



F C T C

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 Togo



Réunion avec le Ministre de la Santé, de l'Hygiène Publique, de la Couverture Sanitaire universelle et des assurances

Secrétariat de la Convention-cadre l'OMS pour la lutte antitabac

Mars 2026

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 Togo de l'avoir invité à entreprendre cette mission conjointe d'évaluation des besoins pour la mise en œuvre du Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac.

Cette mission a été menée à bien grâce aux efforts conjoints du Ministre de la santé, de l'hygiène publique, de la couverture sanitaire universelle et des assurances, à travers le programme national des addictions aux produits psychoactifs (PNAPP), du Bureau régional pour l'Afrique de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) ainsi que du bureau pays de l'OMS au Burkina Togo.

La mission conjointe d'évaluation des besoins a été rendue possible grâce l'aide financière généreuse des gouvernements de la Norvège et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

Abréviations et acronymes

AAACA	Association des Autorités Anti-Corruption d’Afrique
ACTA	Alliance pour le Contrôle du Tabac en Afrique
ARINWA	Réseau Inter-Agences de Recouvrement des Avoirs pour l’Afrique de l’Ouest
AUOHCE	Acte Uniforme portant Organisation et Harmonisation des Comptabilités des Entreprises
AUSCGIE	Acte Uniforme relatif au droit des Sociétés Commerciales et du GIE
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l’Afrique de l’Ouest
BCN	Bureau Central National Interpol
BM	Banque Mondiale
BN	Bureau National Interpol
CCLAT	Convention-Cadre de l’OMS pour la lutte Antitabac
CEDEAO	Communauté Economique des États de l’Afrique de l’Ouest
CENTIF	Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières
CFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
CNLT	Comité National de Lutte contre le Tabac
CNUCC	Convention des Nations Unies Contre la Corruption
COP	Conférence des Parties
CRF	Cellules de Renseignements Financiers
DAPG	Direction des Affaires Pénales et des Grâces
DG	Directeur Général
FICOBA	Fichier National des Comptes Bancaires et Assimilés
GIABA	Groupe Intergouvernemental d’Action contre le Blanchiment d’Argent en Afrique de l’Ouest
HAPLUCIA	Haute Autorité de Prévention et de Lutte contre la Corruption et les Infractions Assimilées
IPDCP	Instance de Protection des Données à Caractère Personnel
LAB/CFT	Lutte Anti-Blanchiment/Contre le Financement du Terrorisme
MOP	Meeting of the Parties / Réunion des Parties
OCRTRIDB	Office Centrale de Répression du Trafic Illicite des Drogues et du Blanchiment
OHADA	Organisation pour l’Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OTR	Office Togolais des Recettes
PNAPP	Programme National des Addictions aux Produits Psychoactifs
RACPAO	Réseau des Autorités Centrales et des Procureurs de l’Afrique de l’Ouest
RCCM	Registre du Commerce et du Crédit Mobilier
SYSCOA	Plan comptable du Système Comptable Ouest Africain
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UMOA	Union Monétaire Ouest Africaine
USD	Dollars des Etats Unis d’Amérique
WACAP	Réseau Ouest Africain des Autorités Centrales et des Procureurs

Le Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac

Le Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac est le premier protocole à la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (CCLAT) et un nouveau 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 de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) (Séoul, République de Corée, 12-17 novembre 2012).

Le Protocole s'appuie 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 aspect essentiel d'une politique globale de lutte antitabac, et le complète.

Le commerce illicite accroît l'accessibilité et le caractère abordable des produits du tabac, alimentant ainsi l'épidémie de tabagisme et sapant les politiques de lutte antitabac. Il est également à l'origine de pertes substantielles de recettes publiques, tout en contribuant 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. Le Protocole vise en particulier à sécuriser la chaîne d'approvisionnement des produits du tabac - mesures largement considérées comme le "cœur" du Protocole. Il exige la mise en place d'un régime mondial de suivi et de traçabilité dans les cinq (5) ans suivant l'entrée en vigueur du Protocole, comprenant des systèmes nationaux et/ou régionaux de suivi et de traçabilité et un point d'échange d'informations mondial situé au Secrétariat de la Convention.

D'autres dispositions visant à assurer le contrôle de la chaîne d'approvisionnement portent sur l'octroi de licences, la diligence raisonnable, la tenue de registres et les mesures de sécurité et de prévention, ainsi que sur les mesures relatives aux ventes par Internet et par télécommunications, aux ventes hors taxes, aux zones franches et au transit international. Le Protocole couvre également des questions importantes concernant les infractions, avec des dispositions sur la responsabilité, les poursuites et les sanctions, les paiements de saisie et les techniques d'enquête spéciales, ainsi que l'élimination et la destruction des produits confisqués. Un autre groupe important d'articles de fond aborde la question de la coopération internationale, notamment les mesures relatives à l'échange d'informations, à la coopération technique et répressive, à la protection de la souveraineté, à la juridiction, à l'entraide judiciaire et administrative, et à l'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), 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), 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.

Résumé exécutif : **Principales observations, conclusions et recommandations**

Le Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac (ci-après « 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 Togo a signé le Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac le 9 janvier 2014 et l'a ratifié le 31 janvier 2018.

À la demande du gouvernement du Togo, par l'intermédiaire du ministère de la Santé, une mission d'évaluation des besoins pour la mise en œuvre du Protocole a été conduite conjointement par le gouvernement du Togo, le Secrétariat de la Convention et l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) du 9 au 13 mars 2026.

