

# Ghana

## 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 également 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.

La population était en 2007 de 23,46 millions d'habitants, avec un taux de croissance annuel de 3 %. Cette population est largement concentrée dans la partie sud du pays (les 2/3), et compte environ 40 % d'urbains. Les villes principales sont Accra, la capitale (2,25 millions), Kumasi (1,46 million), Sekondi-Tarokadi (0,37 million), Tema (0,24 million), Tamale (0,35 million).

« *Agriculture, exploitation forestière et pêche sont les secteurs dominants de l'économie ghanéenne, le cacao étant le premier produit d'exportation.* »<sup>1</sup> 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. Des ressources sont aussi tirées de l'exploitation de l'or (25 % des exportations), du bois et de la pêche.

Le Ghana est le premier territoire colonial qui ait accédé à l'Indépendance, le 6 mars 1957, après une présence coloniale britannique officialisée depuis 1821. L'État actuel porte un nom récupéré dans l'histoire, sans liens réels et directs avec le Ghana historique<sup>2</sup>. Le pouvoir ashanti demeure la référence historique (il continue aujourd'hui encore à jouer un rôle important dans la vie publique ghanéenne). Fin 1981, J. Rawlings prend le pouvoir à l'occasion d'un coup d'État et crée le PNDC (Provisional National Defence Council)<sup>3</sup>. C'est ce régime qui va initier la décentralisation<sup>4</sup>. En 1996, Rawlings est démocratiquement élu, à deux reprises, jusqu'en 2001, date à laquelle Kuffour du NPP (New Patriotic Party) devient président pour deux mandats. Aujourd'hui, au terme des élections de décembre 2008, c'est John Evans Atta Mills du NDC (National Democratic Congress) qui est le troisième président du Ghana.

## II. L'organisation administrative territoriale

Jusqu'en 1987, le système était extrêmement centralisé. En 1988, une réforme administrative majeure a été mise en place, alors que le pays était gouverné par le PNDC (Provisional National Defence

<sup>1</sup> *Atlas Jeune Afrique*, 1993, p. 94.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Cf. Interview de Rawlings, dans *International Herald Tribune*, 6 mars 1995, p. 9.

<sup>4</sup> « *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.

Council)<sup>5</sup>. Le Ghana dispose à la fois des structures de l'Administration territoriale représentant l'État central, et de collectivités décentralisées. 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. Cette perception doit par ailleurs être nuancée par la réalité.

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

Il y a ensuite dix régions, lesquelles sont subdivisées en districts. La région est placée sous l'autorité d'un *Regional Minister*, nommé par le président de la République, qui est assisté d'un organe consultatif, la *Regional Coordinating Council*, constitué de membres élus représentant les assemblées de 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>6</sup>.

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. 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. Les districts, selon leur nature, peuvent rester des districts (circonscription d'au moins 75 000 habitants, urbains et/ou ruraux, mais non « agglomérés ») ou correspondre à des aires métropolitaines (population de plus de 250 000 habitants), ou encore à des municipalités (villes de plus de 95 000 habitants). Les districts (District) (103) disposent d'une instance délibérante, la *District Assembly* et d'un exécutif également élu, le *Urban Council*. Au même rang que les districts, on trouve les municipalités (au nombre de 4), qui disposent d'une *Municipal Assembly* et d'un *Zonal Council*, ainsi que les aires métropolitaines (3) dotées de leur *Metropolitan Assembly* et de *Town Council*.

Les assemblées au niveau « district » sont composées de représentants élus, du *District Chief Executive* (représentant du Gouvernement central), des membres du Parlement élus dans le district, ainsi que 30 % des membres désignés par le président de la *District Assembly* après consultation des autorités traditionnelles et groupements d'intérêt. L'assemblée de district est l'autorité politique et administrative par ses fonctions délibératives, législatives et exécutives. Parmi ses responsabilités, on peut citer 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'infrastructure, en particulier dans le secteur urbain.

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 ».

Enfin, au dernier échelon, mais sans personnalité morale ni autonomie financière, se trouvent les *Unit Committees*. Ce sont des petites instances (au maximum 15 personnes, dont 10 élues au suffrage universel et 5 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.

<sup>5</sup> Il y a eu, à compter de 1988, un ensemble de textes permettant la mise en place progressive des nouvelles structures et institutions de gestion administrative du territoire et des collectivités. 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*, n° PNDCL 327, 1994.

<sup>6</sup> Il faut cependant souligner le rôle très puissant de ce conseil régional : « *Despite its secondary rôle, the RCCs are very powerful in practice, especially when there are generally been no agreement on their 'coordinating and monitoring' functions.* » Cf. Ayeey Joseph R.A., *Intergovernmental relations in Ghana, 1988-1995*, University of Ghana, Third International Conference of Administrative Sciences, Pékin, 1996, p. 5.

Au total, cette organisation 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>7</sup>.

**Tableau : Organisation administrative et décentralisation au Ghana (1)**

Circonscription administrative	Nb	Collectivité locale	Nb	Personnalité morale	Autonomie financière	Instance délibérante	Exécutif
<b>Région</b>	10					Regional Coordinating Council, 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 trois formes possibles	110	<b>District</b> sous trois 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</i> (DCE) nommé par l'État
- District	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
- Municipalités	4	- Municipalités	4	Oui	Oui	- <i>Municipal Assembly</i>	<i>Zonal Council</i> (même composition)
- Aires métropolitaines	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.

<sup>7</sup> Cf. Joseph Ayee, contribution précitée, p. 18.

### III. La gestion 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 devenant le véritable maître de la terre y compris de celles coutumières occupées jusque-là en fonction des décisions des rois et de leurs féaux. C'est ainsi que les terres détenues par le chef suprême des Ashantis, l'Asantéhéné, ne le sont qu'en fidéicomis et peuvent seulement être données en bail et en aucun cas cédées, sauf par l'Administration elle-même<sup>8</sup>. Cette approche prenait radicalement le contre-pied de celle adoptée par le colonisateur britannique qui avait formellement validé les droits coutumiers dans les territoires de la Couronne.

#### • Le dispositif législatif et réglementaire

Le système royal, ashanti en particulier, influence largement le système domaniale et notamment, a entraîné une législation duale : une partie concerne les terres *stool lands*<sup>9</sup> dites « terres de clans »<sup>10</sup> ou « féodales »<sup>11</sup>, qui appartiennent aux 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* »<sup>12</sup>, une autre partie de la législation traitant des terrains autres, en particulier les terres « appartenant » à l'État<sup>13</sup>. 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 aux 2 % restants* »<sup>14</sup>.

#### Les dispositions applicables aux terres coutumières « féodales »

Aux termes de la loi domaniale et foncière de 1962<sup>15</sup>, toutes les terres de l'Asantéhéné et, de manière plus générale, toutes celles détenues en vertu d'une règle ou d'une autorité coutumière ou traditionnelle, ne peuvent être cédées que par le chef de l'État. En particulier, tous les terrains situés dans la zone urbaine de Kumasi sont répartis exclusivement par l'Administration centrale.

Cela revient à dire qu'en pratique on ne touche pas à la propriété traditionnelle et à son mode de répartition à l'intérieur des collectivités coutumières, sauf dans le cas de la cession à titre privatif, laquelle relève de l'accord administratif. En contrepartie, les autorités traditionnelles conservent le droit de recevoir des redevances (« affermagés » ?), selon la coutume, des occupants des terrains « concédés » à leurs « administrés ». On peut voir là le souci très pragmatique de l'État ghanéen de ne pas remettre en cause les modalités de fonctionnement des sociétés traditionnelles, du moins tant que celles-ci respectent le fondement du droit coutumier : pas de cession en pleine propriété, mais des droits d'usage et

<sup>8</sup> Administration of Lands Act, Act n° 123, 14 June 1962. La section 5 précise « *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 the 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. Any such plot, including a plot granted under an enactment repealed by this Act, is called a 'free plot'. 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 of this section assign it to any other person* ».

<sup>9</sup> « *Les termes de 'trône' (stool) et 'peau' (skin) désignent les chefferies coutumières, représentées par le symbole du pouvoir, marquant ainsi que ce pouvoir n'est pas lié aux personnes qui l'exercent. Ce que l'on appelle une 'peau' dans le Nord du Ghana est l'équivalent d'un 'trône' dans le Sud du pays. D'après C. J. Deane, dans l'affaire Quarm contre Yankah II, le concept de trône représente une entité qui ne meurt jamais, une personne morale comme la Couronne, et alors que les occupants (chefs) du trône peuvent aller et venir, le 'trône' subsiste pour toujours. 1930, IWACA, p. 83* ». Kasanga K., « Système foncier, accès aux ressources et décentralisation au Ghana », in : Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Traoré S. (dir.), *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest, Dynamiques foncières et interventions publiques*, 2000, Karthala-Ured, 357 p., p. 55-79, p. 57.

<sup>10</sup> Cf. l'étude de Véronique Lassailly-Jacob, « Transformation dirigée de l'espace agricole et réponses paysannes à la périphérie des lacs Volta (Ghana) et Kossou (Côte d'Ivoire) », in : Le Bris É., Le Roy E., Leimdorfer F., *Enjeux fonciers en Afrique noire*, Orstom-Karthala, 1982, p. 285.

<sup>11</sup> Bachelet M., *Systèmes fonciers et réformes agraires en Afrique noire*, LGDJ, 1968, p. 344.

<sup>12</sup> Lassailly-Jacob V., article précité, p. 285.

<sup>13</sup> States Land Act, Act n° 125, 14 June 1962.

<sup>14</sup> Kasanga K., *Étude de cas. Ghana*, Regional Workshops on Land issues for a World Bank policy research report, 2002, 20 p., p. 9.

<sup>15</sup> Administration of Lands Act, Act n° 123, 14 June 1962. An Act to consolidate with amendments the enactments relating to the administration of Stool and other lands.

d'occupation moyennant une redevance, droits par nature précaires. Dès lors qu'une cession est envisagée, le système bascule et la terre rentre dans le circuit juridique moderne.

La loi permet également au Gouvernement central de récupérer les terres dont il a besoin pour des projets d'aménagement ou d'équipement. Ces « utilisations » de terre, à la différence des procédures en vigueur dans les pays francophones, ne sont pas une expropriation, mais une interprétation moderne du système traditionnel. C'est-à-dire que, là encore, on retrouve le « fidéicommiss ». Le président de la République peut décider, par décret, que tel ou tel terrain lui est attribué en « fidéicommiss »<sup>16</sup>, « *chaque fois qu'une telle mesure lui paraît conforme à l'intérêt général* »<sup>17</sup>, et il peut alors « *autoriser l'occupation et l'exploitation de telle ou telle partie de ces terres, pour toute entreprise qu'il juge de nature à favoriser le bien-être général ou les intérêts de l'État* »<sup>18</sup>.

L'État est donc doté de pouvoirs fonciers très forts qui vont même jusqu'à lui (le ministre chargé des Domaines<sup>19</sup>) permettre de décider, en dernier ressort et sans appel, des limites des terres entre les communautés et chefferies traditionnelles. Il décide donc des montants attribuables au titre des « expropriations » de celles-ci<sup>20</sup>. Dans la même logique, l'État est souverain pour décider des modalités d'attribution de parcelles à des particuliers, la loi ne fixant aucune procédure spécifique et se limitant à fixer un nombre maximal de terrain (4 pour chaque particulier) et la superficie maximale pour chaque attribution (par exemple, 25 000 m<sup>2</sup> pour les parcelles cultivables).

#### **Les terrains ne relevant pas des domaines royaux traditionnels**

Une loi spécifique définit pour ces terrains un régime semblable dans ses principes généraux<sup>21</sup>, l'Administration centrale demeurant pleinement le « maître de la terre », décidant et jugeant des terrains à organiser, aménager, distribuer, en zone urbaine comme en zone rurale, et décidant aussi des modalités des attributions foncières, lesquelles se font selon des contrats de droit commun et non pas en fonction d'instruments juridiques spécifiquement élaborés.

#### **Les terrains des particuliers**

Les dispositions précédentes n'excluent pas l'existence de droits individuels.

Une loi spécifique et très générale de 1962<sup>22</sup> prévoyait la reconnaissance de la tenure individuelle moyennant l'identification de certains critères, en tenant compte de conditions spécifiques lorsque le terrain relève d'un individu isolé et non pas d'une famille ou d'un groupe familial. Cette loi a été mise en place avec le souci de protéger les personnes ou groupes de personnes ayant entrepris des actions de mise en valeur, en particulier dans le monde agricole.

Dans la même logique, et selon les dispositions de la même loi, dans certaines zones déterminées par décret ministériel, toute personne qui « acquiert une terre », non exploitée pendant huit ans au moins, pour la mettre en valeur et l'exploiter pendant au moins huit ans, est ensuite considérée comme ayant « un titre validé ». Les contestations éventuelles sont de la compétence du tribunal civil qui pourra, le cas échéant, confirmer le droit de l'exploitant tout en fixant le montant d'une indemnisation à verser par celui-ci aux autres prétendants dont la validité de la prétention serait reconnue, en totalité ou en partie.

Enfin, toujours concernant les droits personnels, une autre loi de 1962<sup>23</sup>, s'inspirant du système britannique, a organisé la simple inscription par le greffier du tribunal, des actes de vente et autres actes sous seing privé relatifs à des terrains et à la propriété de ceux-ci. Il s'agit de valider les droits ainsi inscrits et non pas de tenir un livre foncier clair, gérant de manière certaine tous les droits réels portant sur le terrain, comme dans le système de l'immatriculation introduit par l'Administration française. On retrouve

<sup>16</sup> Autrement dit, confié juridiquement à la garde de quelqu'un de bonne foi.

<sup>17</sup> Art. 7, Administration of Lands Act, Act n° 123, 14 June 1962.

<sup>18</sup> Art. 10, loi précitée.

<sup>19</sup> Là encore le pragmatisme est de rigueur et le souci très vif de ne pas donner à la terre une spécificité juridique trop forte. En 1967, la gestion des terres pour le compte de l'État relevait par exemple du ministre de la Justice.

<sup>20</sup> Un recours devant un tribunal judiciaire est cependant possible pour contester le montant de l'indemnisation.

<sup>21</sup> Loi n° 125, dite State Lands Act, du 14 juin 1962.

<sup>22</sup> Loi n° 125, dite State Lands Act, du 14 juin 1962.

<sup>23</sup> Loi n° 122 du 14 février 1962, dite Land Registry Act.

en fait les principes de gestion du droit anglais avec toutes les difficultés qui peuvent en résulter pour l'identification d'un droit foncier. Cette situation a été corrigée en 1986, par un texte qui touche par ailleurs fortement les droits dits traditionnels.

### **La loi de 1986**

En 1986, la *Land Title Registration Law* (PNDCL)<sup>24</sup> est source d'une grande modification du dispositif foncier au Ghana car elle remplace le système d'inscription des droits de 1962 par l'enregistrement obligatoire et généralisé des titres de propriété. De fait, cela correspond à la mise en place d'un véritable dispositif d'immatriculation, avec registre foncier et titre assorti.

### **. Les objectifs de la réforme de 1986**

Ils sont simples et pratiques, 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>25</sup>.

En effet, les travaux de recherche sur le sujet ont tous attesté l'extrême insuffisance du système de 1962 pour mettre en place de telles garanties<sup>26</sup>.

### **. Les caractéristiques du nouveau système**

Le système comprend un certain nombre de démarches que l'on peut énumérer comme suit :

- examen et validation (*authoritive examination*) du titre foncier par le *Land Registrar* (équivalent d'un conservateur foncier), avant l'inscription sur le registre (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* ;
- remise au détenteur ou propriétaire reconnu du terrain d'un *Land Certificate* ou d'un *Provisional Certificate*, assorti d'une copie du plan. Ces documents remplacent tous les précédents pour établir les droits fonciers ;
- toutes les opérations juridiques qui interviennent alors sont identifiées par rapport au terrain et non plus en fonction des parties ;
- les formulaires sont conçus pour être compris par tout « profane » (*layman*) ;
- 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 ;
- le *Land Registry Act* cesse de s'appliquer dès lors qu'il y a eu immatriculation. Par contre, les documents établis en fonction de cette loi sont examinés avant toute inscription sur le registre. Cela d'autant plus qu'il existe beaucoup de faux.

### **. Les droits enregistrables**

Leur inventaire constitue évidemment la partie fondamentale de la réforme puisqu'étant la clé des immatriculations. La loi s'appuie sur un principe simple : « *There is no land in Ghana without an owner* »<sup>27</sup>. Il s'agit donc de couvrir toutes les situations juridiques, y compris celles générées par le *Limitation Decree* de 1972, permettant à toute personne d'invoquer 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

<sup>24</sup> Loi n° 152 du 22 avril 1986.

<sup>25</sup> « *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, avril 1988, p. 1.

<sup>26</sup> « *Systematic land tenure research in Ghana has revealed radical weakness in the present system of registration of instruments affecting land under the Land Registry Act (1962)* », *Land Title Registration Law*, Memorandum, p. 1.

<sup>27</sup> Cf. *Compulsory Land Title Registration*, Accra District 03, p. 3.

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 droits susceptibles d'être considérés comme assimilables à la propriété<sup>28</sup>. En pratique, cela correspond, outre le droit de propriété, aux droits sur les terrains issus des situations suivantes<sup>29</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>30</sup>. Ce qui s'explique par le fait que la communauté ou la personne qui le détient a un droit de disposition absolu<sup>31</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 l'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 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 (et d'une ordonnance antérieure), par le Gouvernement sur des terrains relevant de son domaine ;
- les contrats miniers.

#### . La procédure d'enregistrement

Il s'agit d'un processus qui doit s'étendre progressivement à l'ensemble du territoire, selon des dispositions légales prises sur proposition du ministre chargé des Terres. Chaque loi définit le *District Registration* concerné. Dès la promulgation du texte, aucune contestation ne peut être engagée au tribunal, mais doit plutôt être soumise au *Land Title Adjudication Committee*, instance de trois membres créée à l'occasion de la mise en œuvre de la loi, au niveau de chaque district.

La première immatriculation doit être demandée 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. En outre, le propriétaire doit identifier les limites de la propriété concernée par l'implantation de bornes selon un modèle défini par la loi (*T pillar*).

La procédure comprend trois étapes principales : l'examen de la demande par le *Registrar* qui en vérifie le bien fondé, la publicité (dont les détails sont précisés par le *Land Title Registration Regulations*,

<sup>28</sup> « *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* précité, p. iv.

<sup>29</sup> Toutes les situations décrites ont été identifiées par la Land Reform Commission et non pas par la seule administration en charge du dossier.

<sup>30</sup> « *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.

<sup>31</sup> « *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.

1986), qui doit préciser la date limite de dépôt des contestations, et enfin, l'inscription proprement dite et la remise du certificat au propriétaire reconnu.

Le registre foncier (*land register*) constitue le document de référence. Il est accessible au public. Le certificat atteste de la propriété de la personne. Ce document, signé par le *Chief 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.

### • Les pratiques foncières

Comme le montrent de multiples études<sup>32</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>33</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.

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 économique et des aménagements qu'il suscite, monétaires, techniques, sociologiques<sup>34</sup>, etc. La loi, ou plutôt son interprétation, n'est prise en compte que dans la mesure où elle est intégrée, « appropriée », comme fondement de la démarche intéressée et bien comprise de chaque opérateur. 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.

Pour autant, le tout récent *Chieftaincy Act* de 2008 souligne le rôle des différents conseils et assemblée traditionnels dans la promotion du droit coutumier et de leur droit de regard lors des transactions sur les *stool lands*, notamment en cas de litige<sup>35</sup>.

Par ailleurs, Kasim Kasanga du Land Administration Research Center de Kumasi remarque 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) 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 la 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>36</sup>

### • L'organisation administrative

Il existe un ministre (*Secretary*) chargé de tout ce qui concerne les terres. Il est assisté pour tout ce qui touche à l'immatriculation par un *Title Registration Board*. Le fonctionnaire responsable du système

<sup>32</sup> On en trouvera par exemple une bonne synthèse dans « Le statut du foncier dans l'analyse de l'économie de plantation au Ghana » de Jean-Pierre Chauveau, in : *Enjeux fonciers en Afrique noire*, Études réunies et présentées par E. Le Bris, E. Le Roy et F. Leimdorfer, Orstom-Karthala, 1982, p. 45 et suivantes.

<sup>33</sup> Article précité, p. 53.

<sup>34</sup> Abudulai Sulemana rapporte, par exemple à propos des zones périurbaines, 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 S., « Dynamiques en enjeux fonciers en périphérie de Tamale (Ghana) », in : Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Traoré S. (dir.), *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest, Dynamiques foncières et interventions publiques*, 2000, 357 p., 141-163, p. 158.

<sup>35</sup> 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 ».

<sup>36</sup> Kasanga K., « Système foncier, accès aux ressources et décentralisation au Ghana », article précité, p. 72.



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, la Commission foncière, créée en 1970, sous tutelle du ministère des Terres et des Forêts, a fait l'objet d'une réforme en 1994<sup>37</sup> lui octroyant davantage de pouvoirs de gestion des terres, *stool lands*, *skin lands* et domaine de l'État. La réforme s'inscrit dans la continuité de la proclamation de la Constitution en 1992, celle-ci réitère le rôle central de l'État dans la gestion des terres, y compris les terres coutumières, et le rôle de fiduciaire des administrateurs des différents types de terre : « *The State shall recognise that ownership and possession of land carry a social obligation to serve the larger community and, in particular, the State shall recognise that the managers of public, stool, skin and family lands are fiduciaries charged with the obligation to discharge their functions for the benefit respectively of the people of Ghana, of the stool, skin, or family concerned and are accountable as fiduciaries in this regard.* »<sup>38</sup>

À ce titre, toute transaction sur les *stool lands* requiert l'accord de la Commission foncière. C'est l'administrateur des *stool lands*, créé également en 1994<sup>39</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>40</sup>.

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.

## IV. La gestion des ressources naturelles

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>41</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 XXe siècle, « *la reconnaissance des droits des chefs en tant que gardiens de la terre devint le principe du nouveau système d'administration rurale* »<sup>42</sup>. Ainsi, la législation forestière de 1927 reconnaissait les droits des chefs sur la terre et le droit d'accorder des concessions de bois. Un tiers des revenus revenait à l'Office des forêts pour l'aménagement des réserves.

Après l'Indépendance, comme nous l'avons vu, la loi de 1962<sup>43</sup> donne à l'État le pouvoir d'autoriser l'administration et le cas échéant, l'acquisition des domaines fonciers des terres stool. Cette politique se traduit dans le domaine forestier la même année par la loi sur les concessions de 1962<sup>44</sup> qui confie le contrôle des réserves forestières au président en tant que gardien des terres stool.

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>45</sup>, les assemblées

<sup>37</sup> Land Commission Act n° 483, 1994.

<sup>38</sup> Section 36(8), Constitution de 1992.

<sup>39</sup> Stool Lands Act n° 481, 1994.

<sup>40</sup> Section 78, Chieftaincy Act, n° 759, 16 June 2008.

<sup>41</sup> Crown Lands Bill 1897, loi de 1910 sur la foresterie.

<sup>42</sup> Amanor K. S., « L'appropriation des ressources ligneuses dans la zone de forêt dense du Ghana », in : Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Traoré S. (dir.), *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest, Dynamiques foncières et interventions publiques*, 2000, 357 p., 103-123, p. 109.

<sup>43</sup> Administration of Lands Act, Act n° 123, 14 June 1962.

<sup>44</sup> Concessions Act, 1962, Act n° 124, 14 June 1962. Cette politique a pour objectif une africanisation et une étatisation des entreprises forestières mais l'exportation reste la priorité.

<sup>45</sup> Local Government Act, PNDCL n° 462, 1992.

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 secrétariat, la surveillance des forêts hors réserves a finalement été confiée à l'Office des forêts.

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* pour l'autorité locale, 20 % à l'autorité traditionnelle (la plus haute chefferie) et 55 % à l'assemblée de 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>46</sup>, révisant le décret de 1974 et la loi de 1986 sur la protection de la forêt<sup>47</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'Acte 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>48</sup>.

Alain ROCHEGUDE et Caroline PLANÇON

---

<sup>46</sup> Forestry Commission Act n° 571, 31 august 1999.

<sup>47</sup> Forest Protection (Amendment) Act, n° 624, 2 May 2002.

<sup>48</sup> Forest Plantation Development Fund Act n° 583, 4 October 2000, amendé par the Forest Plantation Development Fund (Amendment) Act, n° 623, 2 May 2002.

## **Annexe : Éléments de législation relatifs au Ghana**

- **Organisation et administration territoriales**

- 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
- Constitution 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)

- **Domaines/Foncier**

- 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
- Constitution 1992
- Stool Lands Act n° 481, 1994
- Land Commission Act n° 483, 1994
- Title Registrations Regulations, 18 October 2007

- **Ressources naturelles**

- Concessions Regulations, L.I. n° 228, 30 October 1962
- Forest Protection Decree 1974 (NRCD 243)
- Forest Protection (Amendment) Law, 21 March 1986 (RNDCL 142)
- Environmental Protection Agency Act, 30 December 1994
- Forestry Commission Act n° 571, 31 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