Art. 28 des Gesetzes vom 16. April 1955 generell das Recht,

> «de 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».

Solchermaßen gefaßte Beschlüsse wurden vom Kommissar durch im Conseil de gouvernement beschlossene Verordnungen für ausführbar erklärt, wenn die französische Regierung sie nicht aus Rechtsgründen innerhalb von drei Monaten nach Schluß der Sitzungsperiode aufhob. Ferner konnte die Versammlung Beschlüsse fassen über die Durchführung von 13 wichtigen Kategorien von Gesetzen und Dekreten (Art. 33) und anderer Gesetze und Verordnungen, soweit diese ihr die Befugnis dazu verliehen. Außerdem wurden der Versammlung in vielen Einzelfragen neue Beschlußbefugnisse gegeben.

Auch die Gebiete, auf denen der Kommissar der Republik die Stellungnahme der Versammlung einholen mußte, wurden erweitert (Art. 36). Ferner konnte die Versammlung gemäß Art. 38 dem französischen Kolonialminister unmittelbar ihre Bemerkungen über die Verwaltung des Gebietes zuleiten und, gemäß Art. 39, Wünsche aussprechen, die der Kommissar an die zuständige zentrale Stelle (Parlament, Assemblée de l'Union française, Ministerpräsident) weiterleiten mußte. Dieses neue Recht der Versammlung hat besondere Bedeutung erlangt, da die Stellungnahme zu politischen Fragen nicht mehr, wie in Art. 44 des Dekrets vom 25. Oktober 1946, ausgeschlossen war.

3. Allgemein gewählte Conseils de circonscription waren schon am 16. Juli 1951 durch eine Verordnung des Kommissars geschaffen worden, sie hatten jedoch nur beratende Funktionen. Das Gesetz vom 16. April 1955 gab dem Conseil de gouvernement, nach Stellungnahme durch die territoriale Versammlung, das Recht, den Kreisen die Rechtsfähigkeit zu verleihen. Die Kreisräte der auf diese Weise rechtsfähig gewordenen Kreise konnten Beschlüsse über das Budget, die Abgaben und die Verwaltung des Vermögens des Kreises fassen.

Aus dieser Zusammenfassung ergibt sich, daß mit den Reformen von 1955 noch nicht die innere Autonomie Togos erreicht wurde; insbesondere war der Conseil de gouvernement doch im ganzen nur ein beratendes Organ, und es konnte nichts Entscheidendes gegen den Willen des Kommissars und der französischen Regierung geschehen. Es darf aber nicht verkannt werden, daß die neue Organisation den Togoländern vor allem durch die Versammlung ein sehr wichtiges Mitbestimmungsrecht in ihren territorialen Ange-

http://www.zaoerv.de
© 1957/58 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

legenheiten gab. Die ordentliche Verwaltung des Gebietes war nunmehr von der Mitwirkung der neuen Organe abhängig.

Auf Grund des neuen Gesetzes wurden am 12. Juni 1955 Wahlen zur territorialen Versammlung abgehalten. Das «Comité de l'Unité Togolaise» beteiligte sich nicht an dem Wahlkampf und rief zum Wahlboykott auf, da die feindselige Haltung Frankreichs "legitimate grounds for suspicion" gebe [60]). Auch erschienen die Ziele des «Comité» nach den Reformen und der in Britisch-Togo eingeschlagenen Richtung kaum mehr erreichbar. So bewarben sich um die Sitze in der Versammlung nur die «Union des Chefs et des Populations du Nord Togo» und der «Parti Togolais du Progrès». Der «Mouvement Populaire Togolais» (M. P. T.), der für die Vereinigung Togos, jedoch unter anderen Vorzeichen als das C. U. T. eintrat, bewarb sich in vier Wahlkreisen im Süden.

An den Wahlen beteiligten sich 156 590, das sind 82 % der eingeschriebenen Wähler. Im Süden betrug die Wahlbeteiligung 78 %, im Norden 87 %. Die U. C. P. N. und der P. T. P. erhielten je 15 Sitze; der M. P. T. ging leer aus [61]).

In den Vereinten Nationen fanden die schon so lange angekündigten Reformen ein günstiges Echo. Auf seiner 17. Sitzung faßte der Treuhandschaftsrat folgenden Beschluß:

> "The Council, noting with satisfaction the recent augmentation in the powers of the territorial bodies under the law of 16 April 1955 and the statement of the Administering Authority that the purposes of the Trusteeship System are very close to achievement, expresses the hope that the Administering Authority will shortly introduce further measures with a view to granting to the elected Assembly all legislative powers corresponding to the degree of evolution of the Territory ..." [62]).

Die Generalversammlung schloß sich der Ansicht der Besuchsmission an, wonach

> "the implementation of the contemplated political reforms will play a helpful role in enabling the wishes of the inhabitants of the Territory as to their future to be ascertained at an early date by direct and democratic methods" [63]).

Beide Organe begrüßten also die Reformen, ließen aber keinen Zweifel daran, daß sie sie nur, wie der Treuhandschaftsrat, als Zwischenstufe vor einer vollständigeren Autonomie oder, wie die Generalversammlung, als weiteren Schritt zu einer Liquidierung des Treuhandverhältnisses ansahen.

[60]) Vgl. Petition T/PET. 7/442.

[61]) Vgl. Documentation Française, Notes et Etudes 1956 Nr. 2121, S. 5; Report of the Trusteeship Council, 23. 7. 1955–14. 8. 1956 (Supp. 4. A/3170), S. 235.

[62]) Report of the Trusteeship Council, a. a. O., S. 229.

[63]) Resolution vom 15. 12. 1955, 944 (X).

http://www.zaoerv.de
© 1957/58 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

V. Das neue Statut

Die neugewählte territoriale Versammlung faßte bereits am 4. Juli 1955 eine Resolution, in der die Ausarbeitung eines neuen Statuts, das im Rahmen des *système français* die innere Autonomie vollständig verwirklicht, und die Beendigung der Treuhandschaft gefordert werden [64]).

Dieser Beschluß, die Entwicklung in Britisch-Togo und allgemein die dringend werdende Notwendigkeit, Reformen in den anderen Überseegebieten einzuführen, bewogen die französische Regierung dazu, dem Parlament ein Rahmengesetz vorzulegen, das relativ schnell verabschiedet und am 23. Juni 1956 vom Präsidenten der Republik unterzeichnet wurde [65]). Das Gesetz ermächtigte die Regierung, durch Dekrete die Organisation der Überseegebiete und der Treuhandgebiete neu zu gestalten [66]).

Art. 8 des Gesetzes betraf Togo; die Regierung wurde darin ermächtigt, nach Stellungnahme des Conseil d'Etat und der territorialen Versammlung Togos ein neues Statut durch Dekret festzusetzen. Über den Inhalt dieses Statuts heißt es in Art. 8:

> «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».

Ferner sah das Gesetz eine Volksabstimmung über das Statut oder die Beibehaltung der Treuhandverwaltung vor.

Auf Grund dieses Gesetzes erging am 24. August 1956 das Statut in Form einer Verordnung des Ministerpräsidenten, die eine völlige Umorganisation Togos brachte und in mancher Beziehung schon einer Staatsverfassung

---

[64]) Documentation française, a. a. O., S. 6.

[65]) Siehe oben Anm. 1.

