



FCTC

CONVENTION-CADRE DE L'OMS
POUR LA LUTTE ANTITABAC

S E C R É T A R I A T

Évaluation des besoins pour la mise en œuvre du Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac au Tchad



*Participants à la réunion des parties prenantes lors de la mission d'évaluation
des besoins pour la mise en œuvre du Protocole au Tchad.*

Septembre 2025

REMERCIEMENTS

Le Secrétariat de la Convention-cadre de l’OMS pour la lutte antitabac (Secrétariat de la CCLAT-OMS) remercie le gouvernement de la République du Tchad de l’avoir invité à mener cette mission conjointe d’évaluation des besoins. Celle-ci a été réalisée grâce aux efforts conjoints du ministère de la Santé publique et de la Prévention, à travers son Programme national de lutte contre le tabac, l’alcool et les drogues (PNLTAD), du Bureau régional pour l’Afrique de l’Organisation mondiale de la santé (OMS) ainsi que du bureau pays de l’OMS au Tchad.

Cette mission a été rendue possible dans le cadre du projet FCTC2030, financé généreusement par les gouvernements de l’Australie, de la Norvège et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d’Irlande du Nord.

ABREVIATIONS ET ACRONYMES

AIRC	Autorité Indépendante de Lutte contre la Corruption
ANIE	Agence Nationale des Investissements et des Exportations
ANIF	Agence Nationale d'Investigation Financière
AUSCGIE	Acte Uniforme relatif au Droit des Sociétés Commerciales et du Groupement d'Intérêt Économique
CCLAT	Convention-Cadre de l'OMS pour la Lutte Antitabac
CEEAC	Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale
CEMAC	Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CGI	Code Général des Impôts
CNLT	Comité National de Lutte contre le Tabagisme
CNUCC	Convention des Nations Unies contre la Corruption
COBAC	Commission Bancaire de l'Afrique Centrale
CPP	Code de Procédure Pénale
DGDDI	Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects
DGI	Direction Générale des Impôts
DPJ	Direction de la Police Judiciaire
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine (Franc CFA)
GABAC	Groupe d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique Centrale
GYTS	Enquête Mondiale sur le Tabagisme chez les Jeunes (Global Youth Tobacco Survey)
MCT	Manufacture des Cigarettes du Tchad
MOP	Réunion des Parties (Meeting of the Parties)
nCEN	National Customs Enforcement Network
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OIPC/INTERPOL	Organisation Internationale de Police Criminelle
OMD	Organisation Mondiale des Douanes
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONUDC	Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime
PNLTAD	Programme National de Lutte contre le Tabac, l'Alcool et les Drogues
PRICCT	Programme Régional Intégré de Lutte contre la Criminalité Transnationale
RGPD	Règlement Général sur la Protection des Données
SOTRADA	Société Tchadienne de Traitement des Déchets et d'Assainissement
SYSCOA	Système Comptable Ouest-Africain
WACAP	West Africa Programme on Countering Transnational Organized Crime
XAF	Franc de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale

LE PROTOCOLE POUR ELIMINER LE COMMERCE ILLICITE DES PRODUITS DU TABAC

Le Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac est le premier protocole de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (CCLAT) et constitue un traité international à part entière. Il a été adopté par consensus le 12 novembre 2012, lors de la cinquième session de la Conférence des Parties (COP) à la CCLAT (Séoul, République de Corée, 12–17 novembre 2012), et est entré en vigueur le 25 septembre 2018.

Le Protocole repose sur l'article 15 de la CCLAT de l'OMS, qui traite des moyens de lutte contre le commerce illicite des produits du tabac, un volet essentiel des politiques antitabac, et en constitue un prolongement.

Le commerce illicite facilite l'accès et réduit le coût des produits du tabac, contribuant ainsi à la progression du tabagisme et affaiblissant les efforts de lutte antitabac. Il cause également des pertes importantes de recettes publiques et participe au financement d'activités criminelles transnationales.

L'objectif du Protocole est d'éliminer toutes les formes de commerce illicite des produits du tabac, conformément à l'article 15 de la CCLAT de l'OMS. Il vise en particulier à sécuriser la chaîne d'approvisionnement, considérée comme le cœur du Protocole. À cette fin, il impose la mise en place, dans un délai de cinq ans à compter de son entrée en vigueur, d'un système mondial de suivi et de traçabilité, composé de mécanismes nationaux et/ou régionaux, reliés à un point d'échange d'informations hébergé par le Secrétariat de la Convention.

D'autres dispositions encadrent le contrôle de la chaîne d'approvisionnement, notamment : l'octroi de licences, la vérification diligente, la tenue de registres, les mesures de sécurité et de prévention, la réglementation des ventes par Internet et télécommunication, les ventes hors taxes, les zones franches, et le transit international.

Le Protocole traite également des infractions, avec des mesures relatives à la responsabilité, aux poursuites, aux sanctions, à la saisie et à l'utilisation de techniques d'enquête spéciales, ainsi qu'à l'élimination ou la destruction des produits confisqués.

Enfin, plusieurs articles portent sur la coopération internationale, notamment en matière : d'échange d'informations, de coopération technique et répressive, de protection de la souveraineté, de juridiction, d'entraide judiciaire et administrative, et d'extradition.

L'EXERCICE D'ÉVALUATION DES BESOINS

Lors de sa deuxième session en novembre 2021, la Réunion des Parties (MOP) au Protocole visant à éliminer le commerce illicite des produits du tabac, par sa décision FCTC/MOP2(7)¹, a demandé au Secrétariat de la Convention, dans la mesure du possible et dans la limite de ses ressources, d'aider les Parties à évaluer leurs besoins et à obtenir l'assistance appropriée, en utilisant toute la gamme des outils disponibles.

Par la décision FCTC/MOP2(11)², et considérant que la mobilisation de fonds pour soutenir la mise en œuvre du Protocole nécessite une évaluation détaillée des besoins au niveau national, la MOP a adopté la Stratégie pour les mécanismes d'assistance et la mobilisation des ressources financières afin de soutenir la mise en œuvre du Protocole.

Conformément à ces deux décisions de la MOP, le Secrétariat a élaboré une méthodologie d'évaluation des besoins afin d'aider les Parties à identifier les objectifs à atteindre dans le cadre du Protocole, les ressources disponibles pour atteindre ces objectifs et les éventuelles lacunes dans les ressources nécessaires à la mise en œuvre du Protocole. Le développement de cette méthodologie a été guidé par la méthodologie d'évaluation des besoins existante, utilisée pour la CCLAT de l'OMS.

L'exercice d'évaluation des besoins du Protocole est mené conjointement avec le gouvernement hôte à la suite d'une demande officielle reçue par le Secrétariat de la Convention.

L'exercice d'évaluation des besoins comprend trois phases :

- (i) la phase préalable à l'évaluation des besoins, au cours de laquelle le Secrétariat de la Convention étudie les documents pertinents et les rapports des Parties ;
- (ii) la mission d'évaluation des besoins, au cours de laquelle une équipe internationale interagit avec les différentes parties prenantes nationales et d'autres organisations intergouvernementales et non gouvernementales internationales pertinentes ; et
- (iii) la phase post-mission et de suivi, au cours de laquelle le Secrétariat de la Convention finalise le rapport d'évaluation des besoins en coopération avec les parties prenantes nationales et travaille avec le gouvernement et les partenaires internationaux pour élaborer des plans visant à accélérer la mise en œuvre du Protocole en mettant l'accent sur les recommandations de l'évaluation des besoins. En fonction des demandes adressées par le gouvernement au Secrétariat de la Convention, l'appui peut inclure l'élaboration d'une stratégie nationale pour guider la mise en œuvre du Protocole.

¹ [https://fctc.who.int/fr/resources/publications/i/item/fctc-mop2\(7\)-assistance-and-cooperation](https://fctc.who.int/fr/resources/publications/i/item/fctc-mop2(7)-assistance-and-cooperation)

² [https://fctc.who.int/fr/resources/publications/i/item/fctc-mop2\(11\)-financial-resources-and-mechanisms-of-assistance](https://fctc.who.int/fr/resources/publications/i/item/fctc-mop2(11)-financial-resources-and-mechanisms-of-assistance)

RESUME EXECUTIF : PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac (Protocole) a été adopté en 2012 par les Parties à la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (CCLAT) afin de combattre spécifiquement le commerce illicite des produits du tabac.

La République du Tchad a adhéré au Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac le 13 juin 2018.

À la demande du gouvernement du Tchad, par l'intermédiaire du ministère de la Santé publique et de la Prévention, une mission d'évaluation des besoins pour la mise en œuvre du Protocole a été conduite conjointement par le gouvernement du Tchad, le Secrétariat de la Convention et l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) du 8 au 12 septembre 2025.

En préparation de cette mission, le Secrétariat de la Convention a examiné les législations nationales et les documents pertinents pour la mise en œuvre du Protocole.

Au cours de la mission, des consultations ont été menées avec des représentants des ministères, des agences gouvernementales, ainsi qu'avec des organisations intergouvernementales et non gouvernementales engagées dans la lutte antitabac, en particulier dans les efforts visant à éliminer le commerce illicite des produits du tabac. Ces consultations visaient à examiner les éléments clés des cadres institutionnels et juridiques en place et à identifier précisément l'état actuel, les principales lacunes et les besoins en matière de mise en œuvre du Protocole au Tchad. Une assistance post-évaluation peut être fournie par le Secrétariat de la Convention à la demande des Parties ayant procédé à des évaluations des besoins, sur la base des rapports et des priorités identifiés, sous réserve de la disponibilité des ressources.

Le présent rapport d'évaluation des besoins présente une analyse article par article des progrès réalisés par le pays dans la mise en œuvre du Protocole, des lacunes existantes et des mesures recommandées qui peuvent être prises pour mettre pleinement en œuvre le Protocole.

Les éléments clés devant être mis en place pour permettre au Tchad de s'acquitter pleinement de ses obligations au titre du Protocole sont résumés ci-dessous. De plus amples détails figurent dans la partie principale du rapport.

Premièrement, renforcer le cadre juridique et les capacités. Le Protocole exige des Parties qu'elles adoptent et mettent en œuvre des **mesures législatives, exécutives, administratives ou autres mesures efficaces** pour assurer la pleine mise en œuvre du Protocole. Le Protocole exige également que les Parties collaborent entre elles ou par l'intermédiaire d'organisations internationales et régionales compétentes pour fournir de la formation, de l'assistance technique et de la coopération dans les domaines scientifique, technique et technologique.

Bien que le Tchad ait réalisé certains progrès dans l'intégration des dispositions pertinentes du Protocole dans la législation nationale, le cadre juridique existant pour lutter contre le commerce illicite des produits du tabac doit être renforcé davantage. En effet, la Loi n°10/PR/2010 portant lutte antitabac et la Loi n°29/PR/2016 sur le marquage fiscal ne couvrent pas tous les aspects du

Protocole devant être mis en œuvre. Plusieurs domaines essentiels requièrent encore une attention particulière **afin d'assurer une mise en œuvre complète**, notamment les obligations générales, les mesures de contrôle de la chaîne logistique (délivrance de licences, vérification diligente, suivi et traçabilité), ainsi que les dispositions relatives à la définition des infractions, aux enquêtes et aux poursuites des contrevenants.

En outre, les échanges avec les parties prenantes ont mis en évidence la nécessité de **renforcer les capacités institutionnelles** par des formations spécifiques sur le commerce illicite du tabac, en particulier à l'intention des agents chargés de l'application de la loi. Ces formations sont essentielles pour améliorer l'efficacité des interventions et assurer une réponse cohérente et coordonnée face à ce phénomène complexe.

Il est recommandé de:

- Procéder à une analyse exhaustive de l'arsenal juridique national afin d'identifier les écarts et les incohérences par rapport aux obligations du Protocole. Cette démarche permettra d'harmoniser le cadre législatif en modifiant ou en adoptant des dispositions spécifiques couvrant l'ensemble des aspects liés à la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac.
- Renforcer les capacités des institutions compétentes, notamment les douanes, les autorités de coopération transfrontalière en matière de détection et de répression, les autorités judiciaires, la police, ainsi que les organismes de lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux, afin d'assurer une mise en œuvre coordonnée, inclusive et efficace des mesures prévues. Ce renforcement devrait inclure des ressources techniques, humaines et opérationnelles adaptées à la complexité du phénomène.

Deuxièmement, assurer la coordination. Le Protocole exige que les Parties facilitent une coordination efficace entre leurs autorités compétentes, agences et services. **Renforcer la coordination multisectorielle** au niveau national est essentiel pour améliorer l'efficacité des autorités dans la lutte contre le commerce illicite de tabac, compte tenu des diverses mesures nécessaires pour mettre en œuvre le traité.

La lutte antitabac est pilotée par le Programme national de lutte contre le tabac, l'alcool et les autres drogues (PNLTAD), créé en 2013 au sein du ministère de la Santé publique et de la Prévention. Cette mission s'appuie notamment sur le Comité national de lutte contre le tabagisme (CNLT), institué en 2007, qui assure la coordination multisectorielle des politiques en la matière. Toutefois, le mandat du CNLT ne couvre pas explicitement la mise en œuvre du Protocole, et sa composition actuelle limite l'efficacité de la coordination entre les secteurs concernés. En outre, l'absence d'un mécanisme formel de coordination interinstitutionnelle dédié aux activités liées au Protocole, d'un cadre structuré pour l'échange d'informations, ainsi que d'une stratégie nationale ou d'une feuille de route spécifique, freine la planification, la mobilisation des ressources et la réponse globale au commerce illicite des produits du tabac.

En matière de coordination, les mesures suivantes sont recommandées :

- Renforcer les capacités institutionnelles, opérationnelles et financières du PNLATAD afin de consolider son rôle de chef de file dans la lutte antitabac, notamment par son établissement formel à travers un acte juridique (loi ou décret). Cette reconnaissance

légale permettrait l'accès à des ressources stables, via la taxe spécifique sur le tabac, dont l'affectation devrait être optimisée pour appuyer les actions multisectorielles de contrôle et de coordination. À cet effet, il est recommandé de rétablir le taux initial de 100 FCFA par paquet, actuellement réduit à 50 FCFA.

- Revoir le mandat du CNLT afin d'y intégrer explicitement la mise en œuvre du Protocole, tout en élargissant sa composition aux entités impliquées dans la lutte contre le commerce illicite du tabac, et en envisageant la création d'un sous-comité technique dédié.
- Élaborer une stratégie nationale ou une feuille de route claire, incluant les priorités, les rôles institutionnels, les ressources nécessaires et les mécanismes de suivi.
- Mettre en place un mécanisme sécurisé d'échange d'informations et de renseignements interinstitutionnel, notamment en créant une plateforme spécialisée réunissant les principales entités impliquées dans la lutte contre le commerce illicite du tabac, notamment l'Agence nationale d'investigation financière (ANIF), la Direction de la police judiciaire (DPJ), la Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), la Direction générale des impôts (DGI), l'Agence nationale des investissements et des exportations (ANIE) et la police sanitaire.

Troisièmement, mettre en œuvre **les mesures de contrôle de la chaîne logistique**. Les articles 6 à 13 du Protocole exigent des Parties qu'elles établissent et mettent en œuvre des mesures telles qu'un système de délivrance de licences, une vérification diligente et un système de suivi et de traçabilité. En outre, les Parties doivent appliquer des contrôles efficaces dans les zones franches, notamment en empêchant le mélange du tabac avec des produits autres que le tabac.

Au Tchad, les activités d'importation, y compris celles liées au commerce des produits du tabac, sont régies par des autorisations générales délivrées par le ministère du Commerce et par l'Agence nationale des investissements et des exportations (ANIE). Or, conformément à l'article 6 du Protocole, un système de licences spécifique devrait encadrer toutes les étapes de la chaîne logistique : la fabrication, l'importation, l'exportation des produits du tabac et du matériel de fabrication. De même, la Loi n° 29/PR/2016, qui institue le marquage fiscal, offre un cadre juridique pertinent pour la mise en place d'un système de suivi et de traçabilité tel que prévu à l'article 8 du Protocole, mais ce dispositif reste à ce jour non opérationnel. En outre, le manque d'équipements adaptés aux postes frontaliers terrestres limite les capacités de détection des produits illicites. Enfin, les dispositions du Protocole relatives à la vente en ligne, aux zones franches, aux ventes en franchise de droits et au transit international ne sont pas encore pleinement intégrées dans les pratiques nationales, exposant le pays à des risques accrus de contournement réglementaire et à des pertes importantes de recettes.

Afin de renforcer les contrôles de la chaîne logistique liée au tabac, les mesures suivantes sont recommandées :

- Désigner formellement l'autorité compétente pour délivrer les licences spécifiques relatives à la fabrication, l'importation, l'exportation des produits du tabac et du matériel de fabrication.
- Renforcer la coordination entre les organismes d'inspection et d'application de la loi afin d'échanger systématiquement des informations sur les demandeurs avant la délivrance de toute licence ou autorisation relative à la fabrication, l'importation, l'exportation des produits du tabac et du matériel de fabrication.

- Mettre en application la Loi n°29/PR/2016 (instituant le marquage fiscal) en veillant à ce que chaque unité de produit dispose d'un identifiant unique, sécurisé et traçable.
- Doter les services de lutte contre la fraude aux frontières terrestres d'équipements adaptés pour améliorer le contrôle et la détection des marchandises illicites, y compris les produits du tabac.
- Assurer le strict respect des dispositions du Protocole relatives à la vente en ligne, aux zones franches, aux ventes en franchise de droits et au transit international. À cet égard, interdire expressément le mélange de produits du tabac avec des produits non liés au tabac dans un même conteneur ou tout autre moyen de transport similaire.

Quatrièmement, recourir à des **poursuites** et à des **sanctions**. Le Protocole exige des Parties qu'elles adoptent des mesures législatives et autres pour établir les comportements illicites, y compris les infractions pénales, et qu'elles enquêtent et poursuivent les infractions, ainsi que des mesures de recouvrement après saisie.

La Loi n° 010/PR/2010 portant lutte antitabac, la législation fiscale applicable au tabac, la Loi n° 29/PR/2016 instituant le marquage fiscal, ainsi que le code pénal, le code des douanes et les textes fiscaux et douaniers prévoient des sanctions pour certaines violations de la réglementation nationale relative au tabac, qui ne semblent pas toujours être dissuasives.

En matière d'infractions et de sanctions, les mesures suivantes sont recommandées :

- Analyser le cadre juridique existant en matière de lutte contre le commerce illicite des produits du tabac au Tchad, y compris les dispositions relatives aux poursuites et aux sanctions, et sensibiliser les parties prenantes à ce cadre.
- Renforcer les sanctions pénales dissuasives à l'encontre des personnes impliquées dans le commerce illicite des produits du tabac.
- Renforcer les capacités des organismes chargés de l'application de la loi en matière d'utilisation de techniques d'enquête spéciales dans la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac.
- Associer régulièrement le ministère de l'Environnement au processus de destruction des produits du tabac saisis, afin d'assurer une gestion conforme aux normes écologiques.

Cinquièmement, la **coopération internationale et régionale**. Le Protocole exige des Parties qu'elles assurent une collaboration efficace entre les autorités compétentes, les organismes, les douanes, la police et les autres organismes chargés de l'application de la loi. En outre, les Parties doivent renforcer leur coopération par le biais d'accords multilatéraux, régionaux ou bilatéraux afin de prévenir, de détecter, d'enquêter, de poursuivre et de punir les individus ou les entités impliqués dans le commerce illicite du tabac.

Le Tchad est un membre actif de la CEMAC et de la CEEAC, et a conclu différents accords avec d'autres Parties dans les domaines couverts par le Protocole. Le pays bénéficie également d'un niveau de coopération soutenu entre les autorités compétentes aux échelles nationale, sous-régionale, régionale et internationale.

En matière de coopération internationale et régionale, les mesures suivantes sont recommandées:

- Intensifier la coopération internationale du Tchad avec les organisations régionales et internationales clés, telles que la CEMAC, la CEEAC, Interpol et l'OMD, pour assurer une mise en œuvre effective des dispositions du Protocole.
- Élargir la portée et le nombre des accords bilatéraux d'extradition et adopter une procédure d'extradition simplifiée afin de satisfaire aux exigences du Protocole.
- Renforcer l'assistance administrative et l'entraide judiciaire afin de faire progresser la mise en œuvre et l'opérationnalisation du Protocole à l'échelle mondiale.
- Notifier au Secrétariat de la Convention l'autorité centrale officiellement désignée, habilitée à recevoir les demandes d'entraide judiciaire et compétente pour les exécuter ou les transmettre aux instances nationales concernées en vue de leur traitement.

Sixièmement, la protection contre **l'ingérence de l'industrie du tabac**. Les articles 5.3 de la CCLAT et 4.2 du Protocole exigent vigoureusement que soit empêchée toute ingérence de l'industrie du tabac dans les politiques de santé publique.

La mission a malheureusement constaté une ingérence préoccupante de l'industrie du tabac dans les politiques fiscales au plus haut niveau politique dans le pays, en contradiction flagrante avec les dispositions de la CCLAT et de l'article 4.2 du Protocole. Selon les parties prenantes rencontrées, la réduction du taux de la taxe spécifique sur le paquet de cigarettes, passée de 100 FCFA à 50 FCFA, résulterait directement de l'ingérence de l'industrie du tabac. Cette influence compromise sérieusement la mise en œuvre des politiques de santé publique et entraîne un manque à gagner considérable pour l'État.

En matière de protection contre l'ingérence de l'industrie du tabac, il est recommandé de diffuser largement et mettre en application le décret N°1523/PR/MSP/2019 portant prévention de l'ingérence de l'industrie du tabac dans les politiques de santé, les directives de l'article 5.3 de la CCLAT et de l'article 4.2 du Protocole afin de prévenir toute ingérence de l'industrie du tabac. Il est également conseillé de s'appuyer sur les expériences internationales pertinentes afin de renforcer l'efficacité des mesures et de prévenir toute forme d'ingérence de l'industrie du tabac.

Septièmement, la participation de la **société civile**. L'article 4.7 de la CCLAT reconnaît que « la participation de la société civile est essentielle pour atteindre l'objectif de la Convention et de ses protocoles ».

Bien que le Tchad dispose d'un tissu associatif dynamique, avec plusieurs organisations de la société civile engagées dans la lutte antitabac telles que l'Association des droits des consommateurs et la Croix Bleue, les organisations non gouvernementales spécialisées dans les domaines de la transparence, de la lutte contre la corruption, du blanchiment de capitaux et de la criminalité organisée ne sont pas encore mobilisées dans les efforts visant à éliminer le commerce illicite des produits du tabac. Or, leur expertise et leur engagement pourraient considérablement renforcer la mise en œuvre du Protocole.

Il est donc recommandé d'élargir la participation de la société civile en impliquant activement ces organisations, afin de constituer une coalition nationale inclusive et robuste, capable de soutenir efficacement les mesures prévues par le Protocole, notamment en matière de transparence, de bonne gouvernance, de lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux, afin de constituer

une coalition nationale forte des organisations non gouvernementales en appui à la mise en œuvre du Protocole.

APERÇU DU PAYS

Le Tchad a ratifié la CCLAT de l'OMS en janvier 2003 et le Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac le 13 juin 2018.

Le commerce illicite de produits du tabac au Tchad

La culture du tabac au Tchad reste limitée par rapport à d'autres pays de la région, en raison de la faible demande intérieure et de contraintes agricoles. Une petite production locale existe, principalement pour répondre aux besoins internes ou à des campagnes spécifiques.

Le marché des cigarettes est dominé par une seule entreprise/société nationale, la *Manufacture des Cigarettes du Tchad* (MCT), qui produisait des marques populaires comme Fine, News et PS. Cette entreprise importait son tabac principalement du Congo-Brazzaville. Depuis un certain temps, cette entreprise a fermé ses usines de production mais reste l'acteur majeur dans l'importation du tabac. Même si toutes les cigarettes vendues dans le pays sont importées, les cigarettes représentent une faible part des recettes fiscales, car la majorité des importations n'est pas déclarée³.

Le commerce illicite occupe une place importante dans la consommation nationale. Les estimations, bien que limitées, indiquent qu'il dépasse 23 millions de paquets de cigarettes importées chaque année, ce qui entraîne une perte d'environ quatre milliards de francs CFA pour l'État. Faute de données officielles suffisantes, ces chiffres proviennent d'évaluations indirectes et d'études sectorielles⁴.

Le trafic transfrontalier constitue le principal canal d'approvisionnement du marché noir. Les routes les plus utilisées passent par la Libye, le Niger et le Cameroun. Des réseaux de contrebande exploitent la faiblesse des contrôles douaniers et la corruption pour faire entrer des produits venant d'Asie, d'Afrique de l'Ouest et du Moyen-Orient. Ils utilisent divers moyens de transport clandestins, notamment, des conteneurs, véhicules commerciaux ou voitures particulières.

Une étude régionale⁵ indique que la Chine alimente aussi le marché illicite en Afrique centrale et au Sahel, ou en transit dans les pays voisins notamment le Niger, la Libye et le Cameroun.

Les produits illicites sont vendus principalement dans les marchés informels, de petites boutiques ou directement dans la rue. La vente à l'unité est fréquente, ce qui rend leur traçabilité et leur contrôle difficiles. Des réseaux clandestins approvisionnent également certains lieux sensibles,

³ <https://extranet.who.int/fctcapps/fctcapps/fctc/kh/tobacco-taxation/news/blogpost-tobacco-taxation-country-technical-assistance>

⁴ WHO Global Report on Tobacco Control, 2022

⁵ Olade, A., et al. (2020). *Illicit trade in tobacco products in Africa: a regional overview*. African Journal of Public Health, 15(3), 123-135.

comme les prisons, où la consommation de tabac illicite est signalée comme particulièrement élevée⁶.

⁶ UNODC, (2021). *Surveillance des drogues et du crime en Afrique sahélienne*. United Nations Office on Drugs and Crime.

ETAT DE LA MISE EN ŒUVRE, LACUNES ET RECOMMANDATIONS

PARTIE 1 : INTRODUCTION

Article 2 : Relation entre le présent Protocole et d'autres accords et instruments juridiques

Du point de vue du droit international, le Tchad a adhéré à la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) ⁷ et à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (UNTOC) ⁸.

Conformément au paragraphe 4 de l'Article 2 du Protocole, ces instruments demeurent pleinement applicables et le Protocole n'affecte en rien les droits, obligations et responsabilités du Tchad découlant de la CNUCC et de la UNTOC. Ces conventions internationales revêtent une importance particulière dans la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac, dans la mesure où la corruption et le crime organisé transnational peuvent favoriser, soutenir ou faciliter ce commerce illicite.

Par ailleurs, le paragraphe 3 de l'Article 2 du Protocole reconnaît que le Tchad peut s'appuyer sur d'autres conventions, traités ou accords internationaux en vigueur qu'il juge plus propices à l'élimination du commerce illicite des produits du tabac, sans que cela n'affecte ses obligations au titre du Protocole.

Recommandation

Conformément au paragraphe 2 de l'Article 2 du Protocole, il est recommandé au gouvernement tchadien de communiquer au Secrétariat de la Convention, le texte de tous les accords bilatéraux, multilatéraux, régionaux ou internationaux pertinents qu'il a conclus et qui ont un lien avec Protocole, notamment :

- *Les accords de coopération douanière et de détection-répression ;*
- *Les accords d'entraide judiciaire en matière pénale ;*
- *Les accords d'extradition;*
- *Tout autre instrument juridique pertinent pour la mise en œuvre du Protocole.*

PARTIE II : OBLIGATIONS GENERALES

Article 4 : Obligations générales

L'Article 4 établit les obligations fondamentales pour la mise en œuvre effective du Protocole. Les Parties doivent notamment contrôler la chaîne logistique des produits du tabac pour prévenir et combattre le commerce illicite ; renforcer l'efficacité des autorités compétentes (douanes, police) ; faciliter l'assistance technique, l'appui financier et la coopération internationale ; et assurer l'échange sécurisé d'informations entre autorités. Un élément clé est la coordination

⁷ Le Tchad a adhéré à la CNUCC le 26 juin 2018, https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=xviii-14&chapter=18&clang=_fr

⁸ Le Tchad a adhéré à la UNTOC le 18 août 2009, https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=xviii-12&chapter=18&clang=_fr

interinstitutionnelle entre les différentes autorités nationales responsables de la mise en œuvre du Protocole.

En outre, les Parties doivent garantir la plus grande transparence possible concernant toute interaction avec l'industrie du tabac.

Etat de mise en œuvre

Au Tchad, la lutte antitabac est conduite par le Programme national de lutte contre le tabac, l'alcool et les autres drogues (PNLTAD), créé en 2013 et placé sous la tutelle du ministère de la Santé publique et de la Prévention. Cette mission s'appuie sur le Comité national de lutte contre le tabagisme (CNLT), institué en 2007, qui assure la coordination multisectorielle.

Toutefois, plusieurs lacunes entravent la mise en œuvre effective de l'Article 4 du Protocole.

Le mandat actuel du CNLT ne prévoit pas explicitement l'application du Protocole et sa composition ne comprend pas certains acteurs essentiels de la lutte contre le commerce illicite, notamment les services des douanes, la police, la justice et les finances. L'absence d'un mécanisme formel de coordination spécifique au Protocole, ainsi que d'un cadre structuré pour l'échange sécurisé d'informations entre les autorités compétentes, limite considérablement la capacité du pays à répondre aux obligations prévues par l'Article 4.1.

Étant donné que le PNLTAD a été créé par décret ministériel et ne dispose pas d'une structure dotée d'une autonomie financière, il ne peut pas recevoir de financement spécifique provenant de taxes affectées par le ministère des Finances. Cette situation limite son accès aux ressources innovantes et stables, pourtant essentielles pour assurer l'assistance technique et le renforcement des capacités nécessaires à la mise en œuvre du Protocole et, plus largement, des autres initiatives de lutte antitabac.

La mission a également relevé une interférence préoccupante de l'industrie du tabac dans l'élaboration des politiques fiscales, y compris à des niveaux décisionnels élevés, en contradiction avec l'Article 5.3 de la CCLAT et l'Article 4.2 du Protocole qui exige la plus grande transparence possible. Cette influence se manifeste notamment par la réduction de la taxe spécifique de 100 FCFA à 50 FCFA par paquet, compromettant ainsi les politiques de santé publique et entraînant un manque à gagner significatif pour l'État.

Recommandations

Il est recommandé au Tchad de renforcer le cadre institutionnel de la lutte antitabac en dotant le PNLTAD d'une base juridique et de ressources financières stables, notamment grâce à l'affectation d'une partie de la taxe spécifique sur le tabac et au rétablissement du taux initial de 100 FCFA par paquet.

Le mandat du CNLT devrait être élargi pour inclure la mise en œuvre du Protocole et associer l'ensemble des acteurs clés, tout en créant un sous-comité technique et un mécanisme formel d'échange sécurisé d'informations.

La prévention de l'ingérence de l'industrie du tabac doit être assurée par l'application stricte du décret N°1523/PR/MSP/2019, la mise en place de protocoles de transparence, la formation des décideurs et l'instauration d'un dispositif de surveillance et de signalement.

Il est également conseillé de s'appuyer sur les expériences internationales pertinentes afin de renforcer l'efficacité des mesures et de prévenir toute forme d'ingérence de l'industrie du tabac.

Enfin, il est essentiel de solliciter l'appui technique et financier des partenaires internationaux et de renforcer la coopération régionale, notamment au sein de la CEMAC et de l'Union africaine, afin de soutenir les actions conjointes contre le commerce illicite transfrontalier.

Article 5 : Protection des données à caractère personnel

L'article 5 établit l'obligation pour les Parties de protéger les données à caractère personnel des individus, indépendamment de leur nationalité ou de leur lieu de résidence, lors de la mise en œuvre du Protocole. Cette protection doit s'exercer sous réserve du droit national, en tenant compte des règles en vigueur au niveau international concernant la protection des données à caractère personnel.

Etat de mise en œuvre

Le Tchad s'est doté d'un cadre juridique de protection des données personnelles conforme à l'Article 49 de sa Constitution⁹. Ce dispositif repose principalement sur la Loi n°007/PR/2015 portant protection des données à caractère personnel, inspirée du règlement européen sur la protection des données personnelles (RGPD) et complétée par le décret d'application n°075/PR/2019¹⁰. Cette loi encadre la collecte, le traitement, la sécurisation et la divulgation des données personnelles.

Le cadre législatif tchadien comprend également la Loi n°2014-14 sur la communication électronique, qui garantit la confidentialité des communications via les réseaux électroniques et interdit leur interception non autorisée, ainsi que la Loi n°2014-13 sur la régulation des télécommunications, qui confie à l'Autorité de régulation des télécommunications (ART) la supervision du secteur et impose aux opérateurs de garantir la sécurité des données. L'Agence nationale de sécurité informatique et de certification électronique (ANSICE) est désignée comme autorité de contrôle en matière de protection des données.

Ce dispositif législatif répond aux exigences de l'Article 5 du Protocole qui requiert la protection des données personnelles "en tenant compte des règles en vigueur au niveau international concernant la protection des données à caractère personnel". Toutefois, la mise en œuvre effective de ces dispositions lors des échanges d'informations prévus par le Protocole (Articles 20 à 22) nécessite une vigilance particulière.

⁹ Article 49 de la constitution de la République du Tchad du 17 Décembre 2023, <https://cdn.accf-francophonie.org/2019/03/Constitution-2024.pdf>

¹⁰ https://ansice.td/assets/documents/loi_07.pdf

Recommandations

Il est recommandé au gouvernement tchadien de :

- *Garantir l'application effective du cadre juridique national de protection des données personnelles lors de la mise en œuvre de toutes les dispositions du Protocole, notamment dans le cadre des systèmes de suivi et de traçabilité (Article 8), de la tenue des registres (Article 9) et des échanges d'informations (Articles 20 à 22) ;*
- *Assurer la protection des données personnelles de tous les individus concernés par la mise en œuvre du Protocole, indépendamment de leur nationalité ou de leur lieu de résidence, conformément à l'exigence de non-discrimination prévue par l'Article 5 ;*
- *Veiller à la conformité des pratiques de traitement des données avec les normes internationales en matière de protection des données à caractère personnel, en complément du droit national existant, afin de répondre pleinement aux exigences de l'Article 5 du Protocole.*

PARTIE III : CONTROLE DE LA CHAÎNE LOGISTIQUE

Article 6 : Licence, autorisation ou système de contrôle équivalent

L'Article 6.1 du Protocole impose à chaque Partie d'interdire l'exercice de certaines activités sans licence, autorisation ou système de contrôle équivalent délivré par une autorité compétente. Ces activités obligatoires sont : a) La fabrication de produits du tabac et de matériel de fabrication ; et b) L'importation ou l'exportation de produits du tabac et de matériel de fabrication.

L'Article 6.3 exige que chaque Partie établisse ou désigne une ou des autorités compétentes chargées de délivrer, renouveler, suspendre, révoquer et/ou annuler les licences, et qu'elle mette en place des mesures pour assurer l'efficacité du système, notamment l'examen, l'inspection et la vérification périodiques des licences.

Etat de mise en œuvre

Au Tchad, il n'existe pas de système de licences spécifique aux produits du tabac et au matériel de fabrication tel qu'exigé par l'Article 6.1. Les activités d'importation, y compris celles relatives aux produits du tabac, sont actuellement régies par des autorisations commerciales générales délivrées par le ministère du Commerce et l'Agence nationale des investissements et des exportations (ANIE). Ces autorisations ne répondent pas aux exigences spécifiques du Protocole en termes de contrôle de la chaîne logistique du tabac. Aucune licence spécifique pour la fabrication et l'exportation de produits du tabac et de matériel de fabrication n'a été identifiée.

S'agissant de la vente au détail, l'article 7 de l'Arrêté conjoint n°0179/R/MSP/MMDICPSP/SG/2018 prévoit que l'ouverture et l'exploitation de tout point de vente de produits du tabac sont soumises à une autorisation préalable délivrée par les autorités communales. Cette disposition constitue une base réglementaire répondant partiellement aux exigences de l'Article 6.2(a) du Protocole. Toutefois, le système actuel ne couvre pas les autres

activités visées par l'Article 6.2, notamment le transport de quantités commerciales, la vente en gros, le négoce et l'entreposage.

Le Comité national de lutte contre le tabac (CNLT) exerce un rôle consultatif en examinant les demandes d'importation de cigarettes et en émettant des avis préalables. Cette fonction ne constitue cependant pas un système formel de licences conforme aux dispositions de l'Article 6, et le CNLT n'a pas été formellement établi comme autorité compétente au sens de l'Article 6.3. Aucune autorité n'a été désignée pour délivrer, renouveler, suspendre, révoquer ou annuler les licences, ni pour mettre en œuvre les mesures d'inspection et de vérification périodiques prévues par l'Article 6.3(e).

Recommandations

Il est recommandé au gouvernement tchadien d'établir une base juridique solide pour un système de licences obligatoires couvrant la fabrication, l'importation et l'exportation de produits du tabac et de matériel de fabrication, conformément à l'Article 6.1 du Protocole. Ce dispositif devrait être étendu progressivement aux autres activités prévues par l'Article 6.2 : vente au détail (en renforçant le mécanisme existant de l'Arrêté conjoint n°0179), culture du tabac (sauf cultures traditionnelles à petite échelle), transport de quantités commerciales, vente en gros, négoce, entreposage et distribution.

Il est également recommandé de désigner formellement une ou plusieurs autorités compétentes chargées de délivrer, renouveler, suspendre, révoquer et annuler les licences (Article 6.3(a)). Cette autorité doit disposer des pouvoirs nécessaires pour l'examen, l'inspection et la vérification régulière des licences (Article 6.3(e)), ainsi que pour prévenir, détecter et enquêter sur les pratiques frauduleuses (Article 6.3(d)), en coordination avec les services de contrôle (douanes, police, inspection).

Des procédures claires devraient être établies concernant le contenu des demandes, les délais d'expiration et de renouvellement, l'obligation d'informer l'autorité compétente des changements d'implantation ou d'acquisition/élimination de matériel de fabrication, la surveillance de la destruction de ce matériel, ainsi que l'interdiction de cession ou de transfert de licence sans approbation préalable (Articles 6.3(b), (f), (g), (h), (i) et 6.4).

Enfin, il est recommandé de prévoir des frais de licence pour financer l'administration du système et de renforcer l'échange d'informations entre les organismes d'inspection et d'application de la loi avant toute délivrance de licence.

Article 7 : Vérification diligente

L'article 7.1 impose aux Parties d'exiger que toutes les personnes physiques et morales prenant part à la chaîne logistique du tabac, des produits du tabac et du matériel de fabrication : a) effectuent une vérification diligente avant et pendant une relation d'affaires ; b) contrôlent les ventes à leurs clients pour s'assurer que les quantités sont proportionnées à la demande sur le marché de destination ; et c) signalent aux autorités compétentes tout élément attestant que le client viole ses obligations découlant du Protocole.

L'Article 7.2 précise que la vérification diligente comprend notamment l'identification du client en obtenant des renseignements surs : la licence délivrée conformément à l'article 6, l'identité complète (personne physique ou morale), la description de l'utilisation prévue et du marché de destination, et le lieu d'installation du matériel de fabrication.

L'Article 7.3 indique que la vérification peut aussi inclure les antécédents judiciaires et les coordonnées des comptes bancaires.

Etat de mise en œuvre

Au Tchad, plusieurs textes imposent aux entreprises des obligations générales de vérification et de connaissance du client, notamment l'Acte uniforme OHADA relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique (AUSCGIE)¹¹, le Règlement COBAC R-2005/0¹² sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, la Loi n°011/PR/2011 et la Loi n°006/2018¹³ portant lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive. Ces instruments imposent la vérification de l'identité des partenaires et fournisseurs, des contrôles de traçabilité et de conformité, ainsi que la transmission de rapports aux autorités en cas de suspicion d'irrégularités.

Toutefois, ces textes sont d'application générale et ne contiennent pas d'obligations spécifiques de vérification diligente pour les acteurs de la chaîne logistique du tabac, des produits du tabac et du matériel de fabrication, conformément aux exigences détaillées de l'Article 7 du Protocole.

Recommandations

Il est recommandé au gouvernement tchadien d'adopter des dispositions réglementaires spécifiques imposant aux personnes physiques et morales intervenant dans la chaîne logistique du tabac de mettre en œuvre une vérification diligente avant et pendant toute relation d'affaires, conformément à l'Article 7.1(a) du Protocole. Cette vérification doit comprendre l'identification du client par l'obtention et la mise à jour des renseignements prévus par l'Article 7.2, notamment la vérification de la licence (Article 6), l'identité complète des personnes physiques et morales, la description de l'utilisation prévue et du marché de destination, ainsi que le lieu d'installation du matériel de fabrication.

Il est également recommandé d'imposer aux acteurs de la chaîne logistique l'obligation de contrôler les ventes pour s'assurer que les quantités demeurent proportionnées à la demande sur le marché de destination (Article 7.1(b)), et de signaler sans délai aux autorités compétentes tout élément attestant que le client exerce des activités en violation des obligations du Protocole (Article 7.1(c)).

¹¹ Entré en vigueur le 5 mai 2014, <https://www.droit-afrique.com/upload/doc/ohada/Ohada-Acte-Uniforme-2014-Societes-commerciales-GIE.pdf>

¹² https://www.beac.int/wp-content/uploads/2016/10/R-2005_01.pdf

¹³ Article 4 et 5 de Loi n°006/2018 du 18 janvier 2018 portant lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive

Ces dispositions pourraient être complétées, le cas échéant, par la vérification des antécédents judiciaires et des coordonnées bancaires utilisées pour les transactions, conformément aux possibilités offertes par l'Article 7.3 du Protocole.

Article 8 : Suivi et traçabilité

Les **Articles 8.1 et 8.2** imposent aux Parties d'instaurer, dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur du Protocole, un système de suivi et de traçabilité contrôlé par elles pour tous les produits du tabac fabriqués ou importés sur leur territoire.

L'Article 8.3 exige que des marques d'identification uniques, sécurisées et indélébiles soient apposées sur tous les paquets de cigarettes dans un délai de cinq ans, et sur les autres produits du tabac dans un délai de dix ans.

L'Article 8.4 précise les informations devant être disponibles pour déterminer l'origine et le point de détournement des produits, notamment la date et le lieu de fabrication, l'unité de production, le premier acheteur, le marché de destination et l'itinéraire prévu. Ces informations doivent être enregistrées au moment de la production, de la première expédition ou de l'importation (Article 8.5) et être accessibles via un lien avec les marques uniques d'identification (Article 8.6).

L'Article 8.8 exige que les informations soient accessibles sur demande via une interface électronique sécurisée avec le point central national et/ou régional.

L'Article 8.11 impose la coopération internationale pour développer les meilleures pratiques en matière de suivi et traçabilité.

Enfin, les **Articles 8.12 et 8.13** stipulent que les obligations ne doivent pas être remplies par l'industrie du tabac ni lui être déléguées, et que les autorités ne doivent interagir avec elle que dans la mesure strictement nécessaire. Toutefois, les Parties peuvent exiger que l'industrie prenne en charge tous les coûts liés au système (**Article 8.14**).

Etat de mise en œuvre

La Loi n°29/PR/2016 du 30 décembre 2016 instituant le marquage fiscal a établi un marquage fiscal sécurisé obligatoire des produits de grande consommation¹⁴ soumis aux droits d'accises, en affectant à chaque produit un identifiant unique et sécurisé¹⁵.

Les importateurs ont l'obligation d'acquérir les banderoles ou étiquettes codées auprès de l'Administration douanière et de les faire apposer avant l'entrée sur le territoire national¹⁶.

Toutefois, cette loi n'est pas encore appliquée et ne couvre pas l'ensemble des exigences de l'Article 8, notamment, l'enregistrement des informations détaillées prévues à l'Article 8.4, la

¹⁴ Décret n°2401/PR/PM/MFB/2017 définissant la liste des produits soumis au Marquage Fiscal

¹⁵ Article 2 idem

¹⁶ Article 7, idem

connexion à un point focal mondial pour l'échange d'informations, et les garanties contre la délégation de responsabilités à l'industrie du tabac.

Recommandations

Il est recommandé de mettre en application la Loi n°29/PR/2016 en l'adaptant aux exigences du Protocole, notamment en veillant à ce que le système enregistre toutes les informations prévues à l'Article 8.4; soit accessible via une interface électronique sécurisée connectée au point focal mondial ; et permette le suivi complet de la chaîne logistique jusqu'à l'acquittement de tous les droits et taxes.

Il est impératif de garantir que le système soit contrôlé par les autorités compétentes tchadiennes et que les obligations ne soient ni remplies ni déléguées à l'industrie du tabac, conformément à l'Article 8.12. Les autorités ne doivent interagir avec l'industrie que dans la mesure strictement nécessaire pour la mise en œuvre.

Il est également recommandé d'établir des mécanismes pour exiger que l'industrie du tabac prenne en charge tous les coûts associés au système de suivi et de traçabilité conformément à l'Article 8.14.

Article 9 : Tenue de registres

L'Article 9.1 exige que toutes les personnes physiques et morales prenant part à la chaîne logistique du tabac, des produits du tabac et du matériel de fabrication tiennent des registres complets et exacts de toutes les transactions pertinentes, permettant de rendre pleinement compte des matériaux utilisés dans la production.

L'Article 9.2 impose aux titulaires de licences de fournir sur demande aux autorités compétentes : a) des informations générales sur les volumes, les tendances et les prévisions du marché ; et b) les quantités de produits du tabac et de matériel de fabrication en leur possession ou sous leur contrôle.

L'Article 9.3 exige que les titulaires de licences fournissent, pour les produits exportés ou circulant en transit ou en transbordement, des informations détaillées au moment où ces produits quittent le territoire sous le contrôle des autorités, notamment : la date d'expédition, les détails des produits, la destination et l'itinéraire prévus, l'identité du destinataire, le mode de transport et le marché visé.

L'Article 9.4 encourage les Parties à exiger que les détaillants et les cultivateurs de tabac (à l'exception des cultivateurs traditionnels à petite échelle) tiennent des registres complets de leurs transactions.

L'Article 9.5 impose que tous les registres soient : a) conservés pendant au moins quatre ans ; b) mis à la disposition des autorités compétentes ; et c) tenus selon un format conforme aux prescriptions des autorités compétentes.

L'Article 9.6 encourage l'instauration d'un système d'échange d'informations avec les autres Parties, et **l'Article 9.7** impose la coopération pour développer progressivement des systèmes améliorés de tenue des registres.

Etat de mise en œuvre

Le Tchad dispose d'un cadre juridique général qui impose la tenue de registres pour les transactions commerciales. Plusieurs textes encadrent cette obligation :

- Loi n°006/PR/2012 relative à la transparence financière et fiscale : Elle impose aux entreprises de tenir une comptabilité conforme, de présenter des états financiers vérifiés et de déclarer certaines opérations afin de renforcer la transparence des activités financières.
- Code de commerce tchadien (loi n°41/PR/1974 modifiée) : Il prévoit l'obligation d'enregistrement, la tenue d'une comptabilité régulière et la réalisation d'audits pour certaines opérations importantes ou en cas de fusion.
- Loi n°006/PR/2008 du 3 janvier 2008 instituant la Charte des investissements¹⁷: Elle impose aux entités concernées d'identifier et de conserver les dossiers de toutes les transactions significatives.

Cependant, ces dispositions sont d'application générale et ne prévoient pas d'exigences spécifiques pour les acteurs de la chaîne logistique du tabac, des produits du tabac et du matériel de fabrication, comme le requiert l'Article 9 du Protocole. En particulier, il n'existe pas d'obligation explicite de conservation des registres pour une durée minimale de quatre ans conformément à l'Article 9.5, ni de format standardisé prescrit par les autorités compétentes. De même, aucun mécanisme formel n'est prévu pour l'échange d'informations avec les autres Parties au Protocole, et les contrôles systématiques par les autorités compétentes restent inexistantes.

Recommandations

Il est recommandé d'adopter des dispositions réglementaires spécifiques qui obligent tous les acteurs de la chaîne logistique du tabac (fabricants, importateurs, exportateurs, distributeurs, détaillants et cultivateurs, à l'exception des cultivateurs traditionnels à petite échelle) de tenir des registres complets et exacts de toutes leurs transactions, conformément aux informations requises aux Articles 9.2 et 9.3 du Protocole.

Il est également recommandé d'établir un format standardisé pour la tenue des registres, conforme aux prescriptions des autorités compétentes ; l'obligation de conservation pendant une durée minimale de quatre ans ; et l'accessibilité de ces registres aux autorités compétentes sur demande.

¹⁷ <https://www.droit-afrique.com/upload/doc/tchad/Tchad-Charte-des-investissements-2008.pdf>

Enfin, il est recommandé de mettre en place un système d'échange d'informations avec les autres Parties au Protocole et de coopérer pour développer progressivement des systèmes améliorés de tenue des registres.

Article 10 : Mesures de sécurité et mesures préventives

L'Article 10.1 exige que les Parties prennent des mesures afin de s'assurer que toutes les personnes physiques et morales impliquées dans la chaîne logistique prennent des mesures nécessaires pour éviter le détournement de produits du tabac vers des circuits de commerce illicite.

Les personnes titulaires d'une licence sont ainsi tenues de signaler les transferts transfrontaliers d'argent liquide et les paiements en nature selon les "montants prévus par la législation nationale", ainsi que toutes les transactions suspectes, et de ne fournir des produits du tabac ou du matériel de fabrication uniquement en quantités proportionnelles à la demande de ces produits sur le marché où ils sont destinés à être vendus au détail ou utilisés.

Les articles 10.2 à 10.3 détaillent les exigences relatives aux paiements ou aux transactions, notamment l'obligation de payer dans la monnaie et pour le même montant que la facture et uniquement par le biais de "modes de paiement légaux provenant d'institutions financières situées sur le territoire du marché visé" et non "par le biais d'un système alternatif de remise de fonds".

En vertu de **l'article 10.4**, chaque Partie veille à ce que toute violation des prescriptions du présent article fasse l'objet de procédures pénales, civiles ou administratives appropriées et de sanctions efficaces, proportionnelles et dissuasives, y compris, le cas échéant, la suspension ou l'annulation d'une licence.

Etat de mise en œuvre

Le règlement des changes en vigueur dans la zone CEMAC prévoit que la valeur des marchandises corresponde à la valeur déclarée et soumet tout transfert de fonds lié aux échanges commerciaux à une autorisation du directeur des douanes.

Le Tchad dispose par ailleurs d'un cadre juridique général de lutte contre le blanchiment de capitaux, notamment à travers le règlement COBAC R-2005/01, la loi no 011/PR/2011 et la loi no 006/2018. Ces textes imposent aux établissements assujettis, principalement du secteur financier, des obligations de vigilance et de déclaration des transactions suspectes.

Cependant, aucune disposition spécifique n'impose aux titulaires de licences du secteur du tabac de signaler les transactions suspectes, conformément à l'article 10.1 du protocole.

De même, aucune exigence n'est prévue pour garantir la proportionnalité des quantités fournies par rapport à la demande effective des marchés de destination et les déclarations de soupçons ne sont pas systématiquement appliquées dans ce secteur.

Recommandations

Il est recommandé d'adopter des dispositions réglementaires spécifiques obligeant les titulaires de licences du secteur du tabac à signaler aux autorités compétentes : (i) tout transfert transfrontalier de montants en espèces dans les limites fixées par le droit national, ou tout paiement transfrontalier en nature ; (ii) toutes les « transactions douteuses » ; et de fournir des produits du tabac ou du matériel de fabrication uniquement en quantités proportionnées à la demande du marché de destination.

Il est également recommandé de renforcer la législation régissant les paiements liés aux produits du tabac conformément aux Articles 10.2 et 10.3 du Protocole, en exigeant que tous les paiements soient effectués : dans la même monnaie et pour le même montant que la facture ; uniquement par des moyens légaux de paiement émis par des établissements financiers situés sur le territoire du marché visé ; et en interdisant l'utilisation de tout autre système de transfert de fonds.

Enfin, il est recommandé de prévoir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, y compris la suspension ou l'annulation de licences, en cas de violation de ces prescriptions.

Article 11 : Vente sur internet, par télécommunication ou via de nouvelles technologies

En vertu de l'**article 11**, les Parties veillent à ce que toute transaction de produits du tabac via Internet, les télécommunications ou toute autre "technologie évolutive" soit soumise à toutes les obligations pertinentes couvertes par le Protocole (**article 11.1**) et envisagent en outre d'interdire la vente au détail par de tels moyens (**article 11.2**).

Il n'existe pas de réglementation explicitement définie sur la vente de tabac par internet, télécommunication ou technologies émergentes. Selon des sources externes, telles que le site *Tobacco Control Laws*¹⁸, la vente en ligne et via des distributeurs automatiques serait autorisée.

Etat de mise en œuvre

Aucun texte législatif ou réglementaire ne régit spécifiquement la vente de produits du tabac via Internet, par télécommunication ou au moyen d'autres technologies nouvelles. Selon des sources externes, la vente en ligne et via des distributeurs automatiques serait actuellement autorisée, ce qui signifie qu'il n'existe aucune obligation pour les opérateurs de telles ventes de s'acquitter des obligations prévues par le Protocole (licences, traçabilité, tenue de registres, etc.).

Recommandations

Il est recommandé d'adopter des dispositions législatives ou réglementaires pour imposer à toutes les personnes morales ou physiques effectuant des transactions de produits du tabac par Internet, par télécommunication ou par tout autre mode de vente basé sur une technologie nouvelle, de s'acquitter de toutes les obligations pertinentes prévues dans le Protocole,

¹⁸ <https://www.tobaccocontrolaws.org/legislation/chad/sales-restrictions#:~:text=Allowed-,Analysis,12>

notamment en matière de licences, de vérification diligente, de suivi et de traçabilité, de tenue des registres et de mesures de sécurité.

Conformément à l'article 11.2, il est fortement recommandé d'envisager l'interdiction pure et simple de la vente au détail de produits du tabac par Internet, par télécommunication ou par tout autre mode de vente basé sur une technologie nouvelle, en raison de la difficulté de contrôler efficacement ce type de commerce et des risques accrus de commerce illicite qu'il représente.

Article 12 : Zones franches et transit international

Chaque Partie est tenue de mettre en œuvre "des contrôles efficaces de toute fabrication de tabac et de produits du tabac et de toutes transactions relatives au tabac et aux produits du tabac dans les zones franches", en utilisant toutes les mesures pertinentes prévues dans le présent Protocole (**article 12.1**). En outre, il est interdit "de mêler des produits du tabac à d'autres produits dans un seul conteneur ou toute autre unité de transport similaire au moment de la sortie d'une zone franche" (**article 12.2**). Enfin, chaque Partie adopte et applique des "mesures de contrôle et de vérification" au transit international ou au transbordement sur son territoire (**article 12.3**).

Etat de mise en œuvre

Le Tchad ne dispose actuellement pas de zones franches opérationnelles. Des études sont en cours pour la création de ports secs à Nguéli, à la frontière avec le Cameroun. Le cadre juridique applicable aux futures zones franches est prévu par le Code des douanes de la CEMAC¹⁹, qui ne contient pas de dispositions spécifiques relatives au contrôle des produits du tabac conformément à l'Article 12 du Protocole.

Pour le transit international, le Code des douanes de la CEMAC réserve cette procédure à des transporteurs privilégiés sélectionnés par le Secrétariat exécutif de la CEMAC²⁰. Toutefois, il n'existe pas de mesures spécifiques de contrôle et de vérification du transit international de produits du tabac et de matériel de fabrication conformément aux exigences du Protocole.

Recommandations

Il est recommandé d'adopter des dispositions législatives ou réglementaires nationales pour anticiper la création future de zones franches au Tchad, en prévoyant des contrôles efficaces de toute fabrication et de toutes transactions relatives au tabac et aux produits du tabac dans ces zones, conformément à l'Article 12.1. Ces dispositions devraient imposer l'application de toutes les mesures pertinentes du Protocole (licences, suivi et traçabilité, tenue des registres, mesures de sécurité) aux opérations liées au tabac dans les zones franches.

Il est également recommandé d'interdire explicitement le mélange de produits du tabac à d'autres produits dans un seul conteneur ou toute autre unité de transport similaire au moment de la sortie d'une zone franche, conformément à l'Article 12.2.

¹⁹ Article 324 du Code des Douanes de la CEMAC 2022

²⁰ Article 216 du Code des Douanes de la CEMAC 2022

Enfin, il est recommandé de renforcer les mesures de contrôle et de vérification du transit international et du transbordement de produits du tabac et de matériel de fabrication sur le territoire tchadien, en complément du cadre CEMAC existant, afin de prévenir efficacement le commerce illicite conformément à l'Article 12.3.

Article 13 : Ventes en franchise de droits

En vertu de l'**article 13**, toutes les ventes en franchise de droits sont soumises à toutes les dispositions pertinentes du Protocole (**article 13.1**).

Etat de mise en œuvre

Au Tchad, les ventes en franchise de droits sont encadrées par le Code des Douanes de la CEMAC.

Toutefois, ce cadre juridique ne contient pas de dispositions spécifiques relatives au contrôle des produits du tabac vendus en franchise de droits conformément aux exigences du Protocole. Il n'existe pas d'obligation explicite d'appliquer les mesures du Protocole (licences, suivi et traçabilité, tenue des registres, mesures de sécurité) aux ventes de produits du tabac en franchise de droits.

Recommandation

Il est recommandé d'adopter un cadre législatif ou réglementaire national spécifique pour les ventes en franchise de droits de produits du tabac, garantissant l'application intégrale des dispositions du Protocole. Ce cadre devrait notamment assujettir les opérateurs de ventes en franchise de droits aux mêmes obligations que les autres acteurs de la chaîne logistique en matière de licences (Article 6), de vérification diligente (Article 7), de suivi et de traçabilité (Article 8), de tenue des registres (Article 9) et de mesures de sécurité (Article 10), afin de prévenir efficacement le détournement de ces produits vers le commerce illicite.

PARTIE IV : INFRACTIONS

Article 14 : Actes illicites, infractions pénales comprises

L'**Article 14.1(a)** exige que soient interdits la fabrication, la vente en gros, le négoce, la vente, le transport, la distribution, le stockage, l'expédition, l'importation ou l'exportation de tabac, de produits du tabac ou de matériel de fabrication d'une manière contraire aux dispositions du Protocole.

En vertu de l'**article 14.1(b)**, les Parties devraient envisager d'interdire la fabrication, la vente en gros, le négoce, la vente, le transport, la distribution, le stockage, l'expédition, l'importation ou l'exportation de tabac, de produits du tabac ou de matériel de fabrication, sans acquitter les droits, taxes et autres impôts applicables ou sans qu'y soient apposés les timbres fiscaux applicables, les marques uniques d'identification ou les autres marques ou étiquettes requises

(14.1(b)(i). En outre, les Parties doivent interdire "tout autre acte de contrebande ou tentative de contrebande" (article 14.1(b)(ii)).

En vertu de l'**article 14.1(c)**, les Parties devraient envisager d'interdire toute autre forme de fabrication illicite de tabac, de produits du tabac ou de matériel de fabrication ou de conditionnement portant des timbres fiscaux, des marques uniques d'identification ou d'autres marques ou étiquettes requises falsifiés. Cette interdiction est également étendue à d'autres activités commerciales (vente en gros, courtage, vente, transport, etc.) impliquant des produits qui ont été fabriqués illicitement ou qui portent de fausses marques.

En vertu de l'**article 14.1(d)-(e)** demandent aux Parties d'envisager d'interdire le fait de mélanger les produits du tabac avec d'autres produits tout au long de la chaîne logistique dans le but de "dissimuler ou déguiser" ces produits (article 14.1(d)), ainsi que de les mêler dans un même conteneur (ou équivalent) au moment de leur sortie des zones franches (article 14.1(e)).

Etat de mise en œuvre

Le cadre juridique tchadien comprend la loi relative à la lutte antitabac, la loi instituant le marquage fiscal, le Code pénal, le Code des douanes de la CEMAC ainsi que les lois fiscales. Ces instruments prévoient des sanctions applicables à plusieurs types de violations, notamment la fabrication et la commercialisation en dehors des circuits autorisés, la vente, la distribution ou le négoce non autorisés, le transport, le stockage ou l'expédition sans respect des procédures légales, l'importation et l'exportation illicites, l'absence de marquage fiscal, le non-paiement des droits et taxes ainsi que les activités de contrebande. Les sanctions prévues sont de nature administrative et pénale, incluant des amendes, la confiscation, la suspension ou le retrait de licences, la fermeture d'activités et des poursuites judiciaires. À titre illustratif, la loi relative au marquage fiscal prévoit une amende de 2 000 000 francs CFA assortie de la destruction des produits non conformes. En 2023 et 2024, les autorités douanières ont procédé respectivement à la saisie et à la destruction de 100 tonnes et 50 tonnes de cigarettes illicites.

Il convient toutefois de relever que la plupart de ces textes n'établissent pas de lien explicite avec le tabac ou les produits du tabac. Si la loi portant lutte antitabac érige en infraction les ventes illicites de produits du tabac, aucune disposition spécifique ne criminalise la fabrication illicite ni n'interdit le mélange de produits du tabac avec des substances non tabac à des fins de dissimulation (Article 14.1(d)), ou lors du retrait de marchandises en provenance de zones franches (Article 14.1(e)).

Par ailleurs, bien que la législation prévoie des sanctions en cas d'entrave à l'action des agents publics, de fausses déclarations ou d'évasion fiscale, elle ne comporte pas d'interdiction explicite de l'utilisation d'Internet ou de nouvelles technologies pour la vente de produits du tabac en violation du Protocole (Article 14.1(f)). De même, il n'existe pas de disposition interdisant aux titulaires de licences de s'approvisionner auprès d'opérateurs non licenciés (Article 14.1(g)).

La lutte contre le blanchiment de capitaux est encadrée par la loi n°026/PR/2010 et le Code pénal, lesquels prévoient des sanctions incluant des peines d'emprisonnement pouvant excéder dix ans, des amendes significatives et la confiscation des biens. L'Agence nationale

d'investigation financière (ANIF) joue un rôle central de coordination et collabore étroitement avec la COBAC, le GABAC et la Conférence des ANIF de la CEMAC, dans le cadre des mécanismes régionaux CEMAC et CEEAC visant à renforcer la lutte contre la criminalité financière. Toutefois, il convient de souligner que le blanchiment des produits issus du commerce illicite du tabac n'est pas spécifiquement visé par la législation nationale.

Recommandations

Il est recommandé de procéder à une revue complète et à une harmonisation du cadre législatif national pour :

- *Établir des références directes et explicites au tabac et aux produits du tabac dans tous les textes pertinents, couvrant l'ensemble des actes illicites énumérés à l'Article 14.1 ;*
- *Introduire des dispositions législatives spécifiques interdisant : la fabrication illicite et toutes activités commerciales impliquant des produits illicites ou portant des marques falsifiées ; le mélange de produits du tabac avec d'autres produits dans le but de dissimulation ou lors du retrait des zones franches (Articles 14.1(d) et (e)) ; l'utilisation d'Internet, de télécommunications ou de technologies nouvelles pour vendre des produits du tabac en violation du Protocole ; et l'obtention par les titulaires de licences de produits auprès de personnes non licenciées ;*
- *Inclure explicitement le blanchiment des produits du commerce illicite du tabac dans le cadre national de lutte contre le blanchiment d'argent et établir une juridiction claire sur les infractions transfrontalières.*

Il est également recommandé d'établir un système de collecte et de publication régulière de données statistiques sur les actions de répression (saisies, poursuites, condamnations, amendes imposées) pour identifier les lacunes et orienter le développement de réponses plus efficaces et proportionnées.

Il est enfin recommandé de renforcer les sanctions pénales pour les infractions graves, d'améliorer la collaboration inter-agences, de doter les organismes de réglementation de formations et de ressources suffisantes, et de notifier au Secrétariat du Protocole tous les actes illicites déterminés comme constituant des infractions pénales, conformément à l'Article 14.3.

Article 15 : Responsabilité des personnes morales

L'article 15 exige que les Parties établissent la responsabilité des personnes morales - pénale, civile ou administrative (**article 15.2**) - pour les actes illicites visés à l'article 14 du Protocole (**article 15.1**), sans préjudice de la responsabilité des personnes physiques engagées dans de tels actes (**article 15.3**).

Etat de mise en œuvre

Le cadre juridique tchadien établit la responsabilité des personnes morales pour les actes illicites, y compris les infractions pénales, à travers plusieurs textes :

- Le Code pénal (Titre 4, Articles 81-85 et Articles 469-470) prévoit la responsabilité pénale des personnes morales et permet leur poursuite pour les actes commis par leurs représentants dans l'exercice de leurs fonctions et pour leur propre bénéfice.
- La loi portant lutte antitabac (Article 20, Loi n° 10/PR/2010 du 10 juin 2010) reconnaît également la responsabilité des personnes morales pour les infractions liées au tabac.
- Le Code des douanes de la CEMAC (Articles 395-414) prévoit des sanctions, principalement de nature pécuniaire, applicables aux personnes morales pour les violations des règles douanières.

Ces dispositions permettent d'établir la responsabilité des personnes morales de manière pénale, civile ou administrative, conformément à l'Article 15.2 du Protocole.

Recommandations

Il est recommandé de garantir l'application intégrale et effective des mesures établissant la responsabilité des personnes morales impliquées dans le commerce illicite de produits du tabac, en appliquant des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives de nature pénale, civile ou administrative, conformément à l'Article 15.2 du Protocole.

Il est également recommandé de s'assurer que les textes législatifs prévoient explicitement que la responsabilité des personnes morales s'exerce sans préjudice de la responsabilité des personnes physiques ayant commis les actes, conformément à l'Article 15.3 du Protocole.

Article 16 : Poursuites judiciaires et sanctions

L'article 16 précise que "des sanctions pénales ou non pénales efficaces, proportionnelles et dissuasives, y compris des sanctions pécuniaires" doivent être établies pour les actes illicites énumérés à l'article 14 (**article 16.1**).

En outre, il exige des parties qu'elles exercent tout pouvoir discrétionnaire pour "maximiser l'efficacité des mesures d'application de la loi", notamment en ce qui concerne la nécessité de dissuasion (**article 16.2**).

Etat de mise en œuvre

Le cadre juridique tchadien prévoit des sanctions pour les actes illicites liés au commerce illicite de produits du tabac à travers plusieurs textes :

- Le Code pénal (Articles 228-230) et le Règlement CEMAC n°01 du 11 avril 2016 portant prévention et répression du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme (Articles 114-121) prévoient des peines sévères pour le blanchiment de capitaux, incluant au moins cinq ans d'emprisonnement et une amende minimale de dix millions de FCFA.
- Le Code des douanes de la CEMAC (Article 406) établit un système de sanctions contre les activités de contrebande, y compris celles liées au tabac.

Ces dispositions permettent d'appliquer des sanctions de nature pénale et administrative, conformément à l'Article 16.1 du Protocole.

Recommandations

Il est recommandé de s'assurer que toutes les sanctions applicables aux actes illicites établis en vertu de l'Article 14 sont efficaces, proportionnées et dissuasives, conformément à l'Article 16.1 du Protocole, en révisant régulièrement le barème des sanctions pour garantir leur effet dissuasif.

Il est également recommandé de renforcer les capacités d'application de la loi par le biais de formations professionnelles continues des autorités compétentes, d'investissements dans des outils technologiques et de la conduite d'enquêtes proactives, afin d'optimiser l'efficacité des mesures de détection et de répression conformément à l'Article 16.2.

Il est enfin recommandé d'exercer tout pouvoir discrétionnaire en matière de poursuites de façon à maximiser l'effet dissuasif et l'efficacité des mesures répressives contre le commerce illicite de produits du tabac.

Article 17 : Recouvrement après saisie

En vertu de l'article 17, les Parties devraient envisager d'adopter des mesures législatives et autres nécessaires pour permettre aux autorités compétentes de percevoir du producteur, du fabricant, du distributeur, de l'importateur ou de l'exportateur de tabac, de produits du tabac et/ou de matériel de fabrication saisis, un montant proportionnel aux taxes et aux droits qui n'ont pas été perçus.

Etat de mise en œuvre

Le Code des Impôts et la loi de finances du Tchad prévoient les modalités de recouvrement des créances fiscales, y compris les procédures de saisie et le traitement des montants recouverts. Lorsqu'une saisie est effectuée, une partie ou la totalité des fonds ou des biens saisis peut être affectée à la couverture des taxes, droits ou autres dettes fiscales dus par le contribuable.

Ces dispositions permettent en principe aux autorités compétentes de recouvrer les montants dus, y compris en matière de tabac et de produits du tabac.

Recommandations

Il est recommandé de s'assurer que les dispositions relatives au recouvrement après saisie s'appliquent explicitement au tabac, aux produits du tabac et au matériel de fabrication, en autorisant clairement les autorités compétentes à percevoir du producteur, du fabricant, du distributeur, de l'importateur ou de l'exportateur un montant proportionné aux taxes et aux droits non perçus, conformément à l'Article 17 du Protocole.

Il est également recommandé d'établir des procédures claires et opérationnelles permettant aux autorités douanières et fiscales de calculer et de recouvrer systématiquement ces montants lors de saisies de tabac, de produits du tabac ou de matériel de fabrication.

Article 18 : Élimination ou destruction

L'article 18 dispose que tout le tabac, tous les produits du tabac et tout le matériel de fabrication confisqués sont détruits au moyen de méthodes écologiques dans toute la mesure possible, ou éliminés conformément au droit national.

Etat de mise en œuvre

La loi portant lutte antitabac (Article 19, Loi n° 10/PR/2010) stipule que les produits du tabac illicites confisqués doivent être détruits pour empêcher leur réintroduction sur le marché.

En pratique, ces produits sont généralement brûlés à l'air libre afin d'assurer leur élimination complète. Toutefois, cette méthode ne peut pas être considérée comme écologique au sens de l'Article 18 du Protocole.

Recommandations

Il est recommandé d'adopter des mesures législatives et réglementaires complètes pour réglementer l'élimination et la destruction de tout le tabac, de tous les produits du tabac et de tout le matériel de fabrication confisqués au moyen de méthodes écologiques, conformément à l'Article 18 du Protocole.

Ces mesures devraient être élaborées en consultation avec les parties prenantes concernées, notamment le ministère de l'Environnement et les autorités compétentes, et devraient inclure :

- *Des directives spécifiques sur les méthodes de destruction approuvées respectueuses de l'environnement (par exemple, l'incinération contrôlée dans des installations appropriées avec filtration des émissions, le recyclage du matériel de fabrication lorsque possible, ou d'autres méthodes écologiquement durables) ;*
- *Des protocoles clairs définissant les procédures à suivre pour la destruction, incluant la documentation, la traçabilité et la supervision ;*
- *Des mécanismes garantissant la cohérence, la transparence et la conformité environnementale dans toutes les opérations de destruction.*

Il est également recommandé d'abandonner progressivement la pratique du brûlage à l'air libre au profit de méthodes plus respectueuses de l'environnement.

Article 19 : Techniques d'enquête spéciales

En vertu de l'article 19, chaque Partie autorise le recours aux "livraisons contrôlées" et, le cas échéant, "à d'autres techniques spéciales d'enquête, telles que la surveillance électronique ou d'autres formes de surveillance et les opérations d'infiltration" par les autorités compétentes afin de lutter contre le commerce illicite (**article 19.1**).

En outre, à des fins d'enquête, les parties sont encouragées à conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux pour ces techniques (**article 19.2**).

Etat de mise en œuvre

Au Tchad, le recours aux techniques spéciales d'enquête dispose d'une base juridique partielle. Le Code des douanes de la CEMAC autorise déjà certaines pratiques telles que les livraisons surveillées et l'infiltration pour lutter contre la contrebande. De plus, le Règlement n°01/03-CEMAC-UMAC relatif à la prévention et à la répression du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme en Afrique centrale prévoit l'utilisation de techniques d'investigation spécifiques sous contrôle judiciaire, incluant la surveillance de comptes bancaires, l'accès aux systèmes informatiques, la saisie de documents financiers et commerciaux, l'interception de communications ainsi que l'enregistrement audiovisuel d'actes ou de comportements. Ces dispositions peuvent, en pratique, s'appliquer aux enquêtes relatives au commerce illicite des produits du tabac.

Au niveau national, le système de bordereau de suivi des cargaisons (BSC), introduit en 2013 et géré par le Conseil des chargeurs du Tchad, contribue également à la traçabilité des flux commerciaux en imposant la validation préalable de tout embarquement à l'importation ou à l'exportation. Ce dispositif constitue un outil complémentaire pour la détection des cargaisons suspectes.

Les autorités douanières ont par ailleurs intensifié leurs actions opérationnelles. En 2023 et 2024, elles ont saisi et détruit respectivement 100 tonnes et 50 tonnes de cigarettes illicites, illustrant une capacité croissante de répression des flux illicites.

Toutefois, le cadre juridique demeure lacunaire. Les textes en vigueur ne prévoient pas explicitement l'application des techniques d'enquête spéciales au commerce illicite du tabac. Le recours aux livraisons contrôlées, aux opérations sous couverture et à la surveillance électronique n'est pas encore intégré de manière claire et systématique dans la législation nationale. De plus, aucune mention spécifique n'est faite du blanchiment lié aux produits du commerce illicite du tabac, ce qui limite l'efficacité du dispositif.

Recommandations

Il est recommandé de renforcer la formation des agents des douanes et des autres services compétents à l'utilisation des techniques d'enquête spéciales, notamment la livraison contrôlée, la surveillance et les opérations sous couverture, afin d'améliorer la détection, la documentation et la perturbation des activités commerciales illicites.

Il est également recommandé d'élaborer des protocoles nationaux clairs encadrant l'usage de ces techniques, afin d'assurer la conformité aux normes internationales en matière de droits fondamentaux et de protection des données.

Enfin, il est suggéré de promouvoir la conclusion d'accords bilatéraux et multilatéraux, en particulier au sein de la CEMAC et de la CEEAC, afin de faciliter le recours conjoint à ces techniques d'enquête dans les affaires transfrontalières et de renforcer la coopération régionale en matière de lutte contre le commerce illicite des produits du tabac.

PARTIE V : COOPERATION INTERNATIONALE

Articles 20, 21 et 22 : Échange d'informations

L'Article 20 prévoit le partage confidentiel d'informations générales, réservées à l'usage exclusif des Parties. L'Article 21 porte spécifiquement sur l'échange d'informations à des fins de répression et impose la coopération entre Parties pour la détection et l'enquête sur le commerce illicite. Enfin, l'Article 22 requiert que chaque Partie désigne une autorité compétente chargée d'assurer la transmission sécurisée et confidentielle des données.

État de mise en œuvre

Le Tchad participe activement à l'échange d'informations liées aux saisies de tabac illicite et, plus largement, au commerce transfrontalier des produits du tabac. Ces échanges s'effectuent principalement avec les pays voisins, notamment le Cameroun, et sont facilités par des plateformes et organismes internationaux tels que le Réseau douanier national de lutte contre la fraude (nCEN) de l'Organisation mondiale des douanes (OMD), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), la CEEAC et la CEMAC.

Le pays a conclu plusieurs accords de coopération et est membre d'un sous-comité technique des chefs de police d'Afrique centrale, qui facilite l'échange d'informations à des fins de détection et de répression. Le Tchad collabore également avec les services de renseignement d'Afrique centrale et de l'Ouest afin de renforcer le partage opérationnel de données.

Par ailleurs, le Tchad participe au programme régional de lutte contre la criminalité transnationale organisée en Afrique de l'Ouest (*WACAP*), destiné à renforcer la coopération internationale en matière pénale contre la criminalité transnationale organisée.

Une collaboration existe également entre le gouvernement tchadien, le Bureau régional de l'UNESCO et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD) dans le cadre d'un projet transfrontalier visant la consolidation de la paix et la prévention de l'instabilité liée aux trafics illicites entre le Gabon, le Cameroun et le Tchad.

Le ministère des Affaires étrangères joue un rôle clé en facilitant le partage d'informations avec les autres Parties afin de renforcer la lutte contre la criminalité transfrontalière, y compris le commerce illicite des produits du tabac.

De plus, le Règlement CEMAC sur la lutte contre le blanchiment de capitaux autorise l'Agence nationale d'investigation financière (ANIF) à échanger des informations avec les cellules de renseignement financier d'autres États membres ou d'États tiers, sous réserve de réciprocité et du respect du secret professionnel²¹.

Cependant, le Tchad n'a pas encore notifié au Secrétariat de la Convention l'autorité nationale officiellement désignée pour assurer la coordination de ces échanges, comme le prévoit l'Article 22 du Protocole.

²¹ Article 56 du Règlement CEMAC sur le blanchiment des capitaux, précité

Recommandations

Il est recommandé que le Tchad procède à la notification officielle au Secrétariat de la Convention de l'autorité nationale compétente pour l'échange confidentiel d'informations générales et opérationnelles, conformément à l'Article 22.1 du Protocole.

Il est également recommandé de renforcer la coopération avec des organismes tels que l'ONUDC, l'UNESCO, l'OMS et d'autres partenaires disposant d'une expertise en matière de gouvernance, de transparence et de lutte contre le blanchiment, afin d'améliorer les mécanismes de surveillance et d'application.

Enfin, il est recommandé de consolider le cadre de coopération régionale et internationale afin d'assurer un échange d'informations régulier, confidentiel et conforme aux dispositions des Articles 20 et 21, dans le but de renforcer l'efficacité de la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac.

Articles 23 et 24 : Assistance et coopération et Article 26 : Compétence

L'article 23 impose aux Parties de coopérer entre elles et avec les organisations internationales et régionales afin de fournir des formations, une assistance technique et une coopération dans les domaines scientifique, technique et technologique, en vue d'assurer la mise en œuvre effective du Protocole.

L'article 24 prévoit l'obligation pour les Parties de coopérer et d'échanger des informations pertinentes, aux niveaux national et international, afin de faciliter les enquêtes et les poursuites liées au commerce illicite des produits du tabac.

Etat de mise en œuvre

Le Tchad participe aux mécanismes régionaux de coopération et bénéficie de formations dispensées par Interpol et l'Organisation mondiale des douanes (OMD), en coordination avec les pays de la sous-région. Ces formations portent toutefois sur des thématiques générales de lutte contre le trafic illicite et ne sont pas spécifiquement dédiées au commerce illicite des produits du tabac tel que défini par le Protocole.

En matière de coopération judiciaire et d'enquêtes, le Tchad dispose d'instruments juridiques offrant une base pour l'assistance mutuelle. L'accord de coopération judiciaire de la CEMAC et le Règlement CEMAC sur le blanchiment de capitaux prévoient une entraide judiciaire en matière d'enquêtes et de poursuites pénales, couvrant la collecte de témoignages, l'accès aux personnes détenues, les perquisitions, les saisies et le partage de documents. Un accord bilatéral de coopération judiciaire entre le Sénégal et le Tchad facilite également les poursuites pour certains crimes transfrontaliers.

Sur le plan législatif national, le Code pénal tchadien érige en infractions diverses formes de trafic illicite, y compris le commerce illicite de produits prohibés, bien qu'il ne mentionne pas spécifiquement les produits du tabac. La Loi n° 024/PR/2020 relative à la lutte contre la

criminalité organisée établit des infractions liées à la criminalité transnationale organisée, incluant le trafic illicite, et prévoit des mécanismes de coopération internationale. Toutefois, ces dispositifs généraux ne prévoient pas de mécanismes spécifiques de coopération, de formation et d'assistance technique dédiés à la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac conformément aux exigences des Articles 23 et 24 du Protocole.

Recommandations

Engager le Tchad dans des programmes de formation, d'assistance technique et de coopération portant spécifiquement sur le commerce illicite du tabac (article 23).

Conclure de nouveaux accords bilatéraux et multilatéraux de coopération judiciaire avec d'autres Parties afin de faciliter les enquêtes et poursuites relatives au commerce illicite du tabac (article 24).

Intégrer les dispositions pertinentes du Protocole, notamment celles relatives à l'assistance et à la coopération internationales, dans le nouveau Code pénal en cours de révision (articles 23 à 26).

Article 27 : Coopération entre les services de détection et de répression

L'article 27 porte spécifiquement sur la coopération en matière de répression et énumère sept obligations pour les parties. Il s'agit notamment de renforcer, d'assurer et d'établir des canaux de communication et de coopération entre les autorités et services compétents, tant à l'intérieur du pays qu'avec les autres Parties (article 27.1(a)-(b)), en particulier pour ce qui est de mener des "enquêtes dans des cas spécifiques" concernant les infractions pénales pertinentes (article 27.1(c)(i) -(iii), en fournissant des objets et des substances "à des fins d'analyse ou d'enquête" (article 27.1(d)) et en échangeant des informations sur les moyens et méthodes spécifiques utilisés pour commettre les infractions pertinentes (article 27.1(f)) ainsi que sur les mesures prises pour identifier rapidement ces infractions (article 27.1(g)). Afin de mener à bien cette coopération, les parties envisagent de conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux pertinents entre les services répressifs (article 27(2)).

Etat de mise en œuvre

Le Tchad dispose d'un réseau solide de coopération pour lutter contre le trafic illicite de tabac, s'appuyant sur plusieurs instruments juridiques multilatéraux.

Au niveau des échanges quotidiens d'informations, les autorités tchadiennes peuvent collaborer avec leurs homologues régionaux sur trois aspects principaux. Premièrement, l'article 65 du Règlement CEMAC sur le blanchiment des capitaux ainsi que le Titre III de l'Accord OIPC-INTERPOL permettent l'échange d'informations sur les enquêtes criminelles, la prévention et la police générale. Deuxièmement, l'article 56 du même Règlement CEMAC encadre les échanges entre cellules de renseignement financier pour traquer les flux financiers liés au trafic illicite. Troisièmement, un mécanisme de remises police-à-police existe dans la sous-région CEMAC, facilitant le transfert sécurisé et traçable de personnes, d'informations ou de preuves entre les

forces de police des différents États membres, tout en harmonisant les procédures policières pour une meilleure efficacité opérationnelle.

Au niveau institutionnel, le Tchad bénéficie d'une insertion dans plusieurs réseaux de coopération internationale et régionale. Le pays est membre du réseau 24/7 d'INTERPOL, qui permet des échanges d'informations en temps réel avec près de 195 pays membres. Il est également État Partie à l'Accord de coopération en matière de police criminelle entre les États d'Afrique centrale, signé en 1999. Par ailleurs, le Tchad applique l'Accord de coopération judiciaire entre les États membres de la CEMAC, qui constitue un cadre juridique complet pour la coopération transfrontalière. Cet accord prévoit notamment l'échange d'actes de procédure et de décisions judiciaires, la comparution de témoins, d'experts et de personnes poursuivies d'un État à l'autre, ainsi que la simplification des procédures entre États membres (article 31 de l'Accord). De plus, l'article 8 de ce même accord établit l'acceptation mutuelle de missions d'enquête sur les territoires des États membres, permettant ainsi aux enquêteurs d'un pays de mener des investigations dans un autre État de la CEMAC dans le cadre de dossiers transfrontaliers.

Sur le terrain, cette architecture juridique se traduit par une coopération opérationnelle concrète, notamment au niveau douanier. La douane tchadienne collabore activement avec ses homologues dans la région via des plateformes régionales et des opérations conjointes ciblées. En 2023, une opération menée conjointement avec la douane soudanaise a permis de saisir un important lot de cigarettes et autres produits du tabac illicites. Au-delà de cette saisie, l'opération a donné lieu à un échange approfondi d'informations entre les deux douanes sur les réseaux de trafic impliqués, leurs modes opératoires et leurs routes d'approvisionnement. L'année précédente, en 2022, une action similaire coordonnée avec la République centrafricaine avait abouti à la saisie de plusieurs centaines de cartons de cigarettes de contrebande. Cette opération s'est également accompagnée d'un partage d'informations stratégiques sur la localisation des trafiquants et leurs réseaux, illustrant ainsi une coopération opérationnelle renforcée et efficace entre les services répressifs de la sous-région.

Recommandations

Il est recommandé au Tchad de renforcer ses cadres de coopération bilatérale et multilatérale en exploitant pleinement les accords existants et les mécanismes régionaux, notamment en activant systématiquement le réseau 24/7 d'INTERPOL, en sollicitant régulièrement les missions d'enquête transfrontalières prévues par l'Accord CEMAC, et en organisant des réunions périodiques avec les services répressifs des pays frontaliers pour planifier des opérations conjointes coordonnées.

Il est aussi recommandé de mettre en place une cartographie détaillée et régulièrement actualisée des routes illicites, documentant les itinéraires, les points de passage vulnérables, les acteurs impliqués et leurs modes opératoires. Cette cartographie devrait être développée en collaboration avec les douanes, la police et les autorités judiciaires, et partagée de manière sécurisée avec les services répressifs des pays partenaires via une plateforme numérique régionale.

Il est en outre recommandé de renforcer l'efficacité de la coopération prévue à l'article 27 par l'organisation de formations conjointes régulières avec les homologues régionaux et la création d'équipes mixtes permanentes (douanes, police, justice) dédiées à la lutte contre le trafic illicite de tabac.

Article 28 - 29 : Assistante administrative et coopération judiciaire

L'article 28 dispose que les parties doivent fournir des informations "pour assurer l'application adéquate de la législation douanière et de toute autre législation pertinente" afin de traiter et de combattre le commerce illicite.

En ce qui concerne l'assistance judiciaire, l'article 29 prévoit que les parties s'accordent une assistance judiciaire mutuelle à différentes fins (article 29.3(a) à (i), en ce qui concerne les enquêtes, les poursuites et les procédures judiciaires relatives aux infractions concernées).

Etat de mise en œuvre

En application de l'article 28, le Tchad dispose de mécanismes d'assistance administrative mutuelle à travers ses engagements régionaux et internationaux. La douane tchadienne échange des informations avec ses homologues de la sous-région dans le cadre de la coopération administrative. Par exemple, les autorités camerounaises ont transmis aux autorités tchadiennes des renseignements sur des produits illicites entrant au Tchad en provenance du Cameroun, permettant d'anticiper et d'intercepter ces flux.

En application de l'article 29, le cadre juridique de l'entraide judiciaire au Tchad comprend plusieurs instruments. Le Code de procédure pénale contient des dispositions relatives à la transmission d'actes, à la recherche de preuves et à la coopération avec d'autres États. Au niveau régional, la Convention de Tananarive du 12 septembre 1961 (articles 14 à 29)²² renforce l'entraide judiciaire et facilite la notification d'actes, la prise de preuves, la remise de personnes et la transmission d'informations. Le Règlement CEMAC sur le blanchiment de capitaux (articles 57 à 61)²³ harmonise les mécanismes d'entraide entre États membres et prévoit la transmission rapide d'informations et la coopération pour la saisie des avoirs. L'Accord de coopération judiciaire CEMAC établit les procédures pour les demandes d'entraide, incluant les informations requises, les voies de transmission et les motifs de refus (Titre IX, articles 28-34)^{24 25}. L'autorité centrale en matière d'entraide judiciaire est le ministère de la Justice, qui centralise les demandes avant leur transmission au ministère des Affaires Étrangères.

Recommandations

Il est recommandé au Tchad de renforcer l'assistance administrative en systématisant l'échange d'informations douanières avec les États membres de la CEMAC et les pays frontaliers, et en

²² Articles 14 à 29, Convention générale de coopération judiciaire adoptée à Tananarive du 12 septembre 1961, <https://www.legal-tools.org/doc/7ce5e7/pdf/>

²³ Articles 57 à 61, Règlement CEMAC sur la lutte contre le blanchiment de capitaux, précité.

²⁴ Titre II (Articles 5-7)

²⁵ Titre IX (Articles 28-34)

tirant pleinement parti des accords régionaux pour améliorer la détection et la prévention du commerce illicite des produits du tabac.

Il est également recommandé d'adopter des procédures opérationnelles standardisées, assorties de délais clairs, pour le traitement des demandes d'entraide judiciaire mutuelle, et de rationaliser la coordination entre les ministères de la Justice et des Affaires étrangères afin de garantir des réponses rapides et efficaces aux demandes des États requérants.

Il est enfin recommandé de notifier formellement au Secrétariat de la Convention l'autorité centrale officiellement désignée pour recevoir et traiter les demandes d'entraide judiciaire relatives aux infractions prévues par le Protocole.

Article 30 et 31 : Extradition et les mesures visant à assurer l'extradition

Les articles 30 et 31 définissent les conditions dans lesquelles l'extradition peut avoir lieu en cas de suspicion d'infractions pertinentes, ainsi que les mesures et les règles applicables à cette extradition.

Etat de mise en œuvre

Le cadre juridique tchadien en matière d'extradition repose principalement sur le Code de procédure pénale (Titre VI, articles 443-466)²⁶ et sur les dispositions constitutionnelles. L'extradition n'est accordée que si l'infraction à l'origine de la demande a été commise sur le territoire de l'État requérant par un ressortissant de cet État ou par un étranger, en dehors du territoire de l'État requérant par un ressortissant de cet État, ou en dehors du territoire de l'État requérant par un étranger lorsque l'infraction fait partie de celles que la loi tchadienne autorise à poursuivre au Tchad, même si elles ont été commises à l'étranger²⁷.

Au Tchad, peuvent faire l'objet d'une demande d'extradition les faits punis de peines criminelles ou les faits punis de peines délictuelles lorsque la peine maximale encourue est d'au moins deux ans d'emprisonnement. La Constitution tchadienne du 17 décembre 2023 interdit l'extradition des réfugiés politiques²⁸. Le Code de procédure pénale et la Constitution prévoient l'extradition dans le cadre des traités ratifiés ou sur la base du principe de réciprocité, permettant ainsi une certaine flexibilité dans les relations bilatérales même en l'absence de traité formel.

Cependant, la législation tchadienne ne mentionne pas explicitement les infractions établies par le Protocole (fabrication illicite, distribution illicite, transport illicite de produits du tabac et d'équipements de fabrication) comme faits donnant lieu à extradition. De plus, aucune disposition ne reconnaît expressément le Protocole lui-même comme base juridique suffisante pour l'extradition en l'absence de traité bilatéral.

²⁶ Titre VI (Article 443-466) du code procédure pénale Tchadienne
https://www.vertic.org/media/National%20Legislation/Chad/TD_Code_Procedure_Penale.pdf

²⁷ Article 445 du code procédure pénale tchadienne

²⁸ Article 49 de la constitution de la République du Tchad du 17 Décembre 2023, <https://cdn.accf-francophonie.org/2019/03/Constitution-2024.pdf>

Recommandations

Il est recommandé au Tchad de modifier son Code de procédure pénale pour inclure explicitement les infractions établies conformément au Protocole (articles 14 à 17) parmi les faits donnant lieu à extradition, afin de garantir que la fabrication illicite, la distribution illicite, le transport illicite de produits du tabac et d'équipements de fabrication soient systématiquement considérés comme des cas d'extradition dans tout traité d'extradition existant ou futur.

Il est recommandé d'adopter des procédures d'extradition simplifiées et accélérées pour les cas impliquant le commerce illicite de produits du tabac, et de modifier la législation nationale pour reconnaître explicitement que le Protocole peut constituer la base juridique de l'extradition en l'absence de traité bilatéral avec l'État requérant, conformément au principe prévu à l'article 30.3 du Protocole.

Il est en outre recommandé de conclure des accords bilatéraux d'extradition avec les pays frontaliers et les principaux partenaires de la sous-région qui ne sont pas encore couverts par des traités existants, afin de faciliter la coopération en matière d'extradition pour les infractions liées au commerce illicite transfrontalier.

PARTIES VI : NOTIFICATIONS

Article 32 : Notification et échange d'informations

Les Parties doivent soumettre des rapports périodiques sur la mise en œuvre de ce Protocole à la Réunion des Parties via le Secrétariat de la Convention (**article 32.1**).

Etat de mise en œuvre

Selon le rapport du Secrétariat de la Convention publié en juin 2023, le Tchad a transmis son rapport de mise en œuvre du Protocole pour l'année 2023, mais pas pour le cycle de déclaration de 2025²⁹.

Recommandation

Le Tchad est encouragé à poursuivre ses efforts afin de s'acquitter pleinement de ses obligations en matière de rapports pour l'ensemble des cycles de notification prévus pour les Parties au Protocole, afin d'honorer pleinement ses engagements internationaux.

Il est également invité à continuer de soumettre régulièrement ses rapports au Secrétariat de la Convention, conformément à l'article 32 et aux décisions pertinentes de la Réunion des Parties, en y intégrant les informations requises au titre de l'article 20.

²⁹ <https://extranet.who.int/fctcapps/fctcapps/protocol/implementation-database/parties/reports/17704>

ANNEXE : LISTE DES INSTITUTIONS ET ORGANISATIONS IMPLIQUEES DANS LA MISE EN ŒUVRE DU PROTOCOLE AU TCHAD

I. POUVOIR LÉGISLATIF

- Assemblée Nationale
- Sénat

II. MINISTÈRES ET AUTORITÉS GOUVERNEMENTALES

- Ministère de la Santé Publique et de la Prévention
- Ministère des Finances, du Budget, de l'Économie et du Plan
- Ministère du Commerce et de l'Industrie
- Ministère des Affaires Étrangères, de l'Intégration Africaine, des Tchadiens de l'Étranger et de la Coopération Internationale
- Ministère de la Justice, Garde des Sceaux, Chargé des Droits Humains
- Ministère de la Sécurité Publique et de l'Immigration
- Ministère de l'Éducation Nationale et de la Promotion Civique
- Ministère de l'Environnement, de la Pêche et du Développement Durable
- Ministère de la Communication
- Ministère de la Femme et de la Petite Enfance

III. SERVICES TECHNIQUES ET AGENCES PUBLIQUES

- Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects
- Direction Générale des Impôts
- Police Sanitaire
- Agence Nationale des Investissements et des Exportations (ANIE)
- Agence Nationale d'Investigation Financière (ANIF)
- Agence Nationale de Régulation de la Couverture Santé Universelle (ANAR-CSU)
- Commune de N'Djamena

IV. ORDRES PROFESSIONNELS

- Ordre National des Médecins du Tchad
- Ordre National des Pharmaciens du Tchad

V. ORGANISATIONS RELIGIEUSES

- Conseil Supérieur des Affaires Islamiques (CSAI)
- Représentant de l'Église Catholique
- Caritas Tchad

VI. ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

- Association des Droits des Consommateurs (ADC)
- Croix Bleue Tchad
- Coalition Stop Tabac Tchad