En préparation de cette mission, le Secrétariat de la Convention a examiné les législations nationales ainsi que les documents pertinents relatifs à la mise en œuvre du Protocole.

Au cours de la mission, des consultations ont été menées avec des représentants des ministères, des agences gouvernementales et 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 Togo.

Le présent rapport d'évaluation des besoins présente une analyse article par article des progrès réalisés par le pays, des lacunes existantes et des mesures recommandées pour assurer une mise en œuvre complète du Protocole. 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.

Les éléments clés devant être mis en place pour permettre au Togo 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, assurer la coordination et le financement. Le Protocole exige des Parties qu'elles assurent une collaboration et une coordination efficace entre les autorités compétentes, les organismes, les douanes, la police et les autres organismes chargés de l'application de la loi. **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. Le Protocole requiert en outre que les Parties s'efforcent, de **parvenir à l'autofinancement** de la

mise en œuvre du Protocole, y compris en prélevant des taxes et d'autres formes de redevances sur les produits du tabac.

En ce qui concerne la coordination multisectorielle, le pays a mis en place et opérationnalisé un comité national de lutte contre le tabac par le Décret No 2012-050/PR portant composition, attributions et fonctionnement du comité national de lutte contre le tabac (CNLT). Le CNLT est un comité multisectoriel, réunissant les représentants des différentes parties prenantes et la société civile. Le pays a également mis en place le Programme national des addictions aux produits psychoactifs (PNAPP), relevant du Ministère de la Santé et créé par l'Arrêté n°016/2020/MSHP/CAB/SG du 23 janvier 2020. Le PNAPP assure le secrétariat technique du CNLT.

Toutefois, le mandat du CNLT n'inclut pas explicitement la mise en œuvre du Protocole, et sa composition actuelle ne rassemble pas l'ensemble des parties prenantes essentielles dans la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac. Aussi, le manque d'une plateforme sécurisée pour le partage d'informations stratégiques, ainsi que l'absence d'une stratégie nationale multisectorielle ou d'une feuille de route spécifique de lutte contre le commerce illicite des produits du tabac, limite la capacité de planification, la mobilisation des ressources et la mise en place d'une réponse concertée face au commerce illicite des produits du tabac.

En ce qui concerne le financement de la mise en œuvre du Protocole, le pays ne dispose pas encore d'un mécanisme spécifique de financement de la lutte anti-tabac.

Pour répondre aux points susmentionnés, les mesures suivantes sont recommandées :

- Élargir le comité national de lutte contre le tabac aux autres entités gouvernementales et non gouvernementales spécialisées dans la lutte contre le blanchiment de capitaux, la bonne gouvernance, la corruption et le terrorisme, entre autres ;
- Créer et opérationnaliser une plate-forme multisectorielle spécialisée d'échange d'informations entre les parties prenantes ;
- Élaborer et mettre en œuvre une feuille de route d'accélération de la mise en œuvre du Protocole, conformément aux recommandations de la mission d'évaluation conjointe ;
- Élaborer, valider et mettre en œuvre un plan de communication de la stratégie ;
- Mettre en place et opérationnaliser un mécanisme de financement innovant prenant en considération les expériences avec la Convention et le Protocole.

Deuxièmement, 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**, efficaces, afin d'assurer la pleine mise en œuvre du Protocole.

La République du Togo a réalisé des avancées significatives dans l'intégration des dispositions du Protocole dans son système juridique interne, notamment avec l'adoption de la Loi n°2010-017 relative à la production, la commercialisation et la consommation des produits du tabac, de l'Arrêté Interministériel n°005/MEF/MCIPSPT du 6 février 2017 portant réglementation du marquage fiscal sécurisé obligatoire, ainsi que l'Arrêté Interministériel n°018/MCIDSPPCL/MSPC/MEF/MSHP fixant les conditions d'octroi et de

retrait d'agrément de production, d'importation, d'exportation, de transit et de réexportation des produits du tabac et ses dérivés.

Néanmoins, le dispositif juridique nationale - mis en place avant la ratification du Protocole par le Togo en 2018 - demeure toujours insuffisant pour garantir une mise en œuvre complète et conforme aux exigences du Protocole, notamment en matière de lutte contre le commerce illicite. Ainsi, il est recommandé d'adopter les mesures suivantes :

- Réviser le cadre juridique pour la mise en œuvre du Protocole, afin de garantir que tous les textes existants soient conformes au Protocole (par exemple, en ce qui concerne les articles 6 et 8 du Protocole et d'autres mesures relatives à la chaîne d'approvisionnement) ;
- Renforcer les textes réglementaires relatifs au système de suivi et de traçabilité afin de s'assurer qu'il est constitué de marques d'identification uniques et qu'il est entièrement conforme au Protocole.

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 évitant le mélange du tabac avec des produits autres que le tabac.

Le pays a également accompli d'importants progrès dans la mise en œuvre du **système de suivi et traçabilité** des produits du tabac par l'adoption de l'Arrêté Interministériel n°005/MEF/MCIPSPT du 6 février 2017 portant réglementation du marquage fiscal sécurisé obligatoire. Le pays a également mis sur pied un système de licences du tabac par l'Arrêté Interministériel n°018/MCIDSPPCL/MSPC/MEF/MSHP fixant les conditions d'octroi et de retrait d'agrément de production, d'importation, d'exportation, de transit et de réexportation des produits du tabac et ses dérivés. Toutefois, le système de marquage sécurisé en place au Togo ne contient pas toutes les informations requises par le Protocole et son activation n'est pas effective sur tous les produits du tabac mis sur le marché.