[66]) Die Dekrete betr. die überseeischen Gebiete mußten teilweise dem Parlament noch vorgelegt werden. Bei den Treuhandgebieten war dies jedoch nicht vorgesehen. Über das Gesetz im allgemeinen vgl. François Borella: L'évolution des territoires relevant du Ministère de la France d'Outre-Mer et la loi-cadre Defferre, in Penant, Année 66 (1956) Doctrine, S. 19 ff.; Jean-Louis Quermonne: La réforme de structure des territoires d'outre-mer et des territoires associés selon la loi-cadre du 23 juin 1956, in Recueil Dalloz 1957, Chronique, S. 5 ff. Beide Autoren halten die in dem Gesetz vorgesehenen Ermächtigungen der Regierung für verfassungsrechtlich bedenklich (Art. 72, 75, 86, 13 der Verfassung), politisch aber unumgänglich. Zur verfassungsrechtlichen Seite des Gesetzes nimmt auch Jean Bidault, Feu l'Union Française, in Union Française et Parlement, Année 8, Nr. 74, S. 30 ff., unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Conseil d'Etat Stellung. Im Parlament stellte Pierre Henri Teitgen die Frage, ob der Conseil d'Etat nicht möglicherweise die auf Grund des Gesetzes erlassenen Dekrete aufheben werde, trat aber im übrigen auch für die Annahme des Gesetzes ein (J. O., Débats, Ass. Nat., 21. 3. 1956, S. 1072).

http://www.zaoerv.de
© 1957/58 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

ähnelt [67]). Auf Wunsch der mit neuen Befugnissen ausgestatteten Versammlung wurde das neue Statut bereits durch eine weitere Verordnung vom 22. März 1957 [68]) im Sinne einer Erweiterung der Rechte der neuen Organe Togos abgeändert. Im folgenden soll das Statut in seiner Fassung vom 22. März 1957 erörtert werden [69]).

Gemäß Art. 1 ist Togo eine »Autonome Republik«. Die Französische Republik garantiert ihre territoriale Integrität und sorgt für die Verteidigung und die auswärtigen Beziehungen; sie wird in Togo durch einen Hohen Kommissar vertreten. Togo behält seine Abgeordneten im französischen Parlament und in der Assemblée de l'Union française. Art. 5 stellt den Grundsatz auf, daß die eigenen Angelegenheiten der autonomen Republik durch eine gesetzgebende Versammlung und eine togoländische Regierung [70]) wahrgenommen werden.

1. Die Gesetzgebende Versammlung

Die Gesetzgebende Versammlung wird für die Dauer von fünf Jahren nach allgemeinem Wahlrecht gewählt. Sie kann durch Dekret des Premierministers aufgelöst werden [71]). Die 1955 gewählte territoriale Versammlung wurde gemäß Art. 40 die erste Assemblée législative. Neuwahlen müssen spätestens 1960 stattfinden.

Ihre Gesetze *(lois togolaises)*, die auf Initiative des Premierministers oder von Mitgliedern der Versammlung beschlossen werden, müssen vom Premierminister mit Gegenzeichnung des zuständigen Fachministers im Journal Officiel de la République autonome du Togo verkündet werden. Sie können für den Fall ihrer Verletzung Übertretungs- und Vergehensstrafen vorsehen. Der Hohe Kommissar hat nur eine Möglichkeit, gegen sie vorzugehen: Er kann innerhalb von zehn Tagen nach der Verabschiedung eine neue Beratung verlangen. Erhält dann die Versammlung ihren Beschluß aufrecht, so kann er innerhalb weiterer zehn Tage Rekurs beim Conseil d'Etat mit der Begründung erheben, das Gesetz verletze internationale Vereinbarungen, die Grundsätze der universellen Menschenrechtsdeklaration und der Präambel der französischen Verfassung oder die Bestimmungen des Togo-

---

[67]) J. O., S. 8173 ff.

[68]) J. O., S. 3090 f.

[69]) Abgedruckt unten, S. 318. Auf wesentliche Abweichungen gegenüber dem Statut vom 24. 8. 1956 wird in Anmerkungen hingewiesen.

[70]) Die Fassung vom 24. 8. 1956 kannte den Ausdruck »Regierung« *(Gouvernement togolais)* noch nicht. Es sprach nur von einem »Ministerrat« *(Conseil des Ministres)*.

[71]) Nach dem Statut vom 24. 8. 1956 löste der Hohe Kommissar die Versammlung auf Vorschlag des Premierministers auf.

http://www.zaoerv.de
© 1957/58 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Statuts. Das Gesetz wird anwendbar, wenn der Conseil d'Etat es dann nicht binnen sechs Monaten aufhebt.

2. Die Regierung

Der Ministerrat wird wie eine parlamentarische Regierung gebildet. Nach Beratung mit den Mitgliedern der Gesetzgebenden Versammlung beruft der Hohe Kommissar den Premierminister, der sodann die Investitur durch die Versammlung mit einfacher Mehrheit erhalten muß. Der Premierminister ernennt sodann die Fachminister [72]), die mit ihm das Kabinett bilden, und weist jedem von ihnen ein Ressort zu, das sie verantwortlich zu leiten haben. Die Minister können vom Premierminister entlassen werden. Das Amt des Premierministers endet mit der Berufung seines Nachfolgers, die spätestens acht Tage nach dem Zusammentreten einer neugewählten Versammlung erfolgen muß. Die Versammlung kann den Premierminister ferner durch die Annahme eines Mißtrauensvotums mit absoluter Mehrheit stürzen. Spätestens 15 Tage nach der Annahme eines solchen Mißtrauensvotums oder der Ablehnung der Investitur beruft der Hohe Kommissar einen neuen Premierminister.

Die Regierung tritt als Ministerrat oder Kabinettsrat zusammen. Der Ministerrat tagt unter dem Vorsitz des Hohen Kommissars oder seines Vertreters. Diese beiden französischen Beamten gehören ihm jedoch nicht an und können daher an seinen Beschlüssen nicht mitwirken. Beratungen im Ministerrat (Conseil des ministres) sind nur in wichtigeren Angelegenheiten erforderlich (vgl. Art. 22 III–IV, 7, 13). Die übrigen Geschäfte werden im Kabinettsrat (Conseil de cabinet) besprochen, der ohne den Hohen Kommissar tagt [73]) (vgl. Art. 22, I, IV). Die Tätigkeit des Hohen Kommissars bei der Bildung und der Arbeit der Regierung erinnert stark an die des Präsidenten der Republik in Frankreich. Die französische Verfassung hat offensichtlich als Vorbild gedient.

Die Aufgaben der Regierung sind die Durchführung der Gesetze sowie die Organisation und Überwachung der Verwaltungsorgane der autonomen Republik. Zu diesen Zwecken kann der Premierminister nach Beratung im Minister- oder Kabinettsrat Verordnungen erlassen [74]). Gegen die Verord-

---

[72]) Nach dem Statut vom 24. 8. 1956 durfte es nicht mehr als neun Fachminister geben. Die Zahl ist jetzt nicht mehr begrenzt.

[73]) Das Statut in seiner Fassung vom 24. 8. 1956 kannte den Conseil de Cabinet noch nicht.

[74]) Nach der Fassung vom 24. 8. 1956 mußten die Verordnungen von der Regierung beschlossen werden. Die Änderung vom 22. 3. 1957, die dieses Recht dem Premierminister allein übertrug (Art. 22) hat dessen Stellung erheblich verstärkt.

http://www.zaoerv.de
© 1957/58 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

nungen kann der Hohe Kommissar innerhalb von zehn Tagen Rekurs beim Conseil d'Etat erheben, wenn er sie für rechtswidrig hält. Der Rekurs hat keine aufschiebende Wirkung. Daneben können die Verordnungen auch noch nach allgemeinem Verwaltungsrecht angefochten werden.

Die erste togoländische Regierung wurde am 14. September 1956 unter der Leitung des Generalsekretärs des P. T. P., Nicolas Grunitzky, gebildet. Ihr gehören neun Mitglieder, darunter zwei Franzosen, an [75]). Das C. U. T. hat eine Beteiligung an der Regierung abgelehnt [76]).

3. Die Zuständigkeiten der togoländischen Organe

Wenn die Versammlung und die Regierung Togos somit wirklich autonome Organe sind, deren Tätigkeit der Einwirkung durch französische Behörden weitgehend entzogen ist, so ist ihr Aufgabenbereich doch durch eine Reihe wichtiger, erschöpfend aufgezählter Kompetenzen, die das Statut französischen Stellen vorbehalten hat, erheblich eingeschränkt.

Den Zentralorganen der Französischen Republik ist das Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht auf folgenden Gebieten vorbehalten [77]):

a) Auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung;
b) Personal- und Realstatut der französischen Staatsangehörigen;
c) Strafgesetzbuch, Strafverfolgungsgesetzbuch *(instruction criminelle)*, Handelsgesetzbuch, Verwaltungsgerichtsbarkeit;
d) Organisation der französischen Gerichte und der Verwaltungsgerichte. Bei Streitigkeiten über togoländische Angelegenheiten vor den Verwaltungsgerichten bestimmt der Premierminister den Regierungskommissar [78]);
e) verfassungsmäßige Freiheitsrechte *(libertés publiques)* und ihre Ausübung;
f) Währungs- und Wechselsystem, finanzielle Unterstützungen, Außenhandel und allgemeine Zollvorschriften;
g) Programme und Prüfungen des mittleren und höheren Unterrichts;
h) Arbeitsgesetzbuch *(Code du travail proprement dit)* und Bodenschätze; die Durchführungsbestimmungen auf diesen Gebieten erlassen jedoch die togoländischen Organe;
i) die Gesetzgebung über die Frankreich vorbehaltenen Verwaltungszweige *(services publics)*.

---

[75]) Über die Organisation der Regierung vgl. im einzelnen den Bericht der UN-Besuchskommission 1957 (T/1336), § 329 ff.

[76]) Vgl. Le Monde vom 15. 2. 1957.

[77]) Art. 26.

[78]) Letztere Bestimmung fehlte im Statut vom 24. 8. 1956.

http://www.zaoerv.de
© 1957/58 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Französische Organe in Togo, deren Unterhaltung zu Lasten des französischen Budgets geht, bleiben folgende Dienststellen [79]):

a) Der Hohe Kommissar, sein Stellvertreter und sein Kabinett und die Angehörigen des Koordinationsdienstes [80]). Dem Kommissar sind alle französischen Verwaltungsinstanzen sowie die französischen Heereseinheiten in Togo unterstellt [81]). Er hat für die gute Verwaltung der Justiz und für die öffentliche Ordnung zu sorgen und ist für die äußere Sicherheit und die Verteidigung Togos verantwortlich;
b) die französische Gerichtsbarkeit, die Strafgerichtsbarkeit, die Kriminalpolizei und der politische Erkennungsdienst. In Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit der togoländischen Regierung fallen, ist der Staatsanwalt an die Weisungen des Premierministers gebunden [82]);
c) die Verwaltungsgerichte;
d) die für die Verteidigung, die äußere Sicherheit und die Grenzpolizei zuständigen Organe [83]);
e) die beratende Inspektion der Arbeitsbedingungen und der sozialen Gesetze [84]);
f) die Stationen des drahtlosen Fernmeldewesens und des Rundfunks sowie der Unterseekabel. Diese Stationen können jedoch nur mit Zustimmung der togoländischen Regierung errichtet werden [85]);
g) der Unterbau des Luftfahrtwesens, soweit es sich um größere Flugplätze handelt;
h) die Zollkontrolle.

Die Aufgaben eines togoländischen Schatzamtes werden von dem französischen Schatzamt *(Service du Trésor)* wahrgenommen, das sich seine Unkosten jedoch ersetzen läßt.

Die unter Berücksichtigung der Frankreich vorbehaltenen Zweige der Gesetzgebung und Verwaltung bei der Autonomen Republik Togo verbleibenden Kompetenzen hat der französische Minister für Überseegebiete vor

---

[79]) Art. 27.

[80]) Vgl. unten, S. 306 f. Nach der Verordnung vom 24. 8. 1956 waren auch die Dienststellen der Bezirksvorsteher *(chefs de circonscriptions administratives)* und ihrer Vertreter französische Organe.

[81]) Gemäß Art. 31 regelt eine Verordnung die Ausübung der Befugnisse des Kommissars als Vertreter der französischen Regierung und Leiter der französischen Dienststellen.

[82]) Letztere Bestimmung (Art. 29) fehlte in dem Statut vom 24. 8. 1956.

[83]) Im Statut vom 24. 8. 1956 waren Frankreich alle Sicherheitsorgane außer den lokalen vorbehalten.

[84]) Das Statut vom 24. 8. 1956 nannte noch eine Kontrollfunktion dieser Dienststelle.

[85]) Letztere Bestimmung fehlte im Statut vom 24. 8. 1956.

http://www.zaoerv.de
© 1957/58 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

dem Vierten Komitee der UN-Generalversammlung am 11. Januar 1957 im wesentlichen aufgezählt [86]). Es sind:

a) Finanzen;
b) Zölle (außer allgemeinen Zollbestimmungen und Zollkontrolle);
c) Wirtschaftspolitik;
d) Handel und Industrie;
e) Landwirtschaft, Forsten und Gewässer;
f) Viehzucht und Fischerei;
g) Öffentliche Arbeiten;
h) Verkehr;
i) Auswertung der Bodenschätze (außer der Gesetzgebung über die Bodenschätze);
k) innenpolitische Angelegenheiten, soziale Organisation, Unterricht (außer mittlerem und höherem Unterricht;
l) Post- und Fernmeldewesen (vgl. Art. 27 Ziff. 6);
m) Presse und Information;
n) Kodifizierung des togoländischen Gewohnheitsrechts;
o) allgemeine Sicherheit.

Diese Aufzählungen zeigen, daß die Togoländer in den meisten Alltagsfragen von ihren Landsleuten regiert werden, daß sich Frankreich aber doch noch sehr wichtige Kompetenzen vorbehalten hat. Es ist indes vorgesehen, daß die französischen Dienststellen in Togo zunehmend mit Einheimischen besetzt werden sollen [87]). Gemäß Art. 36 müssen sich die Regierungen Frankreichs und Togos über Pläne zur Heranbildung des erforderlichen Personals einigen.

Da bei dem Nebeneinanderbestehen der voneinander weitgehend unabhängigen französischen und togoländischen Verwaltungsorgane im Lauf

---

[86]) A/C.4/SR.597, S. 246. Vgl. auch den Bericht der UN-Besuchskommission 1957 (T/1336), § 131 f.

[87]) Die französische Verwaltung in Togo wurde auch früher schon in weitem Umfang von Einheimischen ausgeübt, wobei die wichtigeren Posten allerdings mit Franzosen besetzt waren. Der Rapport annuel 1954 gibt auf S. 260 f. einen Überblick über das Verhältnis zwischen französischen und einheimischen Beamten:

	Europäer	Einheimische
Territoriale Verwaltung	90	49
Obere lokale Verwaltung	63	185
Lokale Verwaltung	—	2263
Vertragliche Angestellte	34	36
insgesamt	187	2533

Von den 49 einheimischen Beamten der territorialen Verwaltung *(cadres généraux)* gehörten 47 dem Gesundheitsdienst, von den 185 Beamten der oberen lokalen Verwaltung 144 dem Unterrichtswesen an. In den vorigen Jahren war das Zahlenverhältnis ungefähr das gleiche.

http://www.zaoerv.de
© 1957/58 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

der Zeit gewisse Fragen der Zuständigkeitsabgrenzung und der Abstimmung der Tätigkeit der einzelnen Behörden auftreten müssen, sieht das Statut einen allgemeinen Koordinierungsdienst für die Verwaltungstätigkeit *(service de la coordination générale de l'action administrative)* vor. Diese Koordinierungsbeamten sind selbst französische Beamte [88]), ihre Aufgaben werden jedoch durch eine gemeinsame Verordnung des Hohen Kommissars und des Premierministers festgelegt, nach deren gemeinsamen Weisungen sie auch handeln [89]). Es wird von der Abgrenzung der Befugnisse dieses Koordinierungsdienstes abhängen, welche Bedeutung er erlangen wird. Die ihm gestellten Aufgaben erscheinen jedenfalls sehr wichtig.

4. Die togoländische Bürgerschaft

Auf seiner 15. Sitzung Anfang 1955 und auf seiner 17. Sitzung im Frühjahr 1956 hatte der Treuhandschaftsrat Frankreich aufgefordert, die Schaffung einer togoländischen Bürgerschaft *(citizenship)* zu erwägen [90]). Wie bereits festgestellt, bestand bisher keine togoländische Bürgerschaft; die Togoländer galten als *administrés français.* Dem Wunsch des Treuhandschaftsrates wurde durch die Aufnahme von Bestimmungen über eine togoländische Bürgerschaft *(citoyenneté togolaise),* die alle Togoländer *(resortissants togolais)* besitzen, Rechnung getragen [91]). Sie gewährt auch innerhalb der gesamten Französischen Republik alle Rechte und Freiheiten, die den französischen Staatsangehörigen zustehen, auch das aktive und passive Wahlrecht und die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter. Die Togoländer sind jedoch den militärischen Verpflichtungen nicht unterworfen, können aber freiwillig in die französischen Streitkräfte eintreten. Praktisch ändert sich durch die Einführung der togoländischen Bürgerschaft nichts an ihrem Status. Auch zuvor hatten sie auf Grund des Art. 81 und der Präambel der französischen Verfassung in ihrer weiten Auslegung durch den Conseil d'Etat [92]) die gleichen öffentlichen Rechte wie die französischen Staatsangehörigen. Umgekehrt haben die Franzosen in Togo die gleichen Rechte wie die Togoländer, was ebenfalls schon früher der Fall war.

5. Änderung und vorläufige Kontrolle

Das Statut wurde durch ein französisches Dekret, also einen einseitigen Akt, verkündet, wenn auch erst nach Anhörung der territorialen Versamm-

---

[88]) Art. 27. [89]) Art. 33.

[90]) Report of the Trusteeship Council 1954/55 (A/2933), S. 180, und 1955/56 (A/3170), S. 230.

[91]) Art. 23–25.

[92]) Avis vom 23. 4. 1947, zusammengefaßt in Conseil d'Etat, études et documents 1948, S. 45 f. Vgl. auch Luchaire, a. a. O., S. 25.

http://www.zaoerv.de
© 1957/58 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

lung, deren Änderungswünsche berücksichtigt wurden. Es kann gemäß Art. 37 jedoch nicht mehr einseitig geändert werden, da jede Änderung der vorhergehenden Zustimmung der Versammlung bedarf.

Da Frankreich bis zur Beendigung des Treuhandregimes die internationale Verantwortung für die Entwicklung Togos behält, hat es sich in den Übergangsbestimmungen eine Opportunitätskontrolle *(tutelle provisoire d'opportunité)* vorbehalten, die sich in einem Vetorecht des französischen Ministers für Überseegebiete gegen die togoländischen Gesetze und des Hohen Kommissars gegen togoländische Regierungs- und Ministerialbeschlüsse auswirkt [93]). Diese Opportunitätskontrolle entfällt mit dem Akt, der die Treuhandschaft beendet, also mit einem entsprechenden Beschluß der UN-Generalversammlung [94]).

VI. Die Volksabstimmung und die Stellungnahme der Vereinten Nationen

Art. 8 Abs. 2 des Rahmengesetzes vom 23. Juni 1956 sah eine Volksabstimmung vor, in der die Bevölkerung auf der Grundlage des allgemeinen Wahlrechts zwischen der Annahme des neuen Statuts und der Beibehaltung des Treuhandregimes wählen sollte. Das Statut, das mit seiner Verkündung im Journal Officiel du Togo am 30. August 1956 »vorläufig« in Kraft trat, sollte mit seiner Annahme durch die Bevölkerung »endgültig« werden, vorbehaltlich der Beendigung des Treuhandschaftregimes durch die Vereinten Nationen. Um dem Ergebnis dieser Volksabstimmung mehr Gewicht zu verleihen, beantragte die französische Regierung in einem Memorandum vom 30. Juli 1956 bei dem Treuhandschaftsrat die Entsendung einer Beobachterkommission zur Überwachung der Abstimmung [95]). Dabei berief sie sich auch auf die Resolution der Generalversammlung vom 15. Dezember 1955 [96]), in der empfohlen wurde, daß die Wünsche der Bevölkerung nach demokratischen Methoden ermittelt werden und

> "that this consultation of the population be conducted, as in the case of Togoland under British administration, under the supervision of the United Nations".

Der Treuhandschaftsrat beriet vom 2. bis 13. August 1956 über diesen Antrag [97]). Die Meinungen waren scharf geteilt zwischen den sogenannten verwaltenden und den nicht verwaltenden Mächten. Die Gegner des Antrags

---

[93]) Art. 38–39.

[94]) Art. 42.

[95]) T/1274/Rev. 1. Das Memorandum wurde dem Treuhandschaftsrat vom Generalsekretär am 31. 7. 1957 übermittelt. Resolutionsentwurf T/L. 731 (9. 8. 1956).

[96]) 944 (X).

[97]) Sitzungsprotokolle, T/SR. 737—745.

http://www.zaoerv.de
© 1957/58 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

machten vor allem geltend, daß es nicht möglich sei, eine so wichtige Frage zu entscheiden, bevor das Statut überhaupt verkündet oder der Treuhandschaftsrat wenigstens über seinen voraussichtlichen Inhalt unterrichtet sei [98]). Allem Anschein nach bedeute das in Aussicht genommene Statut zwar einen erheblichen Fortschritt, bringe aber den Togoländern nicht die volle innere Selbstregierung. Bei der Wahl zwischen Statut und Beibehaltung der Treuhandverwaltung habe die Bevölkerung daher nicht die Möglichkeit, sich für eines der Ziele des Treuhandregimes – Unabhängigkeit oder Selbstregierung – auszusprechen; die Abstimmung werde also keine Stellungnahme der Bevölkerung über ihre Zukunft – wie es in der Resolution der Generalversammlung empfohlen war – bringen. Durch eine Entsendung von Beobachtern würde der Treuhandschaftsrat aber *implicite* der Fragestellung des Plebiszits zustimmen und die Beendigung der Treuhandverwaltung präjudizieren, obwohl das Statut sie offenbar nicht rechtfertige. Dazu sei er auch gegenüber der Generalversammlung nicht berechtigt [99]). Die Befürworter des französischen Antrags machten geltend, daß die Entsendung von Beobachtern zu der Abstimmung eine Entscheidung der Vereinten Nationen über den zukünftigen Status Togos in keiner Weise vorwegnehme; dagegen würden die Beobachter zu einer besseren Unterrichtung des Rates beitragen [100]). Auf Anregung des Delegierten der USA stimmte der französische Delegierte der Aufnahme folgender Klausel in den Resolutionsentwurf zu [101]):

> "... while reserving the final position of the United Nations as to the terms of the referendum and its stand with regard to future United Nations action in comformity with the obligations under Article 76 b of the Charter ..." [102]).

Trotzdem lehnte der Treuhandschaftsrat am 13. August 1956 mit 7 gegen 7 Stimmen die Entsendung von Beobachtern ab [103]). Daraufhin erklärte der französische Delegierte, daß seine Regierung keine Verantwortung für eine weitere Verzögerung der Selbstregierung in Togo übernehmen wolle und

---

98) Tatsächlich enthielt das französische Memorandum nur wenige, sehr allgemein gehaltene Sätze über das neue Statut.

99) Vgl. insbesondere die Interventionen der Delegierten Haitis (T/SR. 739, S. 315), Guatemalas (T/SR. 742, S. 323), Indiens (T/SR. 742, S. 367; 744, S. 340), Syriens (T/SR. 744, S. 335), der UdSSR (T/SR. 744, S. 338).

100) So die Delegierten Belgiens (T/SR. 739, S. 305), Frankreichs (T/SR. 739, S. 305), Australien (T/SR. 743, S. 333), Großbritannien (T/SR. 743, S. 337), Italien (T/SR. 743, S. 337), Neuseeland (T/SR. 743, S. 339).

101) T/SR. 742, S. 328; 743, S. 333.

102) T/L. 731, Rev. 1.

103) Für die Entsendung stimmten Australien, Belgien, Frankreich, Großbritannien, Italien, Neuseeland, die USA; dagegen Birma, China, Guatemala, Haiti, Indien, Syrien, die UdSSR.

http://www.zaoerv.de
© 1957/58 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

daß die Abstimmung auch ohne Beobachter zur vorgesehenen Zeit durchgeführt werde [104]).

Zur Erklärung der französischen Haltung in der Abstimmungsfrage kann bemerkt werden, daß die französische Regierung in Togo nicht viel riskiert hätte, wenn sie neben dem Statut, dessen Annahme von vornherein sicher erschien, die Unabhängigkeit zur Wahl gestellt hätte. Sie hätte dann vermutlich die Niederlage im Treuhandschaftsrat vermieden. Wenn sie dennoch davon absah, so erklärt sich dies nur aus dem Wunsch, einen Präzedenzfall für die anderen Gebiete, insbesondere Kamerun und Madagaskar, zu vermeiden [105]).

Die Abstimmung über das Statut wurde von einem französischen Staatsrat und von ihm augesuchten Mitarbeitern organisiert und überwacht und fand am 28. Oktober 1956 statt [106]). Der P. T. P. und die U. C. P. N. befürworteten das Statut; das C. U. T. und die anderen für die Unabhängigkeit eintretenden Gruppen riefen zum Boykott der Abstimmung auf.

Das Ergebnis der Abstimmung war die Annahme des Statuts mit sehr starker Mehrheit [107]). Von 438 175 registrierten Wählern [108]) sprachen sich 313 478 (rund 71 %) für das Statut und 22 320 (rund 5 %) für die Beibehaltung der Treuhandverwaltung aus. Nach Abzug der ungültigen Stimmen bleibt eine Zahl von 99 354 (rund 23 %) Stimmenthaltungen. Wenn man einen normalen Anteil von Stimmenthaltungen berücksichtigt [109]), so ist festzustellen, daß die Aufrufe der Oppositionsparteien zum Boykott nur in sehr geringem Maße befolgt wurden.

Gestützt auf dieses Ergebnis beantragte die französische Regierung am 17. November die Einberufung einer Sondersitzung des Treuhandschaftsrates [110]). In einem dem Rate am 6. Dezember 1956 zugeleiteten Memorandum erklärte sie, daß die UN den Wünschen der togoländischen Bevölkerung nur gerecht werden könnten, wenn sie, durch den Treuhandschaftsrat

---

[104]) T/SR. 744, S. 343.

[105]) Vgl. Georges Chaffard in Le Monde vom 27. 10. 1956.

[106]) Über die Organisation der Abstimmung vgl. das Dekret vom 24. 8. 1956 (J.O., S. 8176).

[107]) Über Vorbereitung und Verlauf der Abstimmung vgl. den aufschlußreichen Bericht des französischen Abstimmungskommissars, den die französische Regierung dem Treuhandschaftsrat und dieser der Generalversammlung zuleitete (T/1292; A 3169/Add. 1, Anm. II).

[108]) Das sind etwa 80% der erwachsenen Bevölkerung, angesichts der technischen Schwierigkeiten der Registrierung praktisch die gesamte erfaßbare erwachsene Bevölkerung (vgl. Bericht des Abstimmungskommissars a. a. O., S. 27 f.; vgl. auch A/C.4/SR.584, S. 175).

[109]) Bei der von allen Parteien unterstützten Abstimmung in Britisch-Togo haben sich 17% der registrierten Wähler der Stimme enthalten (Bericht des Abstimmungskommissars a. a. O., S. 69).

[110]) T/1288.

http://www.zaoerv.de
© 1957/58 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

und die Generalversammlung, Frankreich aufforderten, die notwendigen Schritte zur Beendigung des Treuhandregimes zu unternehmen [111]).

Der Treuhandschaftsrat trat daraufhin vom 10. bis 18. Dezember 1956 zusammen [112]). Dem Wunsche Frankreichs nach einer materiellen Erörterung der neuen Lage und einer Empfehlung über die Beendigung der Treuhandverwaltung wurde jedoch nicht entsprochen. Auf Antrag des guatemaltekischen Delegierten [113]) wurde lediglich mit 8 gegen 6 Stimmen beschlossen, das neue Material, namentlich das französische Memorandum vom 6. Dezember 1956 und den Bericht des Abstimmungskommissars, der Generalversammlung zuzuleiten [114]).

Das 4. Komitee der Generalversammlung beriet die togoländische Frage vom 2. bis 14. Januar 1957 [115]). Der französische Minister für die Überseegebiete, der die Delegation seines Landes leitete, beantragte zunächst die Beendigung der Treuhandverwaltung [116]), wobei er sich insbesondere auf ein Memorandum der neuen togoländischen Regierung, in dem dieser Wunsch ausgesprochen war [117]), berief. Als sich die Annahme dieses Antrags jedoch als aussichtslos erwies, schlug der der französischen Delegation angehörende togoländische Finanzminister die Entsendung einer Informationsmission nach Togo vor [118]). Damit war der ursprüngliche Antrag der französischen Regierung praktisch hinfällig [119]). Nach längeren Debatten nahm das 4. Komitee am 14. Januar 1957 einen erheblich geänderten indischen Resolutionsentwurf mit 52 gegen 10 Stimmen bei 14 Enthaltungen an [120]). Die Generalversammlung machte sich diese Resolution am 23. Januar 1957 mit unwesentlichen Änderungen mit 53 gegen 16 Stimmen bei 7 Enthaltungen zu eigen [121]). In dieser Resolution wird mit Befriedigung festgestellt, daß das Ausmaß der den togoländischen Organen übertragenen Befugnisse "represents a very significant step in the achievement of the objectives of Article 76 of the Charter and of the Trusteeship Agreement". Auch wird die

---

111) T/1290; A/3169/Add. 1, Ann. I (unvollständig).

112) T/SR. 746–750.

113) T/SR. 748, S. 7.

114) T/SR. 749, S. 16. Den Ausschlag gaben die USA, die diesmal mit den nicht-verwaltenden Staaten stimmten.

115) A/C. 4/SR. 584–599.

116) A/C. 4/SR. 584, S. 175.

117) A/C. 4/341. Dem Memorandum ist eine Resolution der gesetzgebenden Versammlung Togos beigefügt.

118) A/C. 4/SR. 588, S. 196. Der Premierminister Togos, Grunitzky, erklärte in Paris, daß seine Regierung gern bereit sei, die Beobachter der UN als Besucher, nicht aber als eine der periodischen Besuchsmissionen zu empfangen (Le Monde vom 9. 1. 1957).

119) Vgl. A/C. 4/SR. 592, S. 213, A/C. 4/SR. 593, S. 220.

120) A/C. 4/SR. 599, S. 254.

121) Res. 1046 (XI). Frankreich stimmte für die Resolution.

http://www.zaoerv.de
© 1957/58 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

togoländische Bevölkerung zu den erzielten Fortschritten beglückwünscht. Die Generalversammlung beschloß sodann, einen Ausschuß von sechs Mitgliedstaaten, die der Präsident der Versammlung benennen sollte, nach Französisch-Togo zu entsenden,

"in order to examine in the light of the discussions in the Fourth Committee, the entire situation in the Territory resulting from the practical application of the new Statute and the conditions under which the Statute is being applied, and to submit a report thereon, with its observations and suggestions, to the Trusteeship Council for its consideration".

Schließlich empfahl die Generalversammlung baldige Neuwahlen zu der togoländischen Versammlung auf Grund des allgemeinen Wahlrechts [122]) und beauftragte den Treuhandschaftsrat, zu ihrer 12. Sitzungsperiode im Herbst 1957 einen Bericht über Togo vorzulegen.

Der Informationsausschuß der Vereinten Nationen, der sich aus Vertretern Kanadas, Dänemarks, Guatemalas, Liberias, der Philippinen und Jugoslawiens zusammensetzte, bereiste über einen Monat das Gebiet und kehrte Mitte Juli nach Paris zurück. Sein einstimmig angenommener Bericht wurde am 1. August 1957 veröffentlicht [123]). Er enthält eine ausführliche Analyse des Statuts und der dadurch geschaffenen organisatorischen und politischen Lage. Abschließend äußert sich die Kommission sehr anerkennend über das Statut und seine Auslegung durch die französischen und togoländischen Behörden:

"In conclusion, the Commission wishes to state that while there are still important restrictions by virtue of the retention of certain specified powers and competences by the Administering Authority, the Statute, which represents a very significant step in the achievement of the objectives of Article 76 of the Charter and of the Trusteeship Agreement, has been broadly interpreted and liberally applied, and that in consequence Togoland possesses a large measure of internal autonomy or self-government. ... In the view of the Commission, there exists little doubt that a trend of events has been set in motion which makes inevitable a further broadening of the degree of autonomy achieved by Togoland towards its full autonomy" [124]).

In dieser Anerkennung kommt jedoch zum Ausdruck, daß nach Ansicht der Kommission die vollständige innere Autonomie noch nicht erreicht ist. Einzelne Vorschläge zeigen, was nach ihrer Auffassung noch fehlt. Der wichtigste Vorschlag betrifft wohl die Übertragung der Befugnis an Togo,

---

[122]) Vor dem 4. Komitee hatte Minister Defferre erklärt, daß die französische Regierung für die Frage der Neuwahlen nicht mehr zuständig sei (A/C. 4/SR. 587, S. 189).

[123]) Report of the United Nations Commission on Togoland under French Administration, UN-Doc. T/1336, nachfolgend zitiert mit den durchlaufenden Paragraphen.

[124]) T/1336 § 466.

http://www.zaoerv.de
© 1957/58 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

das Statut hinsichtlich der inneren Organisation zu ändern, und die Gestaltung der französisch-togoländischen Beziehungen durch ein zweiseitiges Abkommen [125]).

Eine sofortige Beendigung des Treuhandregimes scheint die Kommission nicht erwogen zu haben. Sie empfiehlt in dieser Beziehung lediglich eine erneute Volksbefragung »zu gegebener Zeit« in Übereinstimmung mit den Vereinten Nationen [126]).

Der Treuhandschaftsrat beriet die togoländische Frage vom 12. bis 19. September 1957. Laut Presseberichten nahm er am 19. September mit neun Stimmen bei fünf Enthaltungen einen Resolutionsentwurf der USA an, in dem der Generalversammlung der Bericht der Besuchskommission zugeleitet wird «afin que soit mise en train une procédure appropriée permettant d'atteindre rapidement les fins dernières du régime de tutelle [127]).

VII. Die völkerrechtliche Stellung Togos

1. Die Stellung Französisch-Togos gegenüber den UN ist eindeutig: solange die Generalversammlung nicht der Beendigung der Treuhandschaft zugestimmt hat, bleibt Togo ein Treuhandgebiet. Dies wird auch von Frankreich nicht bestritten.

Ob die Generalversammlung in ihrer »XII. Session der Beendigung der Treuhandschaft zustimmt, hängt davon ab, ob sie in dem neuen Regime Togos eine ausreichende »Selbstregierung« im Sinne von Art. 76 der UN-

---

125) T/1336 § 470.

126) T/1336 § 482.

127) Le Monde vom 21. 9. 1957. Nach Drucklegung erschien der Bericht des Treuhandschaftsrates vom 20. 9. 1957 (A/3676). Die Resolution vom 19. 9. 1957 (Trusteeship Council resolution 1785 [S–7] lautet:

"The Trusteeship Council,

...

5. Decides to transmit to the General Assembly the report of the Commission, together with the proceedings of the Trusteeship Council, in order to set in motion an appropriate procedure for the early attainment of the final objectives of the Trusteeship System".

Die Ausführungen des französischen Vertreters im Treuhandschaftsrat sind dem Bericht in vollem Wortlaut beigefügt (Annex II). Die französische Regierung erklärte sich darin zu allen wesentlichen Änderungen, die die Besuchskommission vorgeschlagen hatte, bereit; allerdings nicht vor der Beendigung der Treuhandverwaltung. So sollen die togoländischen Organe das Recht der Gesetzgebung über die *libertés publiques* erhalten; togoländische Gerichte sollen geschaffen werden (wobei in letzter Instanz jedoch der Kassationshof und der Conseil d'État zuständig bleiben); schließlich soll dem togoländischen Volk und seinen Organen das Recht gegeben werden, die innere Organisation der autonomen Republik allein zu bestimmen, also insoweit wohl auch das Statut selbst abzuändern. Trotz diesen Zusicherungen hat sich der Treuhandschaftsrat zu keiner positiven Stellungnahme über die Beendigung der Treuhandschaft entschließen können.

http://www.zaoerv.de
© 1957/58 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Satzung [128]) erblickt. Nach den Berichten der Besuchskommission und des Treuhandschaftsrates ist ein solcher Beschluß in der gegenwärtigen Session der Generalversammlung kaum zu erwarten [129]).

2. Schwieriger ist es, das rechtliche Verhältnis Togos zu Frankreich zu definieren. Von den Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Französischen Union stellen, kann hierbei abgesehen werden: Die Französische Union, wie sie in der französischen Verfassung vorgesehen ist, hat als rechtliches Bindeglied zwischen der Französischen Republik und den nicht zu ihr gehörenden, aber von ihr abhängigen Gebieten nie eine wirkliche Bedeutung erlangt. Der Versuch, Togo in eine ihrer Kategorien einzuordnen, hätte daher nur theoretischen Wert. Der Minister für Überseegebiete gab selbst zu erkennen, daß er die Formen der Französischen Union, jedenfalls was Togo anlangt, für überholt hielt, als er vor dem 4. Komitee der Generalversammlung die streng verfassungsrechtlich kaum haltbare Erklärung abgab, "that the Statute had actually established a new category of State within the French Union" [130]). Die rechtliche Stellung Togos, auch Frankreich gegenüber, ergibt sich allein aus dem Treuhandschaftsabkommen und dem Statut vom 24. August 1956 [131]).

a) Solange die Treuhandverwaltung nicht aufgehoben ist, ändert sich grundsätzlich nichts an der staats- und völkerrechtlichen Stellung Togos. Der internationale Status des Gebiets schließt es von vornherein aus, es als Bestandteil des französischen Staates anzusehen.

b) Nach der Beendigung der Treuhandverwaltung wird sich jedoch, bei gleichbleibenden sonstigen Voraussetzungen, die Frage stellen, ob Togo seine völkerrechtliche Individualität behält oder ob es als ein Teil der Französischen Republik anzusehen sein wird. Im ersten Falle hätte Togo als noch unselbständiger, aber völkerrechtsfähiger Staat eine protektoratsähnliche Stellung [132]). Im zweiten Falle wäre Togo eine Art Überseegebiet

---

[128]) Die Unabhängigkeit, die nach Art. 76 der UN-Charter das andere Ziel der Treuhandverwaltung ist, steht im Falle Togos zur Zeit nicht ernstlich zur Debatte.

[129]) Nach Ansicht von Luchaire, a. a. O., S. 575, wären die UN verpflichtet, die Treuhandschaft zu beenden, da das Statut den Togoländern die Selbstregierung *(capacité de s'administrer eux-mêmes)* im Sinne von Art. 76 b der UN-Satzung gebracht habe. Als Kriterium für die Erreichung der Selbstregierung nennt er dabei vor allem die Tatsache, daß die den togoländischen Organen übertragenen Kompetenzen es Frankreich unmöglich machten, die im Treuhandschaftsabkommen vorgesehenen Befugnisse weiterhin auszuüben.

[130]) A/C. 4/SR. 589, S. 198.

[131]) Dies erklärte die französische Regierung ausdrücklich der Besuchskommission der UN 1957 (vgl. T/1336, § 107). Vgl. auch Luchaire, a. a. O., S. 547 f.

[132]) Als echtes Protektorat könnte man Togo nicht bezeichnen, da das Protektorat die Übertragung der Ausübung von Hoheitsrechten an den Protektor durch den ursprünglich selbständigen protegierten Staat voraussetzt. Das neue Regime Togos ähnelt aber in vielem einem Protektoratsregime.

http://www.zaoerv.de
© 1957/58 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

mit besonders fortgeschrittener Autonomie, dessen Stellung zu der eines Gliedstaates im Bundesstaat mancherlei Parallelen aufwiese. Diese zunächst noch hypothetische Zukunftsfrage ist schon jetzt Gegenstand lebhafter Erörterung, auch im Rahmen der UN, für deren Entscheidung über die Beendigung der Treuhandschaft sie von großer Bedeutung ist.

Colliard verficht die These, Togo werde mit Beendigung der Treuhandschaft ein Teil der Französischen Republik [133]) und führt dafür an, daß ein französisches Dekret das togoländische Statut eingeführt habe und, als entscheidendes Argument, daß die Togoländer zur Teilnahme an den französischen Parlamentswahlen berechtigt seien. Diese Auffassung wird von den togoländischen Gegnern des Statuts, den Vertretern des Comité de l'Unité Togolaise, geteilt [134]).

Nach Luchaire hingegen ist Togo keinesfalls ein Teil der Französischen Republik, sondern vielmehr ein völkerrechtsfähiger, wenn auch unselbständiger Staat [135]): Togo sei schon seit Beginn der Treuhandschaft im französischen Parlament vertreten, ohne daß dies bisher als Beweis einer Integration aufgefaßt worden wäre.

In der Tat beruhte die Verleihung der Bürgerrechte und besonders des Wahlrechts an die Togoländer auf der im Treuhandschaftsrat unwidersprochen gebliebenen These, daß ein Staat politische Rechte auch an Personen verleihen könne, die er nicht als seine Staatsangehörigen in Anspruch nimmt [136]). Es ist nicht einzusehen, warum dies nach Beendigung der Treuhandschaft nicht mehr gelten sollte. Auch ist die parlamentarische Vertretung Togos kein wesentliches Element in den togoländisch-französischen Beziehungen. Die französische Regierung hat der UN-Kommission erklärt, daß ein togoländischer Wunsch auf Beendigung dieses Zustandes zweifellos erfüllt würde [137]).

Was die von Colliard weiter erwähnte Einführung des Statuts durch ein französisches Dekret betrifft, so war Frankreich dazu durch das Treuhandschaftsabkommen selbst berechtigt, das die Integration gerade ausschloß; es ist auch nicht ersichtlich, welches andere Verfahren möglich gewesen wäre. Außerdem war das Statut in enger Zusammenarbeit mit den togoländischen Organen ausgearbeitet worden; »endgültig« in Kraft trat es

[133]) A. a. O. (oben Anm. 50), S. 235 f. Er sagt allerdings nicht ausdrücklich, daß dies erst nach Beendigung der Treuhandverwaltung der Fall sein könne, kann es aber kaum anders gemeint haben, da mit der Treuhandschaft, deren Fortbestehen er anerkennt, die Zugehörigkeit Togos zur Französischen Republik unvereinbar wäre.

[134]) Vgl. die Äußerungen des C.U.T.-Vorsitzenden Sylvanus Olympia vor dem Treuhandschaftsrat am 17. 4. 1957 (T/SR. 778, S. 193, 196); siehe auch T/1336 § 410.

[135]) Luchaire, a. a. O., S. 555 ff.

[136]) Vgl. oben S. 291 bei Anm. 25; siehe auch T/1336 § 111 f.

[137]) T/1336 §§ 319, 467.

http://www.zaoerv.de
© 1957/58 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

erst mit seiner Annahme durch die einheimische Bevölkerung [138]), seine Änderung ist nur auf Vorschlag und mit der Zustimmung der Gesetzgebenden Versammlung möglich. Unter diesen Umständen ist der Schluß aus der Eigenschaft des Statuts als französischen Dekrets auf die Angliederung Togos an die Französische Republik nicht zwingend [139]).

Der Text des Statuts geht eindeutig davon aus, daß die Autonome Republik Togo kein Teil des französischen Staates ist. Art. 1 besagt:

> «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» [140]).

Auch die Bezeichnung Togos als Autonome Republik, die Struktur der neuen Organe und die Schaffung einer Art togoländischer Staatsangehörigkeit sprechen gegen die Integration in die Französische Republik, deren Verfassung für ein solches Gebilde auch keinen Raum böte.

Die französische und die togoländische Regierung haben ihrerseits häufig erkennen lassen, daß Togo seine völkerrechtliche Individualität unter dem neuen Statut behalten sollte. So erklärte der togoländische Finanzminister Apedo-Amah vor dem 4. Komitee der UN-Generalversammlung:

> "The Togoland people now have their own national Parliament, Government, flag, currency and anthem all attributes of a modern and democratic State" [141]).

Auch Minister Defferre ging nicht von der rechtlichen Integration Togos in die Französische Republik aus, wenn er erklärte,

> "that the ties between the two countries would depend on the wishes of the Government and the Assembly of Togo, as also on the agreement to be concluded between the French Government and the Government of the Autonomous Republic of Togoland" [142]),

oder

> "that the Statute had actually established a new category of State within the French Union" [143]).

Schließlich hat die UN-Besuchskommission von der französischen Regierung ausdrückliche Zusicherungen erhalten, daß das Statut nicht die Integration zur Folge habe [144]).

---

138) Art. 8 Abs. 3 des Rahmengesetzes vom 23. 6. 1956.

139) Eine Neuregelung, betr. die Änderung des Statuts, wie sie die UN-Besuchskommission vorgeschlagen hat (vgl. oben S. 312), würde allerdings zur vollständigen Klärung dieser Frage führen.

140) Sperrung vom Verfasser.

141) A/C. 4/SR. 584, S. 175, Wortlaut A/C. 4/343.

142) A/C. 4/SR. 589, S. 198, Sperrung vom Verfasser.

143) Ebenda. Sperrung vom Verfasser

144) T/1336 §§ 109 ff., 319, 467.

http://www.zaoerv.de
© 1957/58 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Im Ergebnis kann gesagt werden, daß die weitgehende und in Zukunft sicherlich noch wachsende [145]) Autonomie Togos dessen Fortbestehen als völkerrechtliches Individuum auch nach dem Fortfall der Treuhandschaft, die die völkerrechtliche Eigenständigkeit des Gebietes bisher noch garantiert, erlaubt. Viel weniger autonome Staaten, wie Tunesien und Marokko in der Protektoratszeit, wurden von Praxis und Lehre als Völkerrechtssubjekte anerkannt.

Wie die endgültige Stellung Togos aussehen wird, ist jedoch kaum vorauszusehen. Das Statut ermöglicht einen rechtlich reibungslosen Übergang zu den beiden entgegengesetzten Endstadien: zur vollständigen Unabhängigkeit oder zum (freiwilligen) Anschluß als weitgehend autonomes Gebiet an die Französische Republik; auch könnte Togo ohne Schwierigkeit in eine mit neuem Inhalt erfüllte Französische Union eintreten. Die französische Regierung ist sichtlich bestrebt, alle diese Möglichkeiten offen zu lassen. Minister Defferre erklärte am 7. Januar 1957 vor dem 4. Komitee,

> "that ... France had wished to be completely non-committal about the future in order to leave the door open to all possibilities" [146]).

Der französische Vertreter im Treuhandschaftsrat, Kosciusko-Morizet, erklärte am 12. September 1957:

> «Il est impossible de prévoir actuellement le type et la forme des relations futures entre les gouvernements de la France et de la République togolaise après la cessation de la tutelle» [147]).

Für die weitere Entwicklung Togos wird es entscheidend darauf ankommen, ob es Frankreich gelingt, der Französischen Union eine neue und lebensfähige Form zu geben, in der Togo seinen natürlichen Platz finden könnte. Von besonderer Bedeutung wird auch die Entwicklung der französischen Überseegebiete, namentlich Französisch-Westafrikas, sein. Wenn sich die Organisation dieser Gebiete den Grundsätzen des togoländischen Statuts in absehbarer Zeit angleicht (ein erster bedeutsamer Schritt in dieser Richtung wurde mit den Dekreten vom 4. April 1957 getan), so ist es fraglich, ob Togo seine Sonderstellung neben ihnen behalten wird. Auf alle Fälle bietet aber das neue Statut die Gewähr, daß über das weitere Schicksal Togos nicht gegen den Willen der einheimischen Bevölkerung und ihrer Vertreter entschieden werden kann.

(Abgeschlossen am 30. September 1957) Reinhart Freudenberg

---

[145]) Vgl. die Äußerungen des französischen Delegierten im Treuhandschaftsrat am 12. 9. 1957 (Le Monde vom 14. 9. 1957).

[146]) A/C. 4/SR. 589, S. 198.

[147]) Le Monde vom 14. 9. 1957.

http://www.zaoerv.de
© 1957/58 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Décret no. 56—847 du 24 août 1956 portant statut du Togo

in der Fassung des Décret no. 57–359 du 22 mars 1957 [1])

Le président du conseil des ministres

...

Décrète:

Titre Ier: De la République autonome du Togo

Art. 1er. 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.

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. 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. 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 assortier 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.

Ar. 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

[1]) J.O. 1956, S. 8173 ff.; 1957, S. 3090 f.

http://www.zaoerv.de
© 1957/58 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

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. 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 ces dispositions, demeurent applicables tant que leur modification ou leur abrogation n'est pas intervenue dans les conditions fixées par ledit statut.

Titre III: Du gouvernement togolais

Art. 15. 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 mojorité 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. 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

http://www.zaoerv.de
© 1957/58 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

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 le délai de quinze jours suivant le vote de la motion.

Art. 22. 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'État 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 citoyen togolais.

Titre V: De la répartition des compétences

Art. 26. 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;

http://www.zaoerv.de
© 1957/58 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

A l'organisation de la justice de droit français et à l'organisation des juridictions administratives, sous cette réserve que le commissaire du 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 celle-ci;

Aux services publics énumérés aux articles 27 et 29 du présent statut.

Art. 27. Sont au Togo fonctionnaires ou services de la République française, et, à ce titre, à la charge du budget français:

Le haut commissariat 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 du 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 limitée 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'État 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 changes, à la surveillance et au contrôle des frontières.

http://www.zaoerv.de
© 1957/58 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Art. 29. 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.

Titre VI: Du haut commissaire de la République française

Art. 30. 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. 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 de chef des services civils à la charge du budget français.

Titre VII: Du service de la coordination générale de l'action administrative

Art. 33. 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 économique 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.

http://www.zaoerv.de
© 1957/58 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Titre IX: Evolution du statut

Art. 37. Le présent statut, susceptible d'évolution, peut être modifié à la suite d'un voeu 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 1er janvier 1957. Jusqu'à cette date, les dispositions financières en vigueur au Togo demeureront applicables.

Art. 42. Les articles 38 et 39 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.

http://www.zaoerv.de
© 1957/58 Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht