

# Cadre juridique et institutionnel

## GHANA

Alain Rochegude (professeur de Droit public associé Université Paris 1, consultant) et Caroline Plançon (consultante, expert foncier)

JUIN 2023



*Les Fiches « Analyse des cadres juridiques et institutionnels » du CTFD fournissent par pays, un état des lieux des dispositifs organisant le foncier et l'accès aux ressources naturelles (renouvelables ou non), et en étudient les liens avec les processus de décentralisation à l'œuvre dans les différents États. Elles proposent une analyse institutionnelle et juridique, tout en portant un regard éclairé sur les pratiques et les dynamiques politiques.*

Comité technique

  
**Foncier & développement**

Les analyses présentées n'engagent que leurs auteurs.

  
**AFD**  
AGENCE FRANÇAISE  
DE DÉVELOPPEMENT

  
Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
MINISTÈRE  
DE L'EUROPE ET DES  
AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*Réunissant décideurs, experts et chercheurs, le Comité technique « Foncier & développement » est depuis 1996 un groupe de réflexion, qui éclaire les choix politiques de la France et contribue au débat international. L'ensemble de ses travaux sont disponibles en accès libre sur son site [www.foncier-developpement.fr](http://www.foncier-developpement.fr)*

# Ghana

ROCHEGUDE A. et PLANÇON C.  
Comité technique « Foncier & développement »

JUIN 2023

## I. Le cadre général

Le Ghana, qui présente l'originalité d'avoir été le premier territoire à accéder à l'Indépendance (6 mars 1957), demeure assez fortement marqué par l'existence de structures traditionnelles très organisées et qui sont restées très fortes en dépit de l'organisation politique et administrative moderne, en dépit aussi du développement économique auquel elles ont su rester associées.

C'est un pays relativement peu étendu, 238 537 km<sup>2</sup>, largement composé de plateaux plutôt peu élevés et de plaines, en pente progressive vers le littoral, en grande partie occupé par des mangroves, des lagunes et des marais. 35,2 % du territoire était forestier en 2020<sup>1</sup>.

La population était en 2021 de 30 280 811 habitants, avec une densité de 126,94 hab./km<sup>2</sup> et un taux de croissance annuel de 2,21 %<sup>2</sup>. Cette population est largement concentrée dans la partie sud du pays (les deux tiers), et compte environ 40 % d'urbains. Les villes principales sont Accra, la capitale (5 390 455 hab.), Kumasi (2 477 604 hab.), Cape-Coast (1 286 805 hab.), Sekondi-Takoradi (726 905 hab.), Tema (220 000 hab.), Tamale (562 919 hab.)<sup>3</sup>.

Sur le plan économique, on enregistre les principales données suivantes : PIB : 79,59 milliards US\$ (2021); PIB par habitant : 2 363,3 US\$ (2021); croissance annuelle du PIB en 2021 : 5,4 % ; taux d'inflation annuel en 2021 : 10 %<sup>4</sup>. Les principales activités économiques demeurent l'agriculture, l'exploitation forestière, la pêche, auxquelles il faut ajouter les activités minières désormais largement dominantes.

Le Ghana est considéré comme un « bon élève » du FMI et de la Banque mondiale. L'agriculture contribue pour un peu moins de 50 % au PIB, sous la forme de cultures vivrières et de cultures commerciales.

« *Le Ghana a produit en 2018 :*

- >> 20,8 millions de tonnes de manioc (4<sup>e</sup> producteur mondial, juste derrière le Nigéria, la Thaïlande et le Congo);
- >> 7,8 millions de tonnes d'igname (2<sup>e</sup> producteur mondial, deuxième seulement après le Nigéria);
- >> 4,1 millions de tonnes de Banane Plantain (2<sup>e</sup> producteur mondial, juste derrière le Congo);
- >> 2,6 millions de tonnes d'huile de palme (8<sup>e</sup> producteur mondial);
- >> 2,3 millions de tonnes de maïs;
- >> 1,4 million de tonnes de taro (4<sup>e</sup> producteur mondial, juste derrière le Nigéria, la Chine et le Cameroun);

1. <https://donnees.banquemondiale.org/pays/ghana> (consulté le 7 avril 2023).

2. <https://www.populationdata.net/pays/ghana/> (consulté le 15 mars 2023).

3. Même référence qu'en note 1; toutes les données sont datées de 2019.

4. Données tirées du site : <https://donnees.banquemondiale.org/pays/ghana> (consulté le 7 avril 2023).

- >> 947 000 tonnes de cacao (2<sup>e</sup> producteur mondial, juste derrière la Côte d'Ivoire);
- >> 769 000 tonnes de riz;
- >> 753 000 tonnes d'orange (19<sup>e</sup> producteur mondial);
- >> 713 000 tonnes d'ananas (11<sup>e</sup> producteur mondial);
- >> 521 000 tonnes d'arachide.

En plus de petites productions d'autres produits agricoles, comme patate douce (151 000 tonnes), caoutchouc naturel (23 000 tonnes) et tabac (2,3 milliers de tonnes) »<sup>5</sup>.

Des ressources sont aussi tirées de l'exploitation de l'or (25 % des exportations), du bois, et de la pêche qui ferait vivre 10 % de la population du pays, mais qui est en décroissance au rythme de la diminution des ressources halieutiques surpêchées par des flottes étrangères, notamment asiatiques, accompagnées de navires usines.

« Le Ghana, premier producteur d'or d'Afrique, est riche en ressources naturelles et bénéficie d'un sol fertile. L'agriculture représente 19,3 % du PIB (Banque mondiale) et emploie 30 % de la main-d'œuvre du pays. Les terres arables couvrent environ 57 % de la superficie totale du pays (FAO). La plupart des terres cultivées (95 %) sont constituées de petites et moyennes exploitations (jusqu'à 10 hectares). Les cultures varient considérablement selon les régions. Dans la zone forestière (sud-ouest), les cultures arbustives, notamment le cacao, le palmier à huile, le café et l'hévéa, sont courantes. Le maïs, les légumineuses, le taro ou l'igname, avec le tabac et le coton sont parmi les cultures les plus récoltées dans la ceinture moyenne du pays. Le tabac et le coton sont également récoltés dans le nord du pays, en plus du sorgho, du mil, du niébé et de l'arachide. Alors que la production animale est importante, en particulier dans le nord, le Ghana importe encore de la viande et des produits laitiers pour répondre à sa demande intérieure.

L'industrie représente 29,7 % du PIB et emploie 21 % de la population active. Elle est dominée par l'exploitation minière, l'exploitation forestière, l'industrie légère, la fonderie d'aluminium, la transformation des aliments, la production de ciment, la construction de petits navires commerciaux et le pétrole. L'extraction de l'or, de la bauxite et du manganèse joue un rôle clé grâce aux riches ressources du sous-sol du pays. De riches réserves de bauxite associées à des stocks hydroélectriques élevés offrent un fort potentiel pour la fusion de l'aluminium. Le Ghana possède également une industrie automobile relativement sophistiquée et exporte des voitures vers d'autres régions d'Afrique.

Le secteur des services est la composante la plus importante de l'économie, représentant 45 % du PIB et employant 49 % de la main-d'œuvre (Banque mondiale). Le secteur bancaire s'est développé et modernisé ces dernières années mais il peut encore croître. Les télécommunications sont le principal secteur de services en raison d'une croissance rapide des utilisateurs de téléphones mobiles et de l'émergence des technologies de paiement mobile. »<sup>6</sup>.

Le Ghana est le premier territoire colonial qui ait accédé à l'Indépendance, le 6 mars 1957, après une présence coloniale britannique officialisée en 1821. L'État actuel porte un nom récupéré dans l'histoire, sans liens réels et directs avec le Ghana historique<sup>7</sup>. Le pouvoir ashanti demeure la référence historique (il continue aujourd'hui encore à jouer un rôle important dans la vie publique mais aussi économique, ghanéenne). Fin 1981, J. Rawlings prend le pouvoir à l'occasion d'un coup d'État et crée le PNDC (*Provisional National Defense Council*)<sup>8</sup>. C'est ce régime qui va initier la décentralisation<sup>9</sup>. Une nouvelle Constitution entre en vigueur en 1993, c'est la Quatrième République qui commence. En 1996, Rawlings

---

5. [https://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89conomie\\_du\\_Ghana](https://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89conomie_du_Ghana) (consulté le 7 avril 2023).

6. <https://www.tradesolutions.bnpparibas.com/fr/explorer/ghana/le-contexte-economique> (consulté le 9 avril 2023).

7. En effet, les premières références au Ghana peuvent être relevées au VII<sup>e</sup> siècle, dans des écrits de voyageurs arabes (dont celle d'El-Bekri, XI<sup>e</sup> siècle). Ces descriptions portent sur l'empire du Ghana (premier en date des empires médiévaux de l'Afrique occidentale), disparu en 1076. Le terme « Ghana » correspondait à l'appellation de l'empereur et non de l'empire, dénommé Akour. Cet empire s'étendait d'ailleurs géographiquement sur le Mali, la Mauritanie, le Sénégal, et le nord de pays comme la Côte d'Ivoire.

8. Cf. Interview de Rawlings, dans *International Herald Tribune*, 6 mars 1995, p. 9.

9. « *The PNDC initiated our policy of decentralization and the establishment of District Assemblies to enable as many people as possible to participate in decision-making and the initiation of development projects* » ; interview précitée.

est démocratiquement élu (l'opposition participe aux élections). Une nouvelle élection présidentielle, organisée en décembre 2000, permet l'élection de John Kufuor du NPP (*New Patriotic Party*) qui devient président pour deux mandats. Avec les élections de décembre 2008, c'est John Evans Atta Mills (ancien vice-président de Rawlings), du NDC (*National Democratic Congress*), qui arrive au pouvoir. Le 24 juillet 2012, le président meurt. Le pouvoir est transmis au vice-président, John Dramani Mahama, qui sera confirmé à son poste par les élections de décembre 2012. Son mandat ayant été perturbé par une croissance en berne et des scandales de corruption, il perd le scrutin de 2016 au profit du chef de l'opposition, Nana Akufo-Addo. Celui-ci a été réélu en 2020 dès le premier tour de l'élection présidentielle.

## II. L'organisation administrative territoriale

« *Ghana is a constitutional republic with two spheres of government: national and local. Local government is enshrined in the constitution, as is decentralisation, and the main relevant legislation is the Local Government Act 2016 (Act 936). The country is divided into ten administrative units or regions, each headed by a regional minister appointed by the president. There are three types of assemblies at the higher levels of local government: metropolitan, municipal and district. There are also sub-structures that do not hold any legislative or rating powers and undertake activities delegated to them by the assemblies: sub-metropolitan, district, urban, town, zonal and area councils and unit committees.* »<sup>10</sup>. Le tableau est clair, ce qui n'est pas toujours le cas en lisant les textes.

Jusqu'en 1987, le système était extrêmement centralisé. En 1988, une réforme administrative majeure a été instituée, alors que le pays était gouverné par le PNDC (*Provisional National Defense Council*)<sup>11</sup>, sous la forme d'un ensemble de textes permettant la mise en place progressive des nouvelles structures et institutions de gestion administrative du territoire et des collectivités, donc prenant en compte la décentralisation, dans un contexte, rappelons-le, largement caractérisé par la survivance des chefferies traditionnelles. Le Ghana a donc mis en place à la fois des structures de l'administration territoriale représentant l'État central, et des collectivités décentralisées, les chefferies n'étant pas incluses dans le dispositif. Mais l'appréciation de cette organisation doit être remise dans le contexte anglo-saxon qui continue d'influencer le Ghana. Il n'y a donc pas de dissociation marquée entre l'administration et ses services déconcentrés, et les administrations locales placées sous l'autorité des élus, mais plutôt une sorte de « fusion » entre les deux, appuyée sur la distinction des responsabilités et charges publiques.

Une nouvelle évolution du dispositif a été concrétisée par la promulgation d'un nouveau *Local Governance Act* en 2016, l'Act 936.

### ● L'administration déconcentrée

L'ensemble du dispositif est coordonné au niveau national par un ministère de tutelle : le « *Ministry of Local Government and Rural Development (MLGRD)* »<sup>12</sup>, ainsi que par la « *National Development Plan Commission* ».

10. [https://www.clgf.org.uk/default/assets/File/Country\\_profiles/Ghana.pdf](https://www.clgf.org.uk/default/assets/File/Country_profiles/Ghana.pdf) (consulté le 21 mars 2023). « *Le Ghana est une république constitutionnelle avec deux sphères gouvernementales; une nationale et une locale. Le gouvernement local est inscrit dans la constitution, comme étant la décentralisation, et la principale législation y relative est la Loi 2016 sur le gouvernement local (Loi n° 936). Le pays est divisé en dix unités administratives ou régions, chacune d'elles sous l'autorité d'un ministre régional nommé par le Président de la république. Il y a trois types d'assemblées au sommet du gouvernement local; celle métropolitaine, celle municipale et celle de district. Il y a aussi des niveaux inférieurs qui ne détiennent pas de pouvoir législatif ni de pouvoir fiscal et qui sont en charge des activités qui leur sont déléguées par les différentes assemblées; les conseils sous-métropolitains, de district, de ville, de zone et de quartier ainsi que les Comités de base.* ».

11. Parmi ces textes, on peut citer : *Local Government Law*, PNDCL n° 207, 1988; *Local Government Act*, n° 462, 1992; *The National Development Planning (System) Act*, n° 480, 1994; *The Civil Service Law*, PNDCL n° 327, 1994.

12. « *The Ministry of Local Government and Rural Development (MLGRD) is responsible for local government, including: \* local government policy \* monitoring the effectiveness of local government and the decentralisation process \* advising government on local government issues \* promoting and administering local government training institutions \* acting in an advisory capacity to district assemblies and approving.* ».

Il y a ensuite seize (16) régions, lesquelles sont subdivisées en districts.

La région est une circonscription administrative déconcentrée. Elle est placée sous l'autorité d'un « *Regional Minister* », nommé par acte réglementaire du président de la République, qui est assisté d'un organe consultatif, le « *Regional Coordinating Council* », constitué de membres élus représentant les assemblées des *Districts*, et des responsables régionaux des services de l'État dans la région (mais sans droit de vote).

La région a surtout pour rôle de coordonner le travail des assemblées de districts, lesquelles assurent l'essentiel de la gestion et des responsabilités du développement<sup>13</sup>. On retrouve là la « complexité » de cet univers administratif ghanéen dans lequel s'enchevêtrent le pouvoir central et le pouvoir local. Certains chercheurs y voient une forme d'héritage du système britannique de colonisation : « *The literature on this topic considers the colonial British indirect rule through the local chiefs as the genesis of decentralization in the then Gold Coast (now Ghana)*. ». Ce qui pourrait expliquer en même temps, au moins partiellement, le poids encore reconnu à la chefferie traditionnelle dans l'univers administratif et politique du pays.

## ● Le pouvoir local

Pour bien comprendre la situation, il faut garder à l'esprit que cette organisation de « *Decentralization* »<sup>14</sup> demeure largement influencée par l'État, ne serait-ce que par le rôle reconnu au *District Chief Executive*, et par les représentants choisis par lui qui interviennent dans les différentes instances, y compris dans les *District Assemblies*. Comme le souligne un spécialiste ghanéen, « *generally, the system of decentralization as it is designed in Ghana is as much a system for penetrating traditional local structure and integrating them into a national process of modernization as it is a system for local influence of national policies* »<sup>15</sup>.

Plus précisément, comme en dispose l'article 241.1 de la Constitution de 1992, telle que révisée en 1996 : « 1) *For the purpose of local government, Ghana shall be deemed to have been divided into the districts in existence immediately before the coming in force of this Constitution.* 2) *Subject to this Constitution, a District Assembly shall be the highest political authority in the district.* ». Ce que l'on peut comprendre comme signifiant : « 1) *Pour l'objectif de gouvernement local, le Ghana a estimé nécessaire de rester subdivisé en les districts existant immédiatement avant la date de mise en application de la présente Constitution.* 2) *En application de celle-ci, une Assemblée de District devra constituer la plus haute autorité politique locale au niveau du District.* ».

### Les Districts

Ils sont créés par décision du Président de la République selon les recommandations qui lui sont faites par la Commission électorale, qui tient compte en ce qui concerne le *District*, de l'existence d'une population minimale de 75 000 personnes, pour une Municipalité, d'au moins 95 000 habitants, et pour une Métropole, d'au moins 250 000 habitants; en outre, la Commission électorale doit tenir compte de la contiguïté géographique et de la viabilité économique du territoire.

Les *Districts* ou niveaux équivalents (au nombre total de 110) ne sont pas organisés de manière centralisée. Ils correspondent plutôt à un découpage administratif de base pour organiser l'intervention des services déconcentrés de l'État et en même temps assurer les pouvoirs et compétences locaux. L'administration y est donc individualisée par services, les chefs de ceux-ci en assurant la responsabilité. Mais ce qui est très particulier, c'est que ces services se trouvent placés en fait sous l'autorité des instances élues et en même temps du *District Chief Executive* qui lui est nommé par le Président de la République. On retrouve donc là, comme ailleurs, ce dualisme de pouvoir partagé entre national et local.

13. Il faut cependant souligner le rôle très puissant de ce conseil régional : « *Despite its secondary role, the RCCs are very powerful in practice, especially when there has generally been no agreement on their "coordinating and monitoring" functions.* ». Cf. *Intergovernmental relations in Ghana, 1988-1995*, AYEE Joseph R.A., University of Ghana, Third International Conference of Administrative Sciences, Pékin, 1996, p. 5.

14. Il faut rappeler que le terme anglais *Decentralization* (ou *Decentralisation*), ne se traduit pas en français par *Décentralisation*. Il inclut en effet, selon des proportions variables, les concepts de *Déconcentration*, *Délégation* et *Décentralisation*.

15. Cf. AYEE Joseph R.A., contribution précitée, p. 18.

Les *Districts*, selon leur nature, peuvent :

- >> rester des *Districts* (circonscription d'au moins 75 000 habitants, urbains et/ou ruraux, mais non « agglomérés »); les districts « *District* » (103) disposent d'une instance délibérante, la « *District Assembly* » et d'un exécutif également élu, le « *Urban Council* »;
- >> correspondre à des municipalités (villes de plus de 95 000 habitants) qui disposent d'une « *Municipal Assembly* » et d'un « *Zonal Council* »;
- >> ou encore correspondre à des aires métropolitaines (*Metropolis*) (population de plus de 250 000 habitants), dotées de leur « *Metropolitan Assembly* » et de « *Town Council* ».

« *The Minister shall, by legislative instrument, establish a District Assembly for each district municipality and metropolis* »<sup>16</sup> (art. 3.1 *Act 936 Local Power Act* cité plus haut), autrement dit, encore une fois, on mesure la spécificité de cette décentralisation très différente de celle pratiquée dans les pays de culture juridique civiliste. Ces assemblées de *District* sont « *la plus haute autorité politique dans le district* » (art. 3.2 *Act* précité). Les assemblées au niveau « *District* » sont composées (art. 5 *Act* précité) :

- >> du « *District Chief Executive* » (représentant du Gouvernement central);
- >> de représentants élus (un représentant de chaque circonscription électorale composant le *District*, élu au suffrage universel);
- >> des membres du Parlement élus dans le *District* (qui ne disposent pas de droit de vote);
- >> ainsi que des membres désignés par le Président en accord avec les autorités traditionnelles et autres organisations d'intérêt local (au maximum 30 % des membres) de la *District Assembly*.

L'assemblée de *District* est l'autorité politique et administrative par ses fonctions délibératives, législatives et exécutives. Parmi ses responsabilités, on peut citer l'autorité politique et administrative du *District*, la définition de la stratégie de développement, la mobilisation des moyens humains, matériels, financiers et autres pour les actions de développement, la fourniture des services de base, mais aussi tous les travaux d'équipements et d'infrastructures en particulier dans le secteur urbain (art. 12 *Act 936* précité). Mais il faut surtout retenir les dispositions de l'article 12.2 de l'*Act 936* : « *A District Assembly shall exercise deliberatives, legislative and executive functions* », autrement dit, il existe à ce niveau local une souveraineté législative susceptible d'être utilisée dans un certain nombre de compétences. Encore une fois, l'originalité du système de « *Decentralization* » face à la Décentralisation de modèle français.

La *District Assembly* élit à la majorité des deux tiers, en son sein, un de ses membres comme président (*Presiding Member*) pour une période de deux ans renouvelable. Ce personnage aura notamment la charge de diriger les débats de l'Assemblée.

Un Comité exécutif de l'Assemblée de *District* est également mis en place, composé du *District Chief Executive* (DCE), comme président, des présidents des cinq sous-comités spécialisés du Comité (dont un pour le *Development Planning*), qui sont mis en place (art. 23 *Act 936*), ainsi que de deux autres membres élus par l'Assemblée de *District* dont au moins une femme.

L'Assemblée de *District* dispose d'un secrétariat exécutif en charge de l'exécution de ses compétences (art. 74 *Act 936*).

Mais l'Assemblée de *District* dispose aussi de différents secteurs de compétence décentralisés qui correspondent à autant de services dont la liste est établie par le Président. Ces départements correspondent à des services spécialisés. Les départements sont placés sous l'autorité d'un Chef de département qui est responsable devant le *District Chief Executive*, mais qui rend compte aussi à un Directeur Coordinateur du *District*. Le rôle de ces départements est notamment de « *perform the functions assigned to them under the Local Government (Departments of District Assemblies)* », mais aussi d'être responsables de la mise en œuvre des décisions de l'Assemblée de *District* (art. 80 *Act 936*).

16. « *Le Ministre doit, par un instrument légal, mettre en place une Assemblée de District pour chaque District, Municipalité ou Métropole* ».

TABLEAU 1. Organisation administrative et décentralisation au Ghana (1)

Circonscription administrative	Nb	Collectivité locale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
<b>Région</b>	16					<i>Regional coordinating Council</i> , strictement consultatif, composé d'élus et des représentants des services régionaux de l'État	<i>Regional minister</i> nommé par le Président de la République
<b>District (2)</b> sous 3 formes possibles :	110	<b>District</b> sous 3 formes possibles :	110			Instances composées d'élus, du <i>District Chief Executive</i> , de représentants nommés des autorités traditionnelles et groupements d'intérêt locaux	<i>District Chief Executive (DCE)</i> nommé par l'État
• <b>District</b>	103	• District	103	Oui	Oui	<i>District Assembly</i>	<i>Urban Council</i> composé de membres désignés par le DCE en accord avec le Président de l'Assemblée
• <b>Municipalités</b>	4	• Municipalités	4	Oui	Oui	<i>Municipal Assembly</i>	<i>Zonal Council</i> (même composition)
• <b>Aires métropolitaines</b>	3	• Aires métropolitaines	3	Oui	Oui	<i>Metropolitan Assembly</i>	<i>Town Council</i> (même composition)
<b>Unit Committee</b>		<b>Unit Committee</b>			Non	Comité composé de membres élus et nommés	

## Remarques :

- (1) Le Ghana constitue un cas particulier puisqu'il est de tradition anglophone. Cela se traduit à la fois dans l'approche domaniale et foncière, mais aussi dans les modes de gestion administrative où la différenciation entre gestion par l'État et gestion par les collectivités locales ne constitue pas un critère d'organisation.
- (2) Cela se perçoit en particulier au niveau des Districts, qui sont à la fois niveau de déconcentration et de décentralisation, et au sein desquels, la gestion des services de l'État est placée sous l'autorité des instances locales, elles-mêmes étant largement « cadrées » par la place et le rôle du *District Chief Assembly* nommé par l'État.

Par contre, les différents « *councils* » ne sont pas des instances élues, mais composées de représentants désignés par les DCE en accord avec les présidents des assemblées, et choisis parmi les élus de ces dernières, les représentants des « *Unit Committees* » et des administrateurs de l'État. Ces conseils ont plutôt une vocation de mobilisation et de « communication ».

### Les Unit Committees

Enfin, au dernier échelon, mais sans personnalité morale ni autonomie financière, se trouvent les « *Unit Committees* » qui sont plutôt les circonscriptions électorales minimales, mises en place pour rapprocher autant que possible l'action publique des usagers. Cela explique que ce sont aussi des petites instances (au maximum quinze personnes, dont dix élues au suffrage universel et cinq choisies par l'État après consultation des autorités traditionnelles et des groupes d'intérêt), qui représentent des groupements de population de 500 à 1 000 personnes dans les zones rurales, de 1 500 dans les zones urbaines, et qui ont une certaine compétence en matière d'éducation primaire, d'organisation des travaux collectifs, de collecte de l'impôt et d'état civil.

## ● Les Chefferies

Le régime juridique des Chefferies est organisé par le *Chieftancy Act* de 2008 (Act 759), qui met en conformité avec la nouvelle Constitution le précédent Act n° 370 de 1971, et qui le complète. Quant à la Constitution de 1992, telle que révisée en 1996, on peut constater que le Chapitre 32 (art. 270 à 275) est consacré à la *Chieftancy*.

Cette importance institutionnelle peut s'expliquer par l'histoire du pays qui justifie l'importance actuelle de ces institutions coutumières.

Comme l'écrivait un auteur en 2007, « *les chefferies traditionnelles qui avaient survécu pendant la période coloniale ont démontré une étonnante faculté d'adaptation. Elles sont aujourd'hui des institutions actives, une composante significative de la vie locale, principalement pour tout ce qui relève du domaine civil, du foncier et de la gestion des ressources naturelles* »<sup>17</sup>. Et alors que nombre de responsables ghanéens ont tenté de s'opposer aux chefferies, voire ont espéré la faire disparaître (par exemple, Kwame Nkrumah, en 1955, à leur sujet, se serait ainsi prononcé : « *The Chiefs would run away and leave their sandals behind* »); *in fine* on peut constater que « *la décentralisation a été instaurée au Ghana autant pour organiser le maillage du territoire en institutions démocratiques que pour cantonner les chefs dans leur enclos traditionnel* »<sup>18</sup>. On retrouve là une question très contemporaine, quelle place pour la chefferie dans l'Afrique moderne? Certains chercheurs considèrent qu'on leur fait de plus en plus de place, notamment constitutionnellement. Pour notre part, nous pensons que les solutions actuelles sont plutôt des compromis entre l'impossibilité d'éliminer les chefferies et la volonté d'avancer autrement, en tenant compte du fait que, progressivement, les chefferies perdent pouvoirs et légitimité.

D'ailleurs, l'article 270 (1) de la Constitution est plus que clair : « *The institution of chieftancy, together with its traditional councils as established by customary law and usage is hereby guaranteed.* ».

### Organisation institutionnelle des chefferies

Elle est fondée sur l'article 271 de la Constitution qui institue la *National House of Chiefs* mais aussi le reste du dispositif, en tenant compte, on le verra, des modalités de l'organisation administrative territoriale moderne.

Comme l'écrit Pierre Jacquemot dans son article précité, « *l'organisation des chefferies n'est pas homogène. Elle varie selon les groupes et selon les régions. La ligne de démarcation principale est le degré de décentralisation* ». Autrement dit, il est important pour ne pas dire incontournable de tenir

17. JACQUEMOT Pierre, « Chefferies et Décentralisation au Ghana », *Afrique contemporaine*, n° 221, 2007/1, pp. 55-74.

18. JACQUEMOT Pierre, art. précité. p. 58.

compte de ces différences et c'est là l'importance de la conception du texte officiel, de la loi *ad hoc*. Le cadre juridique institué doit permettre à chaque chefferie d'y trouver sa place.

On trouve donc :

- >> au niveau national, la *National House of Chiefs*, composée de cinq représentants des *Houses of Chiefs* de chaque région, élus parmi les *Paramounts Chiefs* de cette dernière; un Président de la Chambre nationale des Chefs est élu par les membres de celle-ci pour un mandat de quatre ans (art. 2.2 du *Chieftancy Act*). C'est le niveau qui collabore avec les instances gouvernementales;
- >> au niveau régional, les *Régional House of Chiefs* composées de membres déterminés par un « texte de loi *ad hoc* » qui doit être élaboré et promulgué par la Chambre nationale des Chefs, signé par le Président de celle-ci. Là encore, les Chambres régionales se dotent d'un Président, et d'un Vice-Président, à l'exception de la Chambre Ashanti placée sous l'autorité de l'*Asantehene*<sup>19</sup>. Ces Chambres régionales collaborent avec les instances régionales;
- >> au niveau local, on trouve les *Traditional* et les *Divisional Councils*. On se rapproche à nouveau de la logique coutumière. Il existe un Conseil traditionnel dans chaque territoire traditionnel (au sens coutumier du terme). Chaque Conseil dispose d'un Président (terme moderne) qui est de droit le Grand Chef traditionnel (*Paramount Chief* ou *Asantehene*, selon la population concernée). Sont membres de ces Conseils traditionnels, toutes les personnes désignées localement et enregistrées au Registre national des Chefs. Quant aux *Divisional Councils*, ce sont ceux qui sont mis en place lorsqu'un territoire coutumier est l'objet de divisions territoriales et institutionnelles propres. Les règles sont les mêmes que pour les *Traditional Councils*. On comprend que les *Districts* soient les partenaires administratifs de ces différentes chefferies.

### Les fonctions des Chefferies

Elles varient en fonction du niveau des institutions de Chefferies concernées.

La Chambre Nationale est notamment chargée de mener une étude progressive d'interprétation et de codification du droit coutumier avec l'objectif de construire, dans les cas appropriés, un système unifié de droit coutumier, mais aussi de compiler toutes les règles coutumières de succession applicable à chaque « trône » (*stool*) ou « toge » (*skin*)<sup>20</sup> (art. 3.b *Chieftancy Act*), mais aussi de mener une évaluation des coutumes et usages traditionnels en vue d'éliminer ceux qui ne sont plus pertinents (art. 3.c.).

Les Chambres régionales ont *mutatis mutandis* les mêmes fonctions mais au niveau régional. Et elles sont appuyées par les Conseils traditionnels ou « de territoire » au niveau des *Districts* ou infra.

---

## III. L'organisation domaniale et foncière

---

Dès les premières années de l'Indépendance, la législation domaniale et foncière ghanéenne a été conçue comme un système centralisé, l'État demeurant le véritable maître de la terre y compris de celles coutumières occupées jusque-là en fonction des décisions des rois et de leurs féaux. On retrouve là une sorte de parallélisme avec l'organisation de l'administration territoriale, avec la recherche d'un équilibre, d'une collaboration, entre instances modernes et instances traditionnelles. C'est ainsi que les terres détenues par le chef suprême des Ashantis, l'*Asantehene*<sup>21</sup>, ne le sont qu'en fidéicommiss et peuvent

---

19. Rappelons, pour mémoire, que ce personnage est le Roi ou l'Empereur (selon les traductions) des Ashanti.

20. On sait que le *stool* (tabouret ou trône) et le *skin* (peau ou cape de tissu) sont les symboles du pouvoir dans les différentes chefferies ghanéennes, ce qui explique par exemple pourquoi Kwame Nkrumah s'était fait faire un trône approprié à sa fonction nationale.

21. Il faut signaler ici que le système royal, Ashanti en particulier, influence largement, depuis la colonisation britannique, le système domaniale et, notamment, a entraîné une législation duale : une partie concerne les terres *Stool Lands* dites « terres de clans » ou « féodales », qui appartiennent aux communautés coutumières et sont donc sous le contrôle des chefs « qui la partagent entre des "headmen" ou responsables de la terre, chargés d'en donner le droit d'usage aux exploitants moyennant une redevance en nature », une autre partie de la législation traitant des terrains autres, en particulier les terres « appartenant » à l'État.

seulement être données en bail et en aucun cas cédées, sauf par l'administration elle-même<sup>22</sup>. En 2002, les terres qui appartiennent à des détenteurs coutumiers « *représentent environ 78 % de l'ensemble des terres au Ghana. L'État possède le restant 22 % : sur 20 % on applique seulement le droit écrit alors qu'on applique un système de double propriété au 2 % restant.* »<sup>23</sup>. Les chiffres n'ont pas changé puisque toutes les estimations actuelles semblent s'accorder sur 80 % des terres restant soumises à un statut coutumier. On comprend donc que la présentation du régime juridique des terres ne pourra pas s'organiser comme classiquement entre terres domaniales et terres foncières, mais plutôt entre terres relevant du régime légal de *Common Law* et celles coutumières.

La gestion foncière actuelle repose sur un document de référence, le *National Land Policy*<sup>24</sup>, rendu public en juin 1999, à l'initiative du *Ministry of Lands and Forestry*. Ce document confirme les éléments ci-dessus notamment dans son analyse de contexte, point n° 2.1 : « *Land Administration in Ghana is governed by both customary practices and enacted legislation. There are basically two types of land ownership: public or state lands and private lands. (...) private lands in most parts of the country are in communal ownership, held in trust for the community or group by a stool or skin as symbol of traditional authority, or by a family (...)* ». Ce qui peut se traduire comme suit : « *La gestion foncière au Ghana est régie et par les règles coutumières et par la loi promulguée. On trouve fondamentalement deux types de propriété foncière : les terres publiques ou de l'État, et celles privées ; (...) Les terres privées, dans la plus grande partie du pays, sont sous propriété communautaire, tenues en gestion pour le compte de la communauté ou du clan par une Cape ou un Trône, symbole de l'autorité traditionnelle, ou par une famille (...)* ». Le même document, au même point, fait référence à un concept incontournable du droit foncier ghanéen ; « *allodial title* » qualifié aussi de « *permanent title* », duquel tous les autres droits découleraient, étant qualifiés de « *lesser titles* ».

Il est essentiel de bien comprendre ce que recouvre le concept d'*Allodial title*<sup>25</sup>. En fait, il dénomme une sorte de « droit éminent » foncier pouvant être établi, soit par la coutume ou plutôt par la légitimité coutumière incarnée par exemple par le « *stool* », soit par l'affirmation du « domaine éminent » de l'État sur l'ensemble des terres de droit écrit, lesquelles sont d'abord publiques avant que d'être éventuellement privées. À souligner, la référence au domaine qui est évidemment artificielle en contexte de *Common Law*, construite à partir du Droit coutumier normand. Pour mieux comprendre le concept au Ghana, on peut lire deux articles produits par un des spécialistes du sujet foncier au Ghana, ancien membre du Barreau et Magistrat, « *Allodial interest under the Land Act : some thoughts* »<sup>26</sup> et « *Decline of the allodial title* »<sup>27</sup>. L'auteur qualifie dans un de ses deux papiers le concept : « *Allodial title can therefore be said to be the mother of all interests in land.* ». Il rejoint ainsi ce qui était écrit dans le document de Politique foncière : « *Fundamentally, land ownership is based on absolute "allodial" or permanent title from which all other lesser titles to, interests in, or rights over land derive* ». Ce qui peut être compris comme voulant dire : « *Fondamentalement, la pleine propriété de la terre est fondée sur un droit absolu autant que permanent sur lequel sont fondés tous les droits secondaires ou démembrés, les prétentions foncières.* ».

22. *Administration of Lands Act, Act n° 123, 14 June 1962*. La section 5 précise : « 1) *The president may, subject to the provisions of this act, grant to any person owing allegiance to the Asantehene one lease, at a nominal rent of one shilling per annum, of one vacant plot of land for residential purposes only, in any area within the boundaries of the Kumasi town lands described in the schedule to this act, and comprising land held in trust for the Golden Stool and the Kumasi traditional area. 2) Any such plot, including a plot granted under an enactment repealed by this Act, is called a "free plot". 3) The lessee may, with the previous consent in writing of the Minister, assign his free plot to any other person owing such allegiance but shall not, except as provided in subsection 4 of this section assign it to any other person.* ».

23. KASANGA Kasim, *Étude de cas. Ghana, Regional Workshops on Land issues for a World Bank policy research report, 2002*, 20 p., p. 9.

24. Document disponible sur internet, sur le site FAOLEX.

25. Le qualificatif « *allodial* » est dérivé du substantif « *alleu* » lui-même venant du latin « *alloodiumm* » et du franc « *alod* » ; le terme était utilisé avant la Révolution pour désigner une propriété foncière détenue héréditairement mais en pleine propriété, à la différence des tenures qui s'appuyaient sur le concept de domaine éminent de la Couronne.

26. <https://ghanalawhub.com/allodial-interest-under-the-land-act-2020-some-thoughts/> (consulté le 4 avril 2023).

27. <https://ghanalawhub.com/the-decline-of-allodial-title-in-ghana/> (consulté le 4 avril 2023).

## ● Dispositif législatif et réglementaire

Le dispositif juridique écrit applicable aux terres repose d'abord sur un chapitre de la Constitution de 1992 révisée en 1996 (Chapitre 21), mais aussi sur une loi relativement récente, le *Land Act 2020* (n° 1036) du 23 décembre 2020. Parmi les intérêts de ce nouveau texte, celui d'organiser en un document unique beaucoup de textes existant précédemment, tout en apportant des innovations attendues comme la mise en place d'une Administration spécifique pour gérer les droits coutumiers (*Customary Land Secretariat*).

Et il faut y ajouter des textes particuliers pas exclusivement liés au foncier, comme celui, très important, qui est le *Concessions Act*, du 15 mai 1939<sup>28</sup>. Ce texte est très important dans la mesure où, à partir d'une appellation connue, concessions, il propose en fait un dispositif juridique spécifique susceptible de s'appliquer à toutes les aires concédées, quel qu'en soit le motif, foncier d'abord mais aussi exploitation minière ou forestière. Le terme peut donc revêtir toutes ses acceptions : fait de concéder, point ou espace concédé, privilège ou autorisation privilégiée.

### Dispositions générales

Le nouvel Act de 2020 commence par une Section 21<sup>29</sup> consacrée à l'identification des formes de maîtrise ou détention foncière (*Interests in Land*), énumérées comme suit, et dont le régime est précisé aux articles suivants :

- >> les titres de propriété (*allodial title*) correspondent aux terrains détenus en vertu d'un acte ou document de propriété, ou encore institutionnellement (y compris coutumièrement); le plus haut niveau de valorisation juridique relatif à la terre, et qui peut être détenu par l'État, un chef traditionnel (« *a stool or skin* »), un clan, une famille ou, plus exceptionnellement, une personne; comme on l'a dit plus haut, cela renvoie à celui qui détient de manière éminente un bien foncier et qui peut en disposer de toutes les manières possibles. Cela ne se limite donc pas au bien détenu coutumièrement;
- >> ensuite les « *common law freehold* » sont les terrains détenus pleinement (en pleine propriété) en vertu des règles de *Common Law*;
- >> puis on trouve les « *customary law freehold* », les terrains détenus « librement » selon le droit coutumier, autrement dit « en pleine propriété »; ce sont les droits qui naissent d'une transaction exécutée sur le droit coutumier. Il faut préciser que ce droit sur la terre, absolu, n'implique pas les contraintes qui pèsent normalement sur un propriétaire foncier mais il est soumis aux règles juridictionnelles et culturelles du droit coutumier de la chefferie, de la famille ou du clan qui détient le titre foncier mère (communautaire); ce sont en quelque sorte des droits fonciers démembrés du titre coutumier principal;
- >> ensuite, il existe les « *usufructuary interest* », soit les droits fonciers relatifs à des terrains acquis, qui étaient détenus en vertu de droits de chefferies ou coutumiers, mais qui sont mis en valeur par le détenteur ou objet d'un don, ou encore qui sont « construits » par un établissement sur le terrain pendant une période d'au moins cinquante ans, avec la permission du « propriétaire » foncier principal. Une sorte de forme d'usucapion avec accord du détenteur juridique. Ce sont des droits transmissibles et cessibles aux terrains détenus en vertu d'un droit d'usufruit établi par le détenteur du titre principal sur le terrain concerné;
- >> on trouve ensuite les « *leasehold interest* », terrains détenus en vertu de droits de location;
- >> enfin, il y a les « *customary tenancy* », autrement dit des droits fonciers, portant sur des terrains coutumiers, créés par contrat passés entre les « propriétaires » coutumiers et une tierce personne, selon des conditions fixées par le contrat. Ces contrats peuvent prendre des formes multiples (Section 7 de l'Acte de 2020).

28. Ce texte, promulgué initialement sous la forme d'une Ordonnance, celle n° 19 de 1939, a ensuite été intégré dans le Recueil des textes ghanéens (*Edition of the Laws of Gold Coast*) de 1951 sous le Chapitre 136 (d'où son appellation actuelle), et il a fait l'objet de plusieurs révisions, dont notamment celle de 1962 identifiée comme *Concessions Act n° 124*, du 14 juin 1962.

29. Les Sections sont, dans le texte, l'équivalent des articles dans un texte francophone.

En cas de problèmes relatifs à un droit foncier, pour déterminer le faisceau de droits et d'obligations attachés à chaque forme de droit, la source applicable sera le droit qui a été à la base du droit, que ce soit la loi ou la coutume (Section 8 de l'Acte de 2020).

Il est prévu dans l'Act, à la Section 10, des contraintes, relativement à l'acquisition d'un terrain par un non-citoyen ghanéen. Le principe est celui de l'interdiction d'une telle procédure, même si certaines nuances sont prévues. Cette disposition rejoint le principe établi dans la Constitution, à l'article 266.1 selon lequel : « *No interest in or right over any land in Ghana shall be created which vests in a person who is not a citizen of Ghana a freehold interest in any land of Ghana.* ». (Ce qui peut être traduit comme : « *Aucune prétention ou droit sur n'importe quelle terre au Ghana ne peut être créé reconnaissant au profit d'une personne non ressortissante du Ghana un droit absolu sur ledit terrain.* »).

### **Dispositions techniques et juridiques applicables à tous les statuts fonciers**

Face à la diversité spécialisée en fonction des statuts de la législation antérieure, résultant notamment de la diversité des textes applicables, le nouveau texte de 2020 institue, comme on l'a indiqué, un dispositif unique, applicable en fonction des circonstances et des besoins, aux différents états juridiques des terres prévus par la loi. On retrouve donc, sous cette nouvelle présentation, nombre de dispositions parfois très pratiques, reprenant celles antérieures, en les gardant telles quelles, ou en les modifiant, quand elles ne sont pas supprimées. Comme sur les points précédents, on retrouve dans l'Act de 2020, nombre de dispositions des législations précédentes qui ont été conservées, comme celles du *Land Title Registration Act* de 1986.

En 1986, la *Land Title Registration Law* (PNDCL)<sup>30</sup>, avait été à l'origine d'une grande modification du dispositif foncier au Ghana en remplaçant le système d'inscription des droits de 1962 par l'enregistrement obligatoire et généralisé des titres de propriété. De fait, cela correspondait à la mise en place d'un véritable dispositif d'immatriculation, avec registre foncier et titre assorti. Les objectifs du texte étaient simples et pragmatiques, au moins en apparence : mettre en place un système simple, sûr et économique de gestion des terres ; réduire le nombre des litiges relatifs à la terre ; mettre en place des conditions protégeant les acquéreurs honnêtes, les banques et autres institutions de crédit, contre les fraudes et ventes clandestines de terrains<sup>31</sup>. On retrouve ces mêmes objectifs dans l'Act de 2020, mais avec des améliorations.

Cela explique que l'on trouve dans le nouvel Act, dans la Partie 2, des chapitres relatifs notamment :

- >> à la délimitation des terres, à leur bornage et à leur évaluation (Sections 23 à 30) ;
- >> aux transferts des prétentions et droits fonciers (Chapitre 3 de la Partie 2 de l'Act) ;
- >> à l'immatriculation et l'enregistrement des terres et droits y relatifs (Chapitre 4 de la même Partie 2) ;
- >> au titre foncier (Chapitre 5 de la Partie 2).

### **Les transferts des droits et prétentions fonciers**

Comme en dispose la Section 32 du Chapitre 3, « *a holder of an interest or right in land may, by an instrument, transfer that interest or right to any person with or without consideration* ». Autrement dit, le principe en matière de transaction foncière est celui de liberté, du moins dans le respect des dispositions légales. Il est nécessaire de souligner que le transfert doit faire l'objet d'un document, contrat, écrit, établi par un juriste agréé. Certaines transactions ne sont pas soumises à ces contraintes et notamment lorsqu'il s'agit d'une cession orale établie selon la règle coutumière (Section 36 1.h). On doit alors appliquer une procédure *ad hoc* fixée dans la Section 37 de l'Act de 2020 pour laquelle on doit utiliser un formulaire, le numéro 1, fourni dans la Section 71 de l'Act de 2020. Ce document devra être certifié par un *Registrar of a Court* ou par le *Land Registrar* compétent territorialement. Et s'il existe un *Customary Land Secretariat*, celui-ci devra enregistrer la transaction orale.

30. Loi n° 152 du 22 avril 1986.

31. « *The object of Land Title Registration is to: i) provide a safe, simple, and economic system of land transfer; ii) reduce litigation over land; iii) protect innocent purchasers, banks and lending institutions against fraud and clandestine dealings in land.* », *Compulsory Land Title Registration*, Accra, April 1988, p. 1.

Il est intéressant que la Loi, sans doute compte tenu de la diversité des situations juridiques prises en compte, inclut également une Section 64 à l'intitulé singulier : « *Good Title* ». Il s'agit en fait d'une expression juridique anglaise consacrée et qui se traduit par « *un titre qui est légalement valide ou effectif* »<sup>32</sup>. Comme on l'a dit, il s'agit de permettre que la Loi s'applique dans le maximum de circonstances, notamment au regard du statut des terres et des droits qui s'y appliquent. Sont énumérés comme se rattachant à la catégorie « *Good Title* », les actes établis conformément à la Loi, les cessions ou autres modalités juridiques d'attributions foncières par l'État, le jugement définitif d'une cour juridictionnelle.

Une autre initiative intéressante est la prise en compte, dans la Loi, de pouvoir traiter de manière électronique toutes les activités contractuelles relatives aux terres, à condition évidemment que les conditions, notamment techniques, soient réunies. C'est l'objet des Sections 73 à 79 de la Loi foncière de 2020.

#### « *Land recording and registration* »

Le Chapitre 4 de la Partie 2 est consacré à « *Land Recording and Registration* ». D'abord concernant la question de base, celle de savoir quels sont les droits et prétentions enregistrables.

##### • *Droits et prétentions enregistrables*

Leur inventaire constitue évidemment la partie fondamentale de la réforme puisque étant le fondement du nouveau dispositif en même temps qu'une clé à son accès. La Loi s'appuie sur une idée simple : *There is no land in Ghana without an owner* (il n'y a pas de terre sans maître au Ghana). Il s'agit donc de couvrir toutes les situations juridiques, permettant à une personne d'invoquer une prétention ou son droit de propriété, sous réserve d'établir, avec l'avis favorable du *Chief Registrar*, que son occupation a correspondu à une possession paisible, continue, apparente, gratuite, du terrain, et que cette occupation ne correspond en aucun cas à une tenure ou à une autorisation du vrai propriétaire. L'idée est que la Loi concerne toutes les personnes qui peuvent invoquer un droit de propriété ou qui peuvent faire état de droit susceptibles d'être considérés comme assimilables à la propriété<sup>33</sup>. En pratique, cela correspond, outre le droit de propriété, aux droits sur les terrains issus des situations suivantes<sup>34</sup> :

- >> un titre « *allodial* » (dit *Paramount Title*), d'usage courant dans les *Stools, Sub-Stools, Clans* et *Families*. C'est le titre le plus important dans les pratiques foncières<sup>35</sup>. Ce qui s'explique par le fait que la communauté ou la personne qui le détient a un droit de disposition absolu<sup>36</sup>;
- >> les tenures coutumières (*Customary law freehold*) : elles correspondent à des droits sur la terre détenus par des groupes ou des individus sur des terrains reconnus comme détenus allodialement par une communauté plus large dont ils sont membres. Les droits sont en fait détenus par les membres de la collectivité qui les ont acquis soit par une première mise en culture, soit par héritage de leurs ancêtres premiers cultivateurs, soit encore par attribution par le groupe. Ces droits peuvent être cédés en pleine propriété ;
- >> les cessions de tenure selon la *Common Law (Estate of freehold)* : terres détenues durant une période indéterminée en fonction des règles de la *Common Law*. C'est un droit indéfini mais strictement personnel. Il est donc transmissible, mais s'éteint avec la lignée du détenteur ;
- >> les locations (*Leasehold*) sous toutes leurs formes : ce sont des droits d'occupation consentis pour une période déterminée, moyennant une redevance annuelle, selon les règles de la *Common Law* ;
- >> les métayages et autres formes coutumières d'occupation des sols (*Various Lesser Interests in Land*) : toutes les autres situations juridiques créées par les propriétaires soit en vertu de *Allodial Title*, soit en fonction de *Customary Freehold*. Sont particulièrement connus au Ghana l'*abunu* et l'*abusa*, qui

32. *Black's Law Dictionary*, Saint Paul (Minn., USA), 2001, p. 711.

33. « *Subsections (of 19), deals with the persons who may be registered as proprietors and provide for classes of interests in land which are regarded as rights of property than can be subject of initial registration* », Memorandum de la Loi précitée, p. iv.

34. Toutes les situations décrites ont été identifiées par la *Land Reform Commission* et non pas par la seule administration en charge du dossier.

35. « *The best of these interest is the allodial title which is the full title to land beyond which there is no superior title.* », Memorandum précité, p. iv.

36. « *As the term signifies, the community or person in whom the allodial title is vested has complete and absolute freedom to dispose of it* », Memorandum précité, p. v.

sont des conventions d'occupation moyennant le versement d'une partie des récoltes, précaires, informelles, et donc souvent source d'abus;

- >> les concessions, attribuées en fonction du *Concessions Act* de 1962<sup>37</sup>, par le Gouvernement sur des terrains relevant de son domaine;
- >> les contrats miniers qui constituent une catégorie particulière qui sera examinée plus loin à propos du Droit minier.

Concernant la procédure d'enregistrement, il faut commencer par préciser que le premier enregistrement doit être demandé par la personne ou le groupe qui est propriétaire de la terre (voir liste plus haut). Le dossier à fournir comprend outre le(s) formulaire(s) *ad hoc*, « *all original deeds* » détenus par le revendiquant, ou à défaut les noms et adresses des personnes qui les détiennent (Section 103 *Act* de 2020). En outre, le propriétaire doit permettre de fixer les limites de la propriété concernée par l'implantation de bornes aux angles du terrain, selon un modèle défini par la Loi.

La procédure comprend trois étapes principales (dont les détails sont fixés par le *Land Act* de 2020) : l'examen de la demande par le *Registrar* qui en vérifie le bien-fondé, la publicité (dont les détails sont précisés par le *Land Act* de 2020 aux Sections 96 et 99, notamment) qui doit préciser la date limite de dépôt des contestations mais aussi permettre d'apurer la situation juridique invoquée, et enfin, l'inscription proprement dite et la remise du certificat au propriétaire reconnu.

Le registre foncier (*Land Register*) constitue le document de référence<sup>38</sup>. Il est accessible au public. Le certificat atteste de la propriété de la personne. Ce document, signé par le *Land Registrar* et frappé du sceau approprié (*Registry Seal*), peut être utilisé pour garantir un prêt. Il reproduit les mentions du registre et est assorti d'une copie du plan officiellement établi.

Le dispositif de gestion des prétentions et droits fonciers mis en place s'appuie sur un certain nombre de démarches :

- >> examen et validation (*authoritive examination*) du dossier juridique relatif aux prétentions et droits fonciers par le *Land Registrar* (équivalent d'un conservateur foncier), avant l'inscription sur le *Register* (équivalent du Livre foncier);
- >> élaboration d'un plan topographique rattaché à une matrice générale du district, sous la responsabilité du *Directeur de la Topographie* (Cadastre), le *Director of Surveys*; Section 91 de l'*Act* de 2020;
- >> remise au détenteur ou propriétaire reconnu du terrain d'un *Land Certificate* ou d'un *Provisionnal Certificate*, assorti d'une copie du plan;
- >> toutes les opérations juridiques qui interviennent ultérieurement sont rattachées au terrain et non plus en fonction des parties; cette manière d'envisager les choses est très positive sur le plan juridique; cela permet une cohérence globale du dispositif foncier et donc de réduire les complexités habituellement générées par la diversité des approches et procédure;
- >> les formulaires proposés dans la Section finale du texte sont conçus pour être compris par tout « profane » et donc pouvoir être utilisés facilement;
- >> l'immatriculation exclut tout recours ultérieur fondé sur un motif juridique non conforme aux inscriptions portées;
- >> un dispositif est mis en place permettant à toute personne intéressée de s'informer sur le contenu du registre sur la parcelle qui l'intéresse.

Il est à noter que les mêmes éléments de procédure peuvent être utilisés pour établir et enregistrer une terre, non enregistrée ou qui n'est pas l'objet d'une prétention enregistrée, au nom de l'État (autrement dit, dans le jargon francophone, la faire rentrer dans le domaine privé de l'État). Cette démarche est effectuée par le *Land Registrar* territorialement compétent.

37. Ce texte ne semble donc pas avoir été abrogé par l'*Act* de 2020.

38. Le contenu de ce registre est fixé par la Section 110 de l'*Act* foncier.

La force probante des inscriptions portées au registre est l'objet de la Section 111 de la Loi foncière, qui dispose notamment en son point 1 : « *An entry in the land register shall be conclusive evidence of title of the holder of the interest specified in the land register* » ; ce que l'on peut traduire par : « *Une inscription au registre des terres sera une preuve certaine du droit du tenant de la prétention mentionnée au registre* ». Ce qui s'applique aussi, évidemment, à un droit enregistré.

Et dans le même sens, on peut lire que « *the rights of a registered proprietor of a parcel of land whether acquired on first registration or subsequently or by an order of a Court are indefeasible and shall be held by the proprietor together with the rights and privileges attached to the parcel of land free from all interests and claims* ». Ce qui peut être compris comme « *les droits de propriété inscrits sur une parcelle de terrain soit du fait d'une première inscription, soit par une inscription modificative, soit par une décision de Justice, sont inattaquables et appartiennent au propriétaire du terrain autant que les droits et privilèges attachés à la parcelle libre de toutes autres prétentions et revendications* » (Section 119.1 de la Loi foncière).

L'enregistrement reconnaît à la personne la qualité de propriétaire d'une prétention du terrain (Section 120 *Land Act*). On note la prudence du rédacteur ; on reste propriétaire d'une prétention en attendant que la situation juridique permette d'aller plus loin. Et par ailleurs, on note aussi que cela peut s'appliquer à un droit coutumier, ce qui favorise sa légalisation. Tout acte relatif au foncier devant être enregistré doit être présenté à l'administration en charge dans un délai maximal de trois mois à compter de sa date de signature. À défaut, des pénalités financières seront ajoutées aux frais de base de l'enregistrement.

Lorsqu'il y a une « concurrence » entre les droits qui résultent des actes et instruments fonciers inscrits au registre, la priorité entre eux s'établit par ordre chronologique d'inscription dans le registre et non pas en fonction de la date des actes ou instruments, et ce même s'il y a eu un retard dans la démarche d'inscription (Section 124).

Des dispositions spécifiques sont également prévues pour certains actes comme l'hypothèque, la servitude, la mise en gage.

Des dispositions spécifiques sont également prévues relativement à l'enregistrement des « propriétaires » qui sont des « stools », des « skins », des clans ou des familles (Section 182 de l'Act). Cela repose sur un principe de reconnaissance de propriété de ces acteurs qui ne sont pas pour autant des personnes juridiques morales : « *1) Subject to this Act and any other enactment where land or interest in land is vested in a stool or skin, or clan or family, the stool or skin, or clan or family shall be registered as proprietor of that land or interest.* » ; (« *en application de cet Act et de tout autre Act dans lequel la terre ou une prétention sur une terre rattachée à un stool, un skin, un clan ou une famille, c'est le stool, le skin, le clan ou la famille qui devront être enregistrés comme propriétaires de la terre ou de la prétention foncière* »).

Comme on l'a déjà mentionné plus haut, le *Land Registrar* (autrement dit le Conservateur foncier) établit, à l'issue de la procédure d'enregistrement, un certificat, selon un modèle fourni dans l'Act foncier, permettant de formaliser le droit ou la prétention inscrit au nom du « propriétaire » (Section 125). Les sections suivantes du texte décrivent les règles juridiques applicables au certificat foncier, à son remplacement éventuel, à sa circulation.

- **Dispositions relatives à l'acquisition de la terre par l'État (Chapitre 7 de l'Acte de 2020)**

L'État dispose d'abord d'un droit d'expropriation foncière pour motif d'utilité publique. On retrouve là des dispositions communes avec l'univers civiliste, adaptées au contexte juridique spécifique du Ghana. C'est ainsi que la Section 133 dispose que « *1) L'État peut exproprier n'importe quel terrain dès lors que l'acquisition de la terre est nécessaire : a) pour un but d'utilité publique et dans l'intérêt de la Défense, de sécurité publique, d'ordre public, de moralité publique, de santé publique, de planification notamment urbaine, ou encore pour une relocalisation ou pour le fonctionnement des services publics ; b) pour une route, une voie de chemin de fer, un pont, un pipeline, un canal, un barrage, un système, ou encore n'importe quel service d'utilité publique ; (...). 2) La nécessité de l'acquisition doit être clairement établie et doit correspondre à une justification raisonnable en proportion des dommages qui peuvent en résulter pour toute personne ayant une prétention ou un droit sur la propriété foncière ; 3) le paiement rapide d'une indemnité appropriée pour permettre l'acquisition (...)* (voir Section 258) ».

La terre peut aussi être acquise par achat ou par don reçu (Section 235 *Land Act*) (« 2) *The State may accept land as a gift from the owner of the land and shall, where the donor specifies a purpose for the gift, be used for the purpose determined by the donor.* »). Ce qui peut être traduit comme : « L'État peut accepter un don ou un cadeau foncier de la part du propriétaire foncier et il devra, si le donneur a prévu une utilité pour la terre donnée, respecter cette condition. ».

Ces terres « publiques » peuvent faire l'objet d'attribution (Section 235 *Land Act*) : « 1) *Where land is acquired by the State the allocation of land shall be for the purpose for which the land was acquired or in the public interest in accordance with the Regulations made under this Act.* 2) *The State not grant a freehold interest or a perpetually renewable lease of public land to a person. (...)* » ; ce qui peut être traduit ainsi : « 1) Lorsque l'État acquiert des terres, l'attribution de celles-ci doit être faite en fonction du motif pour lequel elles ont été acquises ou dans l'intérêt public conformément aux dispositions de la présente Loi. 2) L'État n'attribue pas un droit de propriété ni un bail renouvelable perpétuellement à une à une personne. ». En clair, ces allocations de terrains publics ne peuvent pas bénéficier à des personnes physiques. Et en corollaire, le point 2 de la Section 236 dispose que : « *Une personne ne peut pas acquérir par prescription ou par la prescription acquisitive (adverse possession) un droit ou une prétention sur une terre publique.* ».

Par ailleurs, il est illégal mais aussi inconstitutionnel de conférer la propriété de terres relevant des *Tools Lands* ou des *Skin*, à l'État. Il en va de même des terres relevant de clans ou de familles.

Mais par ailleurs, les terres publiques font aussi l'objet de la première partie du Chapitre 21 de la Constitution. Nous intéressent notamment l'article 257 qui définit ces terres publiques comme : « 1) *All public lands in Ghana shall be vested in the President, on the behalf of, and in trust for the people of Ghana.* 2) *For the purposes of this article, and subject to clause 3 of this article, "public lands" includes any land which, immediately before the coming into force of this Constitution, was vested in the Government of Ghana on behalf of, and in trust for the people of Ghana for the public service of Ghana, and any other land acquired in the public interest, for the purposes of government of Ghana before, on after that date.* 3) *For the avoidance of doubt, it is hereby declared that all lands in the Northern, Upper East and Upper West Regions of Ghana which immediately before the coming into force of this Constitution were vested in the Government of Ghana are not public lands within the meaning of clauses 1) and 2) of this article.* ».

Ce texte peut être traduit comme suit : « 1) *Tous les terrains publics du Ghana seront placés sous la responsabilité du Président, au nom du peuple du Ghana et en fiducie pour celui-ci.* 2) *Pour les fins du présent article et en tenant compte du point 3 du présent article, les "terres publiques" incluent tous les terrains qui, immédiatement après l'entrée en vigueur de la présente Constitution, seront confiée au gouvernement du Ghana au nom du peuple ghanéen, et en fiducie au nom de celui-ci, pour les besoins du service public du Ghana, ainsi que toute autre terre acquise dans l'intérêt public, pour les besoins du Gouvernement avant ou après cette date.* 3) *Pour éviter tout malentendu, il est ici précisé que tous les terrains dans les régions Northern, Upper East et Upper West du Ghana, immédiatement à compter de la mise en vigueur de la présente Constitution, qui sont confiés au Gouvernement, ne sont pas des terrains publics au sens des points 1 et 2 du présent article.* ».

### Dispositions spécifiques aux terres coutumières

Sur le sujet, on note une grande innovation dans le *Land Act* de 2020, la qualification des responsables fonciers traditionnels comme agents « fiduciaires », autrement dit, pour l'exprimer simplement, comme personne investie d'une qualification et d'une responsabilité juridiques. C'est important car cela donne évidemment une qualification « officielle » aux actes posés par lesdites personnes. Comme en dispose la Section 13 point 2 de la nouvelle Loi de 2020 : « *A chief tendana*<sup>39</sup>, *clan head, family head*

39. « *Tendana (Owners of the land): The Tendana is another level of political authority among the Mole-Dagbani. This position was only political, in as much as he was the one responsible for enskinning the Paramount Chief. His other responsibility was religious in nature. He was responsible for the performance of state religious rituals and also gave spiritual direction to the state leaders.* », <https://nigerianscholars.com/tutorials/pre-colonial-political-systems/the-mole-dagbani-pre-colonial-political-administration/> (consulté le 30 mars 2023).

*or any other authority in charge of the management of stool or skin, or clan or family land, is a fiduciary charged with the obligation to discharge the management function for the benefit of stool or skin, or clan or family concerned and is accountable as a fiduciary.* ». Ce que l'on peut comprendre comme signifiant : « *Un chef Tendana, un chef de clan, un chef de famille ou tout autre autorité en charge de la gestion du "stool" ou du "skin", du clan ou de la famille, est un agent judiciaire tenu d'assurer la fonction de gestionnaire pour le bénéfice de la communauté concernée et en est juridiquement responsable.* ».

Deuxième innovation, l'institution d'un dispositif administratif spécifique pour gérer ces terres coutumières, le *Customary Land Secretariat*, comme on l'a déjà indiqué plus haut, objet des Sections 14 à 18 de la Loi de 2020. Comme il en est disposé au point 1 de la Section 14 : « *A stool or skin, or clan or family that owns land shall in accordance with this Act, establish a Customary Land Secretariat as prescribed by regulations made under this Act for the management of its land.* ». Autrement dit, comme on le comprend, au niveau de base de chaque entité coutumière disposant des terres constitutives de son territoire, il faut créer un Secrétariat chargé de l'administration desdites terres. Cette structure doit collaborer, selon le point 2 de la même section, avec les institutions nationales que sont la Commission nationale des terres (*Lands Commission*) et le Bureau de l'Administrateur des Terres coutumières. Selon la Section 15 de l'Act, parmi les tâches du *Customary Land Secretariat*, on peut noter l'enregistrement des droits et « intérêts »<sup>40</sup> fonciers sur les terres coutumières constitutives du territoire coutumier, l'enregistrement des terres, la recherche du règlement des litiges fonciers, l'appui aux usagers dans la gestion des terres. Le texte inclut aussi des dispositions relatives au financement des Secrétariats en question, notamment à partir des « revenus fonciers » générés par les terres (Section 18 de l'Act).

Autre innovation, si l'on peut s'exprimer ainsi, du texte de 2020, la place reconnue aux « communs » au sein des territoires coutumiers. Ces terres sont clairement désignées comme celles qui font l'objet d'un usage commun et qui à ce titre doivent être reconnues et gérées comme telles (Section 19.1). Dès lors, elles doivent faire l'objet d'une identification et d'une délimitation, en même temps que la communauté doit en fixer les règles d'accès et d'utilisation. Parmi ces règles, notons que le législateur a précisé au point 6 de la Section 19 que, parmi les règles de base, il faut inclure le droit de « faire un usage responsable » de la terre commune, en fonction des règles coutumières, le droit d'interdire l'accès de ces biens communs aux personnes non membres de la communauté coutumière.

## ● Pratiques foncières

Comme le montrent de multiples études<sup>41</sup>, le statut du foncier au Ghana est largement le produit d'une « *opposition entre un système de contrôle et de gestion de la terre, "traditionnel", "coutumier", "pré-capitaliste", et un système "moderne", "européen", "scientifique"* »<sup>42</sup>, ce qui montre surtout que la terre envisagée comme simple support de multiples activités, est plus importante que la terre considérée comme la base de relations juridiques spécifiques. Cette perception apparaît comme un peu datée dans un contexte ghanéen où, comme on l'a vu, les institutions traditionnelles comme les droits coutumiers ont retrouvé une importance légale de plus en plus importante. Il n'en demeure pas moins, et on l'a vu au sujet du *Allodial Title*, que le système demeure complexe, en fait une sorte de champs clos dans lequel s'affrontent, pour des enjeux de plus en plus importants, les détenteurs de droits toujours hésitants entre légal et légitime.

De fait, au Ghana comme ailleurs, donc quel que soit le contenu du système juridique de droit écrit, on constate une évolution du système coutumier proportionnelle aux enjeux du développement écono-

40. Le terme est constamment utilisé dans le *Land Act*; il traduit l'état des liens entre le détenteur du sol et une identification juridique de ces mêmes liens. On pourrait le traduire en français par « prétentions » au sens historique de ce terme.

41. On en trouvera par exemple une bonne synthèse dans « Le statut du foncier dans l'analyse de l'économie de plantation au Ghana », CHAUVEAU Jean-Pierre, *Enjeux fonciers en Afrique noire*, Études réunies et présentées par LE BRIS E., LE ROY E. et LEIMDORFER F., ORSTOM/Karthala, 1982, p. 45 et suiv.

42. Article précité, p. 53.

mique et des aménagements qu'il suscite, monétaires, techniques, sociologiques<sup>43</sup>, etc. Par exemple, les activités coutumières se réfèrent de moins en moins à la démarche communautaire pour se transformer en interprétations individuelles de la règle coutumière. Ce qui permet par exemple de vendre même si on ne dispose pas du pouvoir *ad hoc* sur un terrain situé dans une aire de *stool lands*. Le document de Politique foncière de 1999 ajoute même qu'il y aurait un « *lack of consultation with land owners and chiefs in decision-making for land allocation, acquisition, management, utilisation and development (...)* » qui serait à l'origine de litiges insolubles<sup>44</sup>. Toujours dans l'univers coutumier, un des problèmes consiste dans le fait que les limites des terrains sont indéterminées ou imprécises, soit faute de plans ou cartes, soit parfois en raison de l'utilisation de documents anciens, mal conservés, plus ou moins tenus à jour, tout cela ayant pour effet de conduire à des conflits fonciers plus ou moins violents, entre les détenteurs des *Allodial titles* ou entre les ayants droit de ces derniers. Les déplacements de population de plus en plus nombreux, et de moins en moins « intégrés » ou « assimilés » par les structures traditionnelles, ne font évidemment que favoriser cette évolution<sup>45</sup>. Pour autant, le *Chieftaincy Act* de 2008 souligne le rôle des différents conseils et assemblées traditionnels dans la promotion du droit coutumier et de leur droit de regard lors des transactions sur les *stool and skin lands*, notamment en cas de litige<sup>46</sup>.

La Loi, ou plutôt son interprétation, ne sont prises en compte que dans la mesure où elles sont intégrées, « appropriées », comme fondement de la démarche intéressée, et bien comprises de chaque opérateur. Par exemple, les actions de l'État relatives à des expropriations de zones foncières parfois importantes, voire très importantes, posent des problèmes, y compris de valeur légale, dans la mesure où beaucoup restent sans suite concrète, contrairement aux prescriptions légales, et où les indemnités compensatoires qui auraient dû être versées dès l'acte d'expropriation ont été souvent retardées, quand elles n'ont pas été simplement « oubliées ».

Enfin, se pose la question de l'administration foncière. Là encore, en 1999, le Document de Politique foncière en soulignait déjà les limites : « *weak land administration system characterized by lack of comprehensive land policy framework, reliance on inadequate and out-dated legislation, lack of adequate functional and co-ordinated geographic information systems and networks, as well as of transparent guidelines; poor capacity and capability to initiate and coordinate policy actions, let alone resolve contradictory policies and policy actions among various land delivery agencies* »<sup>47</sup>. (Il faut comprendre que les auteurs du Document voulaient exprimer : « *la faiblesse de l'administration foncière caractérisée par un manque de cadre de politique foncière compréhensible, un référentiel légal inadéquat et périmé, mais aussi des directives manquant de clarté; une capacité et une aptitude limitées pour initier et mener des actions, pour régler les contradictions entre les politiques et les interventions, entre les différentes agences chargées d'attribuer des terres* »). Et selon maints commentaires, cela ne semble pas avoir vraiment changé même si une nouvelle loi a été promulguée.

Et pour illustrer, on peut rappeler que Kasim Kasanga du *Land Administration Research Center* de Kumasi remarquait que l'enregistrement des terres selon les modalités de la Loi de 1986 connaît un succès très relatif : il notait qu'en 1990, « *seules deux régions sur dix (Accra et ses environs et l'Ashanti)*

43. Abudulai Sulemana rapporte, par exemple à propos des zones péri-urbaines, le rôle de l'entourage des chefs : « *L'un des neveux du chef était le responsable de l'allocation des terres. Il avait fait les démarches pour faire établir un plan de lotissement, avait fixé les prix et vendu toute la terre à son profit. (...) Le chef, âgé, n'a aucune idée de ce qui se passe, en fait, il est bien trop vieux pour s'en soucier. Quelqu'un a noté que le silence des membres du conseil des anciens avait été obtenu grâce à l'allocation de terrains bornés.* ». ABUDULAI Sulemana, « Dynamiques en enjeux fonciers en périphérie de Tamale (Ghana) », *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest, Dynamiques foncières et interventions publiques*, LAVIGNE DELVILLE Philippe, TOULMIN Camille, TRAORE Samba (dir.), 2000, 357 p., pp. 141-163, p. 158.

44. Document de Politique foncière, p. 4.

45. Évolution économique notamment avec l'urbanisation accélérée qui en résulte : changements des structures économiques et sociales liées.

46. Section 44 (*Stool land*), *Chieftaincy act, n° 759, 16 June 2008 (an Act to consolidate the Chieftaincy Act, n° 370, 1971, to bring its provisions in conformity with the Constitution)*. Cette loi précise ce qu'est un chef traditionnel, l'organisation et les fonctions de la « *National house of Chiefs* », des « *Regional houses of Chiefs* », des « *Traditional and divisional councils* », en particulier dans la « *promotion du droit coutumier* ».

47. Document de Politique foncière, p. 4.

effectuaient l'enregistrement. Au 6 mars 1990, le Bureau d'enregistrement des titres de propriété foncière avait reçu 5 000 demandes. Il en a traité 148 et émis les certificats. (...) Le receveur en chef de l'enregistrement des terres à Accra attribuait cette lenteur à un financement inadéquat et à la pénurie de fournitures, d'équipement et de main-d'œuvre appropriés pour l'arpentage et la cartographie. Cependant, le problème va bien au-delà de la logistique et du financement. La méthode est effectuée sur le modèle de Zambie et du Kenya. Les certificats de titre individuel ne constituent pas le meilleur point de départ de l'enregistrement pour des analphabètes, utilisant le droit foncier coutumier. »<sup>48</sup>. Cette situation n'a pas vraiment évolué, même si les textes pourraient offrir des opportunités en dépit de leurs faiblesses.

## ● Organisation administrative

Il existe un ministre (*Secretary*) chargé de tout ce qui concerne les terres (qui est souvent aussi en même temps celui chargé des Forêts). Il est assisté pour tout ce qui touche à l'immatriculation et à la gestion des titres fonciers par un *Title Registration Board*. Le fonctionnaire responsable du système est le *Chief Registrar of Lands*. L'administration est organisée, par *District*, en *Registry Offices*, placés sous l'autorité de *Land Registrars* qui peuvent avoir des Assistants.

Ces services travaillent en collaboration étroite avec le *Survey Department* compétent pour les questions cadastrales, qui dispose notamment d'une *Direction of Surveys* et de bureaux dans les *Districts*.

Au niveau national, il existe la *Land Commission* instituée par l'article 285 de la Constitution, laquelle doit remplir un certain nombre de fonctions, seule ou en collaboration avec diverses agences publiques ou ministères, notamment : gérer les terres publiques et autres terres dont le Président a la charge de par la Constitution, formuler et soumettre au Gouvernement des recommandations sur la politique foncière nationale (art. 3258 point 1). Cette Commission foncière, créée en 1970, a fait l'objet d'une réforme en 1994<sup>49</sup> lui octroyant davantage de pouvoirs de gestion des terres, « *stool lands* », « *skin lands* » et domaine de l'État. Toutes les transactions sur les *stool lands* requièrent l'accord de la Commission foncière; c'est l'administrateur des *stool lands*, créé également en 1994<sup>50</sup>, qui est chargé de la gestion des *stool lands*, notamment la répartition des revenus issus de la terre et des ressources naturelles; à cet effet, pour chaque région, est créé un « *Regional stool land Account* »<sup>51</sup>.

Au niveau inférieur, donc au niveau régional, on trouve les *Regional Lands Commissions* qui sont, au niveau de la Région, l'administration déconcentrée de la Commission nationale, en charge des mêmes fonctions régionalisées (art. 260 Constitution). Ces commissions régionales sont composées d'une diversité d'acteurs, publics et privés (par exemple, un représentant du Barreau du Ghana, un représentant des Géomètres, un représentant de la Chambre régionale des Chefs), énumérés à l'article 261 de la Constitution qui fixe aussi les modalités de leur désignation. Chaque commission régionale a son Officier régional des Terres (*Regional Lands Officer*) qui est membre de droit de la Commission régionale et qui en assure en même temps le secrétariat.

Au niveau judiciaire, il faut souligner l'existence, depuis 1986, des *Land Title Adjudication Committees*, au niveau des *Districts*, qui constituent des instances d'arbitrage, sans lourdeurs de procédures et sans frais. Les décisions de ces commissions sont susceptibles d'appel en Haute Cour.

## ● Ressources locales à base foncière

Il existe dans la législation fiscale un impôt foncier qui profite aux collectivités en l'occurrence les districts, comme il en est disposé dans l'Act 936 sur la gouvernance locale : « *Property tax or property rate is a real estate tax that is calculated on the assessed value of the property. It is known in Ghana as Property Rate. Property Rates are governed by the Local Governance Act, 2016 (Act 936).* »<sup>52</sup>. (« *La taxe*

48. KASANGA Kasim, « Système foncier, accès aux ressources et décentralisation au Ghana », article précité, p. 72.

49. *Land commission Act* n° 483, 1994.

50. *Stool Lands Act* n° 481, 1994.

51. Section 78, *Chieftaincy Act* n° 759, 16 June 2008.

52. <https://devtracoplus.com/news/a-guide-to-property-tax-in-ghana/#:~:text=In%20Ghana%20property%20tax%20is%20levied%20annually%20by,located.%20The%20rates%20range%20from%200.5%25%20to%203%25> (consulté le 8 avril 2023)

foncière ou impôt foncier local est une taxation sur la propriété immobilière calculée sur la valeur évaluée du bien foncier. Il est connu au Ghana comme Property Rate (Impôt foncier local). Ces impôts fonciers locaux sont régis par les dispositions du Local Governance Act de 2016, Act 936. »).

Il est donc nécessaire comme toujours en matière fiscale d'identifier ce qui peut faire l'objet d'une fiscalisation ou taxation. La loi est claire : « *This tax applies to Immovable structures such as houses, apartments, estates, a mall, skyscraper, shops and any other immovable property.* ». (« La loi s'applique aux structures immeubles telles que maisons, appartements, un centre commercial, gratte-ciels, boutiques, et toute propriété immobilière. »).

La question suivante est celle de savoir qui peut collecter l'impôt ou la taxe car cela peut avoir beaucoup d'importance pour les collectivités décentralisées. En application de l'article 245 de la Constitution de 1992, il appartient au Parlement de fixer les fonctions des Assemblées de *District*. Ces fonctions doivent inclure ce qui concerne la perception et la collecte des taxes et redevances, les taux, les droits et les redevances. Par ailleurs, la Section 144 de l'Act 936 (Acte sur la Gouvernance locale) dispose que l'Assemblée de *District* doit être la seule autorité en charge de lever les impôts pour un district même s'il existe une règle coutumière contraire. Les assemblées métropolitaines et municipales peuvent également administrer leurs propres impôts locaux. Chacune de ces assemblées met en place son dispositif pour collecter l'impôt foncier. La détermination de la valeur taxable de la propriété dépend de l'évaluation qui en est faite.

Comment l'impôt est-il calculé, autrement dit, comment sont réglées les questions de l'assiette de l'impôt et du taux applicable ? La valeur de l'assiette foncière est celle de la propriété dont la valeur est établie par un représentant de la *Lands Commission* chargé de ces évaluations de taxation. La valeur établie est alors transmise à l'Assemblée de *District*, Métropolitaine ou Municipale. Cette assemblée fixe le montant en application du taux retenu selon les dispositions de l'Act 936.

La valeur imposable des locaux peut être le coût de remplacement des bâtiments, structures et autres aménagements structurels que comprennent les locaux après déduction du montant qu'il pourrait coûter à la date d'évaluation sous réserve qu'ils soient rendus opérationnels dès réalisation des nouveaux bâtiments.

Dès que l'autorité chargée de fixer les montants des taxations a arrêté ceux-ci et les a notifiés aux personnes concernées, celles-ci doivent payer le montant dû à l'agent fiscal ou à toute autre personne habilitée par l'Assemblée de *District* à collecter et conserver les sommes imposées.

Il existe cependant un certain nombre d'exemptions et d'exonérations des impôts. Parmi celles-ci, on peut citer :

1) Des immeubles non soumis à l'imposition :

- >> des immeubles utilisés exclusivement pour les services publics et enregistrés comme tels par l'Assemblée de *District* ;
- >> les cimetières et les autres sites funéraires enregistrés par l'Assemblée de *District* ;
- >> les institutions caritatives ou éducatives ;
- >> les immeubles utilisés pour des hôpitaux ou cliniques publiques ;
- >> et les immeubles propriété des missions diplomatiques, tels que reconnus par le ministère en charge des Affaires étrangères.

2) Certaines personnes peuvent être exonérées sur la base de la décision des autorités en fonction de leur pauvreté. Sont également exonérées les personnes âgées de 70 ans ou plus.

Il existe par ailleurs d'autres taxations foncières mais qui ne profitent pas directement aux collectivités décentralisées. Il s'agit en particulier de ce que le législateur appelle « 1) *Ground Rent* », ce qui pourrait se traduire par rente foncière, ce qui n'aurait pas de sens ici ; il s'agit plutôt d'une taxe foncière qui est payée à la *Lands Commission*, pour la défrayer au moins partiellement des dépenses engagées pour légaliser la situation foncière des propriétaires traditionnels. La taxe est payable annuellement par les occupants résidentiels et commerciaux.

## IV. Le droit foncier et les droits des ressources naturelles

Historiquement, les ressources naturelles les plus importantes du Ghana sont celles minières, à commencer par l'or et le pétrole, mais aussi la forêt, même si celle-ci a été sérieusement coupée, pour ne pas dire pillée, depuis des décennies.

### ● Le droit forestier et le droit foncier

La forêt constitue avec l'exploitation des mines une des principales sources de revenu du Ghana. Les différentes lois mises en place pendant la colonisation<sup>53</sup> ont connu des difficultés d'application en raison de l'opposition des détenteurs coutumiers qui maintinrent leur droit d'administration sur les terres. Au début du XX<sup>e</sup> siècle, « la reconnaissance des droits des chefs en tant que gardiens de la terre devint le principe du nouveau système d'administration rurale »<sup>54</sup>. Ainsi, la législation forestière de 1927 (30 mars 1927, *Forest Ordinance*, n° 13), devenue *Forests Act* n° 157 reconnaissait-elle les droits des chefs sur la terre et le droit d'accorder des concessions de bois. Ce texte, qui demeure celui de référence principale en matière forestière, a été modifié et complété par d'autres comme le *Forests (Amendment) Act n° 10 de 1957* (27 juillet 1957) et complété par des textes réglementaires comme le *Forest Protection Decree* de 1974.

En 1988, le projet d'aménagement des ressources forestières, élaboré par l'Office des forêts, afin de promouvoir la foresterie rurale et communautaire, a conduit à l'adoption, en 1994, d'une politique des forêts et de la faune pour inciter les paysans à protéger et planter des arbres. Suite à la promulgation de la nouvelle Constitution en 1992 et au processus de décentralisation/déconcentration<sup>55</sup>, les Assemblées des districts se sont vu accorder le droit de délivrer les permis d'abattage, hors des réserves qui jusqu'en 1994 relevaient du secrétariat de la Commission foncière. Cependant, en raison des conflits entre ces Assemblées et le Ministère, la surveillance des forêts hors réserves a finalement été confiée à l'Office des forêts.

### Dispositions générales du droit forestier

Le texte de 1927 tel qu'il a été amendé, notamment en 1986, contient les dispositions relatives aux forêts, à leur protection, notamment sous la forme de réserves forestières. En pratique, du point de vue rédactionnel, le texte assimile largement « forêts » et « réserves forestières ». Ces dernières sont créées par un texte de l'Exécutif, ce qui peut s'appliquer : a) à des terrains appartenant à l'État, b) à des *stool lands*, et dans ce cas sur la demande des autorités dont relèvent ces terres, c) sur des terrains appartenant à des propriétaires privés ; d) sur des terrains qui doivent faire l'objet d'une mise en réserve pour une raison particulière par exemple pour protéger les ressources en eau, une zone de source, un bassin versant, (...) <sup>56</sup>. Autrement dit, contrairement à ce que l'on peut généralement lire dans les textes forestiers, il n'y a pas de description « botanique » des « forêts », mais bel et bien une identification juridique fondée sur la qualification d'une approche territoriale à laquelle on va appliquer des règles forestières.

Le texte établit la procédure de création desdites réserves et inclut les règles foncières applicables aux terrains affectés par la création d'une réserve forestière.

Pour la création des réserves, puisqu'elles sont définies artificiellement, il est prévu un processus d'information publique, notamment pour identifier de manière aussi précise que possible les limites de la zone établie comme forêt, les raisons pour lesquelles cette zone est transformée en forêt, pour désigner un Commissioner qui sera chargé de la création de la réserve forestière (art. 3 *Forests Act*). La publicité

53. *Crown Lands Bill* 1897, Loi de 1910 sur la foresterie.

54. « L'appropriation des ressources ligneuses dans la zone de forêt dense du Ghana », AMANOR Kojo Sebastian, *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest, Dynamiques foncières et interventions publiques*, LAVIGNE DELVILLE Philippe, TOULMIN Camille, TRAORE Samba (dir.), 2000, 357 p., pp. 103-123, p. 109.

55. *Local Government Act*, PNDCL n° 462, 1992.

56. En application de l'article 2 du *Forests Act* de 1927, « The President may, by executive instrument, constitute as a forest reserve - (a) lands which are the property of the Government; (b) stool lands, at the request of the relevant authority; (c) private lands, at the request of the owner; (d) lands that ought to be protected in order to (i) safeguard the water supply of the district, or (ii) assist the well-being of the forest and agricultural crops grown on those lands or in the vicinity of those lands, or (iii) secure the supply of forest produce to the inhabitants of villages situated on those lands or in the vicinity of those lands. ».

est principalement faite sous la forme d'une annonce légale dans *The Gazette*, soit le journal officiel ghanéen. On comprend immédiatement l'impact *a priori* limité d'une telle publication. Heureusement, des correctifs permettant plus particulièrement une information en langue locale sont prévus à l'article 5. Dès la publication de l'information et jusqu'à la date de création effective de la réserve, un certain nombre de mesures de protection du site sont mises en œuvre. Listées dans l'article 4, elles incluent : dans le cas d'une réserve constituée sur une *stool land*, l'interdiction de vendre la terre ou d'acquérir un droit sur l'usage de la terre ou un produit de celle-ci ; dans le cas d'une autre terre, les mêmes interdits sauf cas de succession ou autorisation écrite du *Commissioner* ; l'interdiction de défricher, couper ou brûler dans la zone concernée, sauf autorisation de la Commission forestière. Une période de six mois au moins, à compter de la publication mentionnée ci-dessus, doit être arrêtée par le *Commissioner*. Ce délai doit permettre aux oppositions et demandes d'enregistrements de droits d'être traitées avant la création définitive de l'aire forestière. Suite à un conflit relatif à l'aire envisagée, le *Commissioner* peut, après consultation de la Commission des Forêts, distraire une partie de la zone envisagée en modifiant les limites externes de l'aire.

Lorsqu'à la suite de la publicité et des enquêtes sur le terrain, il apparaît que certains droits ne pourront être protégés, le texte inclut une disposition de compensation monétaire d'indemnisation, à l'article 11 mais aussi au 12.

Un procès-verbal qui a valeur de décision de justice prise par le *Commissioner* est établi lorsque les travaux préparatoires sont terminés et le délai écoulé. Ce document doit décrire : les limites du terrain mentionnées dans le document proposant la création de la réserve ; les limites telles que relevées lors de l'enquête ; les droits qui ont été revendiqués sur la zone, ceux qui n'ont pas été établis effectivement ; il doit préciser ceux qui sont maintenus totalement ou partiellement et rappeler les montants des indemnités prévues. La pleine propriété d'un terrain inclus dans une zone proposée pour faire une réserve forestière ne peut pas être remise en cause par cette constitution de réserve.

Dès que le *Commissioner* a délivré le jugement précédent, le Président peut, par un acte réglementaire, constituer la zone en réserve forestière selon les modalités arrêtées par le *Commissioner*. Cet acte sera publié dans *The Gazette* puis mis en application.

La question se pose alors de la propriété foncière à l'intérieur de la réserve forestière. Elle est réglée par l'article 17 de l'Act forestier : « 1) *The ownership of land within a proposed forest reserve shall not to be altered by its constitution as a forest reserve.* 2) *A forest reserve shall be managed by: a) the owner under the direction of the Forestry Commission, or, b) the Government for the benefit of the owner.* 3) *For the purposes of paragraph b of subsection 2), there shall be paid to the owner in the proportion decided by the Forestry Commission the whole of the gross yearly revenue of the forest reserve accruing under this Act, subject to the deduction of a sum of money not exceeding one third of the gross revenue as the Forestry Commission may reserve for expenditure on the improvement of the forest in the interest of this owner. (...)* ». Comme on le comprend, sur le plan foncier, la situation n'est pas modifiée par le droit forestier, ne serait-ce que parce que les propriétaires fonciers demeurent maîtres de leurs droits, et qu'ils vont tirer des revenus de l'exploitation de la réserve forestière, revenus considérés comme une compensation aux contraintes induites par la création de la réserve.

Dans le cas des réserves forestières constituées sur des terres coutumières par les Chefs, les dispositions de l'Acte forestier ne s'appliquent pas, sauf avis contraire du Président. Ce sont les Chefs qui prennent des arrêtés réglementaires pour mettre en place ces forêts réservées. L'article 21 propose alors des dispositions simplifiées.

### La répartition des revenus forestiers

La Constitution de 1992 dans son chapitre 21 « *Lands and natural resources* » répartit les revenus de la terre, y compris ceux de la forêt, entre les différents acteurs : 10 % du revenu brut va à l'Administrateur des *Stool Lands* pour couvrir les dépenses administratives ; pour le reste, 25 % revient au *stool* (il faut « traduire » ici, *stool/skin/clan/familles*) pour l'autorité locale, 20 % à l'autorité traditionnelle (la plus haute chefferie) et 55 % à l'Assemblée du *District*. Dans cette répartition des revenus, on note que les droits des chefs sont reconnus, mais ceux des paysans qui cultivent la terre ne le sont pas nécessairement.

La lutte contre l'abattage illégal des arbres dans les zones hors réserves et la promotion de la reforestation ont depuis été repensées en intégrant les droits des agriculteurs. La législation forestière du début des années 2000, créant une Commission forestière<sup>57</sup>, révisant le Décret de 1974 et la Loi de 1986 sur la protection de la forêt<sup>58</sup>, promeut des procédures qui associent les paysans au processus d'abattage de bois d'œuvre hors des réserves, et permet l'enregistrement individuel ou collectif de forêts protégées des bois sacrés et de forêts communautaires. Dans ce sens, l'Act relatif au Fonds de Développement des Plantations Forestières de 2000 a été amendé en 2002 : il est intéressant de noter que l'amendement consiste intégralement à supprimer les termes « *commercial* » et « *private* » qui qualifiaient jusqu'alors *les forêts qui devaient faire l'objet d'un appui et d'une promotion*<sup>59</sup>. Autrement dit, l'approche « conservation », ou gestion durable pour utiliser un vocabulaire contemporain, paraît suggérée.

## ● Le droit minier face au droit foncier

Comme le droit forestier, mais aussi foncier, le droit minier est largement influencé par deux facteurs, d'une part, le poids des chefferies et plus largement des pouvoirs traditionnels, d'autre part, par les enjeux économiques du secteur, historiquement illustré par l'importance des mines d'or pour les Ashantis, y compris à l'époque contemporaine. La législation sur le droit minier est appuyée sur le *Minerals and minig Act de 2006 (n° 703 of the 22<sup>nd</sup> March 2006)*, amendé et complété par des textes subséquents, notamment le *Minerals and Minig (Amendment) Act, n° 900, du 16 décembre 2015*.

### Dispositions générales relatives au droit minier

Un premier principe est établi par l'article 1 de l'Act de 2006 : « *Every mineral in its natural state in, under or upon land in Ghana, rivers, streams, water-courses throughout the country, the exclusive economic zone and an area covered by the territorial sea continental shelf is the property of the Republic and is vested in the President in trust for the people of Ghana.* ». Le principe n'est pas original sinon par la précision territoriale de son application<sup>60</sup>.

Un deuxième principe, lié à la question des liens avec le droit foncier, est posé dans l'article 2 : « *Where land is required to secure the development of utilization of a mineral resource, the president may acquire the land and authorize its occupation and use under an applicable enactment for the time being in force.* ». Autrement dit, le droit minier peut s'imposer au droit foncier, et ce, dans le cadre d'une expropriation effectuée par acte réglementaire présidentiel.

Autre principe, l'institution d'un cadastre minier, là encore comme dans les autres pays. Ce cadastre est institué et défini techniquement par l'article 8 de l'Acte minier, qui précise aussi les modalités de référencement au dit cadastre.

Comme partout aussi, l'exploitation minière ne peut être opérée sans disposer d'un titre minier obtenu auprès de l'administration compétente. Ce qui implique de s'adresser à la Commission des mines (*Minerals Commission*) (art. 11).

### Dispositions relatives à la place du Foncier dans le droit minier

L'article 3 construit un lien spécifique entre le sol et une ressource minière particulière. « *La terre dans le pays peut être l'objet d'une application pour le droit minier en tenant compte du minerais spécifié dans ladite application.* ».

---

57. *Forestry Commission Act, n° 571, 31 august 1999.*

58. *Forest Protection (Amendment) Act, n° 624, 2 May 2002.*

59. *Forest Plantation Development Fund Act, n° 583, 4<sup>th</sup> of October 2000*, amendé par *the Forest Plantation Development Fund (Amendment) Act, n° 623, 2<sup>nd</sup> of May 2002.*

60. Le principe peut être compris comme « *Tout minerais, en son état naturel, situé sur ou sous le sol au Ghana, dans les rivières et autres cours d'eau, la zone économique exclusive et l'espace couvert par la mer territoriale ou le plateau continental appartient à la République et est confié à la gestion du Président agissant comme mandataire du Peuple du Ghana.* ».

Par ailleurs, il existe des dispositions différentes selon le titre minier attribué, là encore comme cela se fait partout. On peut citer à titre d'exemples :

- >> dans les cas d'une licence de prospection, « *le détenteur de la licence peut, dans l'exercice de ses droits fixés par la licence, pénétrer sur le terrain qui est spécifié dans la licence; installer des campements et aménagements provisoires pour le besoin de ses opérations* » (art. 37.1);
- >> dans le cas d'un permis d'exploitation, le détenteur du permis et les personnes qu'il autorise peuvent pénétrer sur le terrain objet du permis d'exploitation minière, notamment pour ériger des installations liées à l'exploitation minière (art. 46).

Mais plus précisément, certaines dispositions sont spécifiquement consacrées à la question des droits fonciers (art. 72 à 75).

Notamment, comme il en est disposé à l'article 72 :

- >> le détenteur foncier légalement établi à l'intérieur d'une zone objet d'un droit minier conservera ses droits de pâture sur celle-ci, ou de cultiver la superficie du terrain dès lors que cela n'interfère pas avec les activités minières (encore une fois, on note la primauté reconnue aux activités minières) (art. 72.3.);
- >> mieux, le détenteur foncier légalement reconnu ne pourra ériger aucun bâtiment ni installation sans le consentement du détenteur du titre minier, avec une possibilité de recours devant le ministre chargé des Mines (art. 72.4).

Et l'article 73 mais aussi le 74 mettent en place un dispositif de compensation lorsque l'implantation minière occasionne des perturbations pour l'usage normal des terrains concernés; le montant de la compensation doit être déterminé par accord entre les parties, faute de quoi la décision sera prise par le tribunal compétent. Il devra être tenu compte des dispositions de l'article 74 qui établissent ce qui doit être pris en compte dans le calcul de l'indemnisation.

Là encore, ce sont des dispositifs « classiques ». ●

## Annexe : éléments de législation relatifs au Ghana

### ● Organisation et administration du territoire

#### Constitution

- Constitution 1992 (amendée 1996)

#### Organisation administrative et territoriale

- Chieftaincy act, n° 370, 1971
- Local Government Law, PNDCL n° 207, 1988
- The District Assemblies Common Fund Act, n° 455, 1993
- Local Government Act, PNDCL n° 462, 1992
- The National Development Planning System Act, PNDCL n° 480, 1994
- The Civil Service Law, PNDCL n° 327, 1994
- Chieftaincy act, n° 759, 16 June 2008 (an Act to consolidate the Chieftaincy Act, n° 370, 1971 to bring its provisions in conformity with the Constitution)
- Local Governance Act, 2016, Act 936

### ● Domaines / Foncier

- National Land Policy, June 1999
- Farm Lands Protection Act, 1962, Act n° 107, 24 February 1962
- Rents Stabilization Act, Act n° 109, 1 March 1962
- Land Registry Act, Act n° 122, 14 June 1962
- Administration of Lands Act, Act n° 123, 14 June 1962
- Concessions Act, 1962, Act n° 124, 14 June 1962
- States Land Act, Act n° 125, 14 June 1962
- Concessions Regulations, L.I. n° 228, 30 October 1962
- Administration of Lands Regulations, 30 October 1962
- State Lands Regulations, 30 October 1962
- Land (Miscellaneous Provisions) Act, Act n° 161, 22 March 1963
- Rents (Stabilization) (Amendment) Act, Act n° 168, 22 March 1963
- Land Title Registration Law, (PNDCL n° 152), 22 April 1986
- Land Title Registration Regulations, (L.I. 1341), 29 December 1986

- Stool Lands Act n° 481, 1994
- Land Commission Act n° 483, 1994
- Title Registrations Regulations, 18 October 2007
- Lands Commission Act, 2008 (n° 767)
- Land Use and Spatial Planning Act, 2016 (n° 925 14 September 2016)
- Land Act, 2020, Act 1036

## ● Environnement / Gestion des ressources naturelles

### Environnement

- Environmental Protection Agency Act, 30<sup>th</sup> of December 1994

### Forêts et aires protégées

- Forest Act, 1 of January 1927
- Concessions Regulations, L.I. n° 228, 30 October 1962
- Forest Protection Decree 1974 (NRCD 243)
- Forest Protection (Amendment) Law, 21<sup>st</sup> of March 1986 (R.N.D.C.L. 142)
- Forestry Commission Act, n° 571, 31<sup>st</sup> August 1999
- Forest Plantation Development Fund Act, n° 583, 4 October 2000
- Forest Plantation Development Fund (Amendment) Act, n° 623, 2 May 2002
- Forest Protection (Amendment) Act, n° 624, 2 May 2002
- Timber Resource Management and Legality Licensing Regulations, 2017, (L 2254)

### Mines et hydrocarbures

- Small-Scale Gold Mining Act, 1989
- Loi n° 703 du 31 mars 2006, sur les minéraux et les mines
- Minerals and Mining (Amendment) Act, 2015

## ● Divers

- Abandoned Property (Disposal) Act, 1974