En outre, aucun texte dans le pays n'instaure de licence pour le transport de quantités commerciales de tabac ou de matériel de fabrication. Enfin, les dispositions du Protocole relatives 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 du tabac au Togo, les mesures suivantes sont recommandées :

- Veiller à ce que chaque unité de produit du tabac dispose d'un identifiant unique, sécurisé et traçable, qui contient toutes les informations requises par le Protocole et qui est correctement apposé et activé ;
- Renforcer les contrôles de marchandises en transit dans les postes transfrontaliers maritimes et terrestres par des moyens modernes, afin de minimiser les détournements des produits de tabac ;
- Renforcer l'élaboration, le contrôle et la vérification des licences ;
- Renforcer l'échange d'informations entre institutions concernées (Ministère chargé de la santé, Ministère chargé du commerce, Ministère chargé de la justice et CENTIF) avant toute délivrance de licence afin de s'assurer de l'effectivité de la diligence raisonnable dans le processus d'octroi des licences ;
- Appliquer strictement toutes les mesures du Protocole liées à la vente hors taxe, en zone de franchise, au transit international, par internet et autres nouvelles technologies de communication.

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.

Au Togo, plusieurs mesures juridiques ont été prises pour se conformer aux dispositions du Protocole, notamment par l'incrimination et l'établissement de sanctions pénales ou non pénales efficaces, proportionnelles et dissuasives contre les auteurs et complices de commerce illicite du tabac dans la Loi n° 2010-017 relative à la production, à la commercialisation, à la consommation des cigarettes et autres produits du tabac, aussi bien pour les personnes physiques que les personnes morales et à travers d'autres textes connexes tels que le code pénal de 2015 et la loi Uniforme n° 2026-001 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive dans les états membres de l'UMOA.

Plusieurs institutions sont habilitées à **enquêter et poursuivre** les auteurs et complices de commerce illicite au Togo, notamment, les tribunaux, la Cellule nationale de traitement des informations financières, l'Office togolais des recettes, ainsi que les services spécialisés de la Police et de la Gendarmerie.

Toutefois, bien que la Loi n° 2010-017, le Code pénal, le Code des procédures pénales et la loi Uniforme n° 2026-001 prévoient des sanctions, celles-ci demeurent toujours faibles et non suffisamment dissuasives, et l'application effective desdites sanctions demeure chose rare. Ainsi, les mesures suivantes sont recommandées :

- Compiler et divulguer le cadre juridique de la répression du commerce illicite des produits du tabac ;
- Renforcer les sanctions pénales et administratives, afin de les rendre plus dissuasives à l'encontre des personnes impliquées dans le commerce illicite des produits du tabac ;

- Renforcer les enquêtes et poursuites contre les auteurs et complices du commerce illicite du tabac.

Cinquièmement, la coopération internationale et régionale. Le Protocole exige également que les Parties collaborent entre elles ou par l'intermédiaire d'organisations internationales et régionales compétentes pour fournir des formations, une assistance technique et une coopération dans les domaines scientifiques, techniques et technologiques.

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 Togo a conclu divers accords avec d'autres Parties dans les domaines couverts par le Protocole, notamment dans le cadre de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et bénéficie d'une coopération soutenue entre autorités compétentes aux niveaux national, sous-régional, régional et international. Parmi ces accords, on peut citer, l'Accord de police criminelle de la CEDEAO de 2004 et à l'accord-cadre de coopération en matière de sécurité et de renseignements entre les Etats membres de l'UEMOA, qui facilitent la remise de police à police, des criminels sans autres modalités substantielles, de la Convention A-P1-8-94 sur l'extradition de la CEDEAO, ou de l'Accord de coopération en matière de Police criminelle entre les pays de la CEDEAO.

Toutefois, la portée et le nombre des arrangements bilatéraux en matière de coopération bilatérale et d'extradition demeurent toujours limités. Ainsi, les mesures suivantes sont recommandées :

- Renforcer la coopération internationale, bilatérale, régionale et multilatérale en vue de l'accélération de la mise en œuvre du Protocole ;
- Renforcer la coopération des organes compétents avec les organisations internationales et intergouvernementales ;
- Renforcer la collaboration et l'échange d'information entre le Togo et tous les pays de la région.

Sixièmement, renforcer les capacités des parties prenantes. Le Protocole impose aux Parties de coopérer entre elles, ou par l'intermédiaire d'organisations internationales et régionales compétentes, en vue de renforcer la formation, l'assistance technique et la coopération dans les domaines scientifique, technique et technologique.

À cet égard, le pays collabore avec plusieurs organisations internationales et régionales compétentes dans la mise en œuvre de programmes de renforcement des capacités, notamment l'OMS, l'OMD, le FMI, la Banque mondiale, l'ONUUDC et le GIABA.

Néanmoins, ces initiatives ne ciblent pas spécifiquement la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac. Ainsi, il est recommandé de :

- Organiser des formations de formateurs dans la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac pour les acteurs clés, notamment les acteurs judiciaires, les gendarmes et policiers, douaniers ainsi que les parlementaires ;
- Sensibiliser les acteurs et les populations sur le contenu du Protocole ;
- Vulgariser les textes relatifs à la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac.

Aperçu du pays¹

La République du Togo a **signé** le Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac le 9 janvier 2014 et l'a **ratifié** le 31 janvier 2018.

Le pays **importe le tabac** pour ses besoins de consommation interne et aussi réexporte le tabac vers les pays enclavés (Burkina Faso, Mali, Niger). Quatorze (14) sociétés seraient impliquées dans l'importation des produits du tabac. L'analyse de la provenance des importations de tabac au Togo fait ressortir une prédominance du Nigéria avec 43% des importations, suivi de la Côte d'Ivoire, des Emirats Arabes Unis, du Sénégal et de la Chine².

Le Togo a **adopté** :

- la Loi n° 2010-017 relative à la production, à la commercialisation, à la consommation des cigarettes et autres produits du tabac³ ;
- les Décret n° 2012-071/PR portant réglementation des points de vente du tabac et ses produits dérivés⁴, Décret n°2012-072/PR portant interdiction de publicité, de promotion et de parrainage du tabac et ses produits dérivés au Togo⁵, Décret n° 2012-050/PR portant composition, attributions et fonctionnement du comité national de lutte contre le tabac (CNLT)⁶, Décret n° 046/PR portant interdiction de fumer dans les lieux publics⁷, et Décret n°047/PR portant modalités d'application des normes relatives au conditionnement et à l'étiquetage des produits du tabac et ses produits dérivés⁸.

Le pays a également adopté plusieurs arrêtés d'application dont l'Arrêté Interministériel n°005/MEF/MCIPSPT du 6 février 2017 portant réglementation du marquage fiscal sécurisé obligatoire⁹.

¹ <https://extranet.who.int/fctcapps/fctcapps/fctc/implementation-database/parties/togo> et <https://extranet.who.int/fctcapps/fctcapps/protocol/implementation-database/parties/togo>

² Centre Autonome d'Etudes et de Renforcement des Capacités pour le Développement au Togo (CADERDT), La politique fiscale au service de la lutte antitabac au Togo : simulation des répercussions d'une modification du système de taxation des produits du tabac, 2018, <https://elibrary.acbfact.org/acbf/collect/acbf/index/assoc/HASH0129/c80c3227/0f1be2db/c202.dir/Politique%20fiscale%20%20Togo.pdf>

³ <https://jo.gouv.tg/sites/default/files/annee/2010/jo%202010-43.pdf>

⁴ <https://assets.tobaccocontrolaws.org/uploads/legislation/Togo/Togo-Decree-No.-2012-071-native.pdf>

⁵ <https://assets.tobaccocontrolaws.org/uploads/legislation/Togo/Togo-Decree-No.-2012-072-native.pdf>

⁶ <https://assets.tobaccocontrolaws.org/uploads/legislation/Togo/Togo-Decree-No.-2012-050-native.pdf>

⁷ <https://assets.tobaccocontrolaws.org/uploads/legislation/Togo/Togo-Decree-No.-2012-046-native.pdf>

⁸ <https://assets.tobaccocontrolaws.org/uploads/legislation/Togo/Togo-Decree-No.-2012%E2%80%9393047-native.pdf>

⁹ https://jo.gouv.tg/sites/default/files/JO/JOS_22_03_17-62e%20ANNEE%20N%C2%B010.pdf (Page 52)

Depuis 1975, le Togo est membre de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)¹⁰, ainsi que du Traité Révisé¹¹. Le Togo a également signé la Convention de la CEDEAO sur l'assistance mutuelle en matière pénale¹².

Un certain nombre d'acteurs gouvernementaux participent à la mise en œuvre des dispositions du Protocole au Togo.

- Le ministère en charge du commerce est chargé de délivrer, de révoquer et de contrôler les licences pour les activités liées au tabac, ainsi que de mener des enquêtes et des inspections.
- L'Office togolais des recettes (OTR) met en œuvre le système de suivi et traçabilité depuis 2022 et veille à l'application de la loi fiscale sur le tabac.
- Le ministère chargé de la sécurité et notamment Office Centrale de Répression du Trafic Illicite des Drogues et du Blanchiment (OCRTRIDB), mène des enquêtes et inspections, procède à des saisies et à des arrestations.
- Le ministère chargé de la santé est principalement responsable des politiques et mesures liées à la santé publique et travaille avec d'autres agences gouvernementales pour mettre en œuvre des mesures visant à réduire et à éliminer le commerce illicite du tabac.

¹⁰ The 1975 Treaty of the Economic Community of West African States, <https://ecowas.int/wp-content/uploads/2022/06/THE-1975-TREATY-OF-ECOWAS.pdf>

¹¹ The 1993 Revised Treaty of the Economic Community of West African States, <https://ecowas.int/wp-content/uploads/2022/08/Revised-treaty-1.pdf>

¹² ECOWAS Convention A/P.1/7/92 on mutual assistance in criminal matters, <https://gazettes.africa/archive/aa-ecowas/1992/aa-ecowas-official-journal-dated-1992-07-01-vol-23.pdf>

ÉTAT DE LA MISE EN ŒUVRE, LACUNES ET RECOMMANDATIONS

Cette section du rapport suit la structure du Protocole. Elle présente les exigences de chacun des principaux articles, analyse l'état de mise en œuvre de chaque article, détaille les progrès accomplis et fait ressortir les écarts entre les obligations énoncées dans le traité et le niveau d'application par le Togo. Enfin, elle fournit des recommandations sur la manière dont les lacunes identifiées devraient être résolues, dans le but d'aider le pays à s'acquitter de ses obligations au titre dudit Protocole.

PARTIE 1 : INTRODUCTION

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

La République togolaise a ratifié plusieurs conventions internationales, régionales et communautaires, notamment de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC)¹³ et de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (UNTOC)¹⁴. Il s'agit également de la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (CUACC), adoptée le 11 juillet 2003 à Maputo et entrée en vigueur le 5 août 2006¹⁵, ou du Protocole A/P3/12/01 de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) sur la lutte contre la corruption¹⁶.

En outre, le Togo est Partie à l'Accord de police criminelle de la CEDEAO de 2004 et à l'Accord-cadre de coopération en matière de sécurité et de renseignements entre les États membres de l'UEMOA, qui facilitent la remise de police à police, des criminels sans autres modalités substantielles, à la Convention A-P1-8-94 sur l'extradition de la CEDEAO et à l'Accord de coopération en matière de Police criminelle entre les pays de la CEDEAO.

Bien que le commerce illicite des produits du tabac ne soit pas spécifiquement traité par ces instruments, la corruption et le crime organisé international peuvent favoriser, soutenir ou faciliter ce commerce illicite.

Recommandation

Il est recommandé au gouvernement du Togo de communiquer au Secrétariat de la CCLAT les textes de tous les accords bilatéraux, multilatéraux, régionaux ou internationaux pertinents qu'il a conclus et qui ont un lien avec le Protocole, notamment :

- *Les accords de coopération douanière et de détection-répression ;*

¹³ La CNUCC a été ratifiée par le Togo par la loi n°2005-007 du 18 mai 2005,

https://jo.gouv.tg/sites/default/files/annee_txt/2005/Pages%20from%20jo_2005-021.pdf#page=1

¹⁴ La Convention CTO a été signée et ratifiée par le Togo respectivement le 12 décembre 2000 et le 2 juillet 2004, <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-f.pdf>

¹⁵ Elle a été signée par le Togo le 27 janvier 2013 et ratifiée le 19 novembre 2019,

<https://au.int/sites/default/files/treaties/36382-sl->

[AFRICAN UNION CONVENTION ON PREVENTING AND COMBATING CORRUPTION.pdf](#)

¹⁶ Adopté le 21 décembre 2001 à Dakar et ratifié par le Togo par la loi n° 2009-005 du 4 mai 2009

- *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 GÉNÉRALES

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 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.

État de mise en œuvre

Le **Comité national de lutte contre le tabac (CNLT)** a été créé par la Loi n° 2010-017 relative à la production, à la commercialisation, à la consommation des cigarettes et autres produits du tabac. Le CNLT est créé et placé sous la tutelle du ministère de la Santé. La composition du CNLT a été précisée par le Décret n° 2012-050/PR portant composition, attributions et fonctionnement du comité national de lutte contre le tabac (CNLT), En outre, les neuf (09) membres du CNLT ont été nommés par Arrête n°2023/ A32 /MSHPAUS/CAB/SG Portant nomination des membres du comité national de lutte contre le tabac¹⁷.

Le pays a également mis en place et opérationnalisé le **Programme national des addictions aux produits psychoactifs (PNAPP)**, créé par Arrête n°016/2020/MSHP/CAB/SG du 23 janvier 2020. Le PNAPP est dirigé par un coordonnateur national nommé par arrêté du ministre chargé de la santé. La coordination interinstitutionnelle entre les différentes autorités nationales responsables de la mise en œuvre du Protocole demeure limitée. Le PNAPP collabore avec des points focaux issus de différents ministères afin d'assurer une approche multisectorielle. Toutefois, cette coordination n'est pas formalisée et les réunions se tiennent de manière ponctuelle, sans de l'ensemble des acteurs clés.

Le pays a également adopté un Plan Stratégique de lutte contre le tabagisme (2016 - 2020) avec l'appui financier et technique de du Bureau de l'OMS-Togo, mais ce plan n'a pas été mis en œuvre faute de moyens.

¹⁷ <https://atca-africa.org/wp-content/uploads/2023/04/Arrete-nomination-des-membres-CNLT-.pdf>

La collaboration avec d'autres organisations internationales pour la mise en œuvre du Protocole est quasi-inexistante. L'implication du ministère chargé des affaires étrangères dans la négociation des accords bilatéraux et multilatéraux dans la mise en œuvre du Protocole demeure également limitée.

La République togolaise a également accompli des progrès significatifs dans **la protection des politiques de santé publique contre toute ingérence de l'industrie du tabac**, notamment par l'adoption de la loi n° 2010-017 relative à la production, à la commercialisation et à la consommation des cigarettes et autres produits du tabac¹⁸.

Cette loi prévoit explicitement, en son article 28, que tout fonctionnaire ou représentant de l'État qui viole les dispositions de la présente loi en se rendant complice d'un fabricant, d'un importateur ou d'un distributeur de tabac et de ses produits dérivés - notamment en participant à, en autorisant ou en acceptant le commerce illicite de ces produits - est passible d'une peine d'emprisonnement de trois (03) mois à deux (02) ans et d'une amende allant d'un million (1 000 000) à dix millions (10 000 000) de francs CFA, ou de l'une de ces deux peines seulement¹⁹.

Le pays a également adopté l'arrêté n° 107/2014/MS/CAB/SG fixant les modalités d'application de l'article 28 de la loi n° 2010-017 du 31 décembre 2010, relatif aux **conflits d'intérêts** entre les objectifs de santé publique et les intérêts commerciaux des entreprises du tabac²⁰.

Toutefois, la mise en œuvre effective desdits textes fait défaut de telle sorte que l'ingérence de l'industrie du tabac dans les politiques de santé publique demeure une problématique au Togo.

Recommandations

Il est recommandé aux autorités togolaises d'allouer des ressources dédiées à la lutte antitabac, notamment en affectant une part des recettes générées pour la mise en œuvre de la CCLAT et du Protocole.

Il est en outre recommandé de formaliser et renforcer la coordination multisectorielle, sous le leadership du PNAPP et d'élargir cette coordination aux autres entités spécialisées dans la mise en œuvre du Protocole non encore membres.

¹⁸ Loi n° 2010-017 relative à la production, à la commercialisation, à la consommation des cigarettes et autres produits du tabac, précitée

¹⁹ Ibid, Article 28.

²⁰ Arrêté n° 107/2014/MS/CAB/SG fixant les modalités d'application de l'article 28 de la loi n° 2010-017 du 31 décembre 2010 relatif aux conflits d'intérêt entre les objectifs de santé publique et les intérêts commerciaux des firmes du tabac, <https://assets.tobaccocontrol.org/uploads/legislation/Togo/Togo-Order-No.-1072014-native.pdf>

Il est enfin recommandé à la République togolaise de renforcer la mise en œuvre des dispositions relatives à la protection contre l'ingérence de l'industrie du tabac dans les politiques de santé publique, en appliquant strictement les dispositions juridiques en vigueur dans le pays, ainsi que les directives de l'Article 5.3 de la CCLAT et de l'Article 4.2 du Protocole.

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

La protection des données personnelles est principalement réglementée par la Loi n° 2019-014 relative à la protection des données à caractère personnel²¹, ainsi que le Décret n° 2020-111/PR du 09/12/2020, portant organisation et fonctionnement de l'Instance de Protection des Données à Caractère Personnel (IPDCP)²².

Cette loi régit la collecte, le traitement, la transmission, le stockage, l'usage et la protection des données à caractère personnel²³. Elle garantit que tout traitement des données à caractère personnel, sous quelque forme que ce soit, ne porte atteinte aux libertés et aux droits fondamentaux des personnes physiques²⁴. C'est dans cette logique qu'elle impose aux responsables de traitement (structures publiques, collectivités locales ou entités privées qui traitent des données personnelles) des obligations telles que la confidentialité des données²⁵, la sécurité des données collectées²⁶, la conservation des données²⁷ et enfin l'obligation de pérennité des données²⁸.

En outre, toute personne quelle que soit sa nationalité, peut également s'opposer à un quelconque traitement relatif à ses propres données pour des motifs légitimes²⁹.

²¹ Loi n° 2019-014 relative à la protection des données à caractère personnel,

https://jo.gouv.tg/sites/default/files/JO/JOS_29_10_2019-64E%20ANNEE-N%C2%B026%20TER.pdf

²² Décret n° 2020-111 /PR du 09/12/2020, Portant organisation et fonctionnement de l'Instance de Protection des Données à Caractère Personnel (IPDCP), <https://anid.gouv.tg/wp-content/uploads/2024/11/Decret-portant-organisation-et-fonctionnement-de-lInstance-de-protection-des-donnees-a-caractere-personnel.pdf>

²³ Ibid, Article 1, al.1

²⁴ Ibid, Article 1, al.2

²⁵ Ibid, Article 51

²⁶ Ibid, Article 52

²⁷ Ibid, Article 53

²⁸ Ibid, Article 54

²⁹ Ibid, Article 45

Toutefois, la Partie togolaise n'a pas rapporté la preuve de la mise en œuvre effective desdites mesures pour protéger les personnes impliquées dans le commerce du tabac.

Recommandation

Il est recommandé aux autorités togolaises de produire et de maintenir à jour les données statistiques sur la mise en œuvre des obligations liées au Protocole.

PARTIE III : CONTROLE DE LA CHAINE 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

L'Arrêté Interministériel n°018/MCIDSPPCL/MSPC/MEF/MSHP fixant les conditions d'octroi et de retrait d'agrément de production, d'importation, d'exportation, de transit et de réexportation des produits du tabac et ses dérivés³⁰, requiert expressément que toute production, toute importation, toute exportation, tout transit, toute réexportation des produits du tabac et ses dérivés fassent l'objet d'un agrément³¹.

Cet agrément est délivré par le ministère chargé du commerce pour un (1) an renouvelable³². En outre, la production, l'importation, la distribution, la vente en gros, le négoce, l'entreposage ou la distribution de tabac et de produits du tabac sont fortement encadrés par la Loi n° 2010-017 relative à la production, à la commercialisation, à la consommation des cigarettes et autres produits du tabac³³.

³⁰ Arrêté Interministériel N°018/MCIDSPPCL/MSPC/MEF/MSHP fixant les conditions d'octroi et de retrait d'agrément de production, d'importation, d'exportation, de transit et de réexportation des produits du tabac et ses dérivés, <https://assets.tobaccocontrol.org/uploads/legislation/Togo/Togo-Intermin.-Order-No.-0172019-native.pdf>

³¹ Ibid, Article 2

³² Ibid, Article 3

³³ Loi n° 2010-017 relative à la production, la commercialisation, à la consommation des cigarettes et autres produits du tabac, <https://jo.gouv.tg/sites/default/files/annee/2010/jo%202010-43.pdf>

Le Décret n° 2012-071/PR portant réglementation des points de vente du tabac et ses produits dérivés³⁴, quant à lui requiert que la vente de tabac au détail doive s'effectuer dans un point de vente de tabac, en présence physique de l'exploitant du point de vente de tabac ou de son préposé et de l'acheteur³⁵.

L'Arrêté interministériel n° 018/MCIDSPPCL/MSPC/MEF/MSHP, exige plusieurs informations préalables avant toute délivrance de licence de tabac, notamment, un dossier technique sur le ou les produits à commercialiser conformément à la CCLAT/OMS et la loi anti-tabac n° 2010-017 et ses textes d'application. A cela s'ajoute une fiche de renseignement fournie par l'administration, dûment remplie, datée et signée par le demandeur de l'agrément.

Cette fiche requiert des informations relatives à l'identité du demandeur personne physique³⁶ ou morale³⁷ telles que son nom complet, son nom commercial, son numéro d'enregistrement commercial, ses numéros d'enregistrement fiscal et toute autre information permettant de l'identifier correctement (adresse, numéro de compte, etc.).

A cette liste s'ajoute l'exigence d'un quitus fiscal du demandeur de l'agrément, une copie de la carte de création d'entreprise, ainsi qu'un extrait de casier judiciaire du demandeur de l'agrément datant de moins de trois (3) mois et une description du circuit de distribution³⁸.

En outre, selon le Code général des impôts³⁹, toute personne physique ou morale, entité et construction juridique qui entreprend une activité commerciale ou toute autre activité, susceptible d'entraîner des obligations fiscales, y compris l'exploitation de plate-forme électronique, doit se faire immatriculer auprès de l'Administration fiscale dès le début de l'activité ou de la création de l'entreprise⁴⁰.

En outre, ledit Arrêté interministériel conditionne la délivrance de licence au paiement d'une quittance d'un montant de deux millions (2.000.000) F CFA⁴¹. Le renouvellement de la licence est également conditionné à la mise à disposition de plusieurs documents et au paiement des droits de renouvellement.

³⁴ Décret n° 2012-071/PR portant réglementation des points de vente du tabac et ses produits dérivés, <https://assets.tobaccocontrolaws.org/uploads/legislation/Togo/Togo-Decree-No.-2012-071-native.pdf>

³⁵ Ibid, Article 5

³⁶ <https://www.otr.tg/index.php/fr/documentation/sur-les-impots/derniers-publications/depliant-otr-2019/172-immatriculation-fiscale/file.html>

³⁷ Ibid, page 2

³⁸ Ibid, Article 4.

³⁹ Code général des impôts et Livres des procédures fiscales 2025, <https://www.otr.tg/index.php/fr/impots/reglementations-fiscales/code-general-des-impots/600-code-general-des-impots-livre-des-procedures-fiscales-mis-a-jour-2025/file.html>

⁴⁰ Ibid, Article 7

⁴¹ Article 4, Arrêté interministériel N°018/MCIDSPPCL/MSPC/MEF/MSHP fixant les conditions d'octroi et de retrait d'agrément de production, d'importation, d'exportation, de transit et de réexportation des produits du tabac, <https://assets.tobaccocontrolaws.org/uploads/legislation/Togo/Togo-Intermin.-Order-No.-0172019-native.pdf>

Enfin, le système juridique togolais des licences prévoit clairement l'obligation d'inspection, ainsi que les conditions dans lesquelles l'agrément peut être retiré, notamment en cas d'infraction aux dispositions législatives ou réglementaires en vigueur et en cas de non-respect des engagements souscrits dans le cadre de l'activité. Le retrait est notifié au concerné dans un délai d'un (1) mois après sa mise en demeure⁴².

Toutefois, aucune disposition ou texte juridique dans le pays :

- n'oblige les titulaires de licence à informer l'autorité compétente de toute acquisition ou cession d'équipement de fabrication ;
- n'oblige les titulaires de licence de commerce du tabac à soumettre tout ou partie de la destruction du matériel de fabrication à la surveillance de l'autorité compétente ;
- ne précise clairement si le transport de quantités commerciales de tabac ou de matériel de fabrication doivent être également couverts par le régime de licences.

Recommandations

Il est recommandé aux autorités togolaises d'amender les règles et procédures d'autorisation d'installation et de licence pour exiger que la destruction du matériel de fabrication s'effectue sous la surveillance de l'autorité compétente.

Il est également recommandé aux autorités togolaises d'amender leurs textes juridiques applicables afin de prendre en compte l'obligation d'informer l'autorité compétente de toute acquisition ou élimination de matériel de fabrication.

Il est enfin recommandé aux autorités togolaises d'amender les textes juridiques en vigueur afin de s'assurer que le transport de quantités commerciales de tabac ou de matériel de fabrication sont couverts par le régime de licences.

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 sur : 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.

⁴² Ibid, Article 8

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

En premier lieu, il n'existe dans le pays aucune mesure spécifique effective de diligence raisonnable applicable au commerce du tabac. Il n'existe pas spécifiquement un texte applicable dans le pays obligeant les firmes de tabac à contrôler les ventes à leurs clients pour s'assurer que l'offre et la demande correspondent au marché de vente ou d'utilisation prévu.

En deuxième lieu, il n'existe pas non plus une mesure obligeant tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement du tabac à mettre en œuvre des mesures de diligence particulière visant à contrôler toutes les activités des différents intervenants, notamment les importateurs/entrepôts, débutants et détaillants.

Certes, la Loi uniforme n° 2026-001 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive dans les états membres de l'UMOA⁴³, a mis en place un régime spécifique de diligence générale sur certains acteurs notamment les banques, établissements financiers et professions libérales, mais cette loi n'a pas visé nommément les sociétés de tabac⁴⁴.

Recommandation

Il est recommandé aux autorités de prendre un texte réglementaire pour appliquer les mesures de diligence spécifique prévues par le Protocole à tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement du commerce du tabac.

Article 8 : Suivi et traçabilité

Les principales obligations découlant de l'Article 8 du Protocole sont les suivantes :

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

⁴³ Loi n° 2018 - 004 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme dans les états membres de l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA),

https://jo.gouv.tg/sites/default/files/JO/JOS_04_05_2018-63E%20ANNEE%20N%C2%B0%2007.pdf

⁴⁴ Ibid, Articles 5 et 6

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

Le pays a adopté la Loi de finances n° 2009-030 portant Loi de finances Gestion 201045, qui prévoit que les divers produits de consommation sont soumis au contrôle et la traçabilité à l'importation et à la production en République Togolaise⁴⁶. Cette loi précise qu'un arrêté du ministre chargé des Finances fixe les conditions d'application de la présente disposition⁴⁷.

En outre, la République togolaise a adopté l'Arrêté Interministériel n° 005/MEF/MCIPSPT du 6 février 2017 portant réglementation du marquage fiscal sécurisé obligatoire⁴⁸. Ce système de suivi et traçabilité est opérationnel au Togo.

Conformément à l'Arrêté Interministériel n° 007/ MEF/MCIDSPPCL du 12 juin 2020 modifiant l'arrêté interministériel n° 003 du 11 octobre 2019 fixant les dates d'entrée en vigueur du marquage fiscal⁴⁹, le marquage fiscal est entré en vigueur le 1er septembre 2020 pour les Cigares (y compris ceux à bouts coupés), cigarillos et cigarettes, en tabac ou en succédanés de tabac⁵⁰.

⁴⁵ Loi de finances n° 2009-030 portant loi de finances Gestion 2010, <https://jo.gouv.tg/sites/default/files/annee/2009/jo%202009-44.pdf>

⁴⁶ Ibid, Article 1475, al.1

⁴⁷ Ibid, Article 1475, al.2

⁴⁸ Arrêté Interministériel n° 005/MEF/MCIPSPT du 06 février 2017 portant réglementation du marquage fiscal sécurisé obligatoire, https://jo.gouv.tg/sites/default/files/JO/JOS_22_03_17-62e%20ANNEE%20N%C2%B010.pdf (Page 52)

⁴⁹ Arrêté Interministériel n° 007/ MEF/MCIDSPPCL du 12 juin 2020 modifiant l'arrêté interministériel N°003 du 11 octobre 2019 fixant les dates d'entrée en vigueur du marquage fiscal, https://jo.gouv.tg/sites/default/files/JO/JOS_12_06_2020%20-%2065%20E%20ANNEE%20N%C2%B0%2019%20TER.pdf

⁵⁰ Ibid, Article 2, Nouveau.

Ce processus a été conduit par un Comité de suivi, qui a supervisé l'élaboration du cahier des charges, l'organisation d'un appel d'offres international et la sélection du prestataire technique, la société SICPA (opérateur du système).

Ce marquage fiscal sécurisé est entièrement sous le contrôle de l'administration avec l'obligation pour les fabricants et importateurs des produits de l'exécuter. Il se présente sous forme de marques fiscales de sécurité indélébile, apposé sur les produits du tabac⁵¹.



Photo : Marquage d'identification sur un paquet de cigarettes destiné au marché togolais⁵².

Le texte indique que le fait générateur du marquage fiscal sécurisé est constitué par l'importation ou par la production des produits concernés⁵³. Les fabricants procéderont aux mises en conformité du système de marquage, à leurs frais, conformément aux directives de l'administration⁵⁴.

Enfin, le gouvernement togolais a pris la Circulaire Interministérielle n° 024 du 06/02/17 d'application du marquage fiscal sécurisé obligatoire⁵⁵, qui donne les caractéristiques techniques de ce système de marquage fiscal. Ce système de marquage vise en outre, le traçage des produits concernés dans tout le pays, afin d'identifier l'origine, la légitimité desdits

⁵¹ Ibid, Article 3, al.1

⁵² Il existe également une application mobile appelée SAM Togo qui permet de scanner les marques fiscales apposées sur divers produits, y compris les produits du tabac. Elle peut être téléchargée gratuitement sur les appareils Apple et Android. Elle a été officiellement lancée en août 2024 par l'Office togolais des recettes (OTR), sous l'égide du ministère du Commerce, et développée par un développeur local afin de fonctionner en conjonction avec les marques fiscales mises au point par SICPA.

⁵³ Ibid, Article 3, al.2

⁵⁴ Ibid, Article 13.3

⁵⁵ Circulaire Interministérielle N° 024 du 06/02/17 d'application du marquage fiscal sécurisé obligatoire, https://jo.gouv.tg/sites/default/files/JO/JOS_22_03_17-62e%20ANNEE%20N%C2%B010.pdf (Page 54)

produits et supprimer la production illicite, les importations illégales ainsi que la fabrication et la vente de produits contrefaits⁵⁶.

Cette Circulaire Interministérielle n° 024 du 6 février 2017 précise que le marquage des produits fabriqués sur le territoire doit être exécuté avant que les produits concernés ne quittent le site du fabricant et avant leur commercialisation sur le territoire⁵⁷, alors que le marquage des produits importés doit être exécuté avant la distribution et commercialisation des produits concernés sur le territoire⁵⁸.

Toutefois, le système en place au Togo ne contient pas toutes les informations requises par le Protocole et également son activation n'est pas effective sur tous les produits du tabac mis sur le marché.

En outre, le système de marquage en place dans le pays n'est pas accessible aux autres Parties concernées par le biais de lien avec les marques d'identification uniques, conformément aux exigences de l'Article 8 (paragraphe 6) du Protocole.

Enfin, aucun texte dans le pays ne prévoit la centralisation des données et en plus aucun point focal de centralisation n'a été prévu ou désigné.

Recommandations

Il est recommandé à la Partie togolaise de prendre toutes les dispositions afin de s'assurer que le système de marquage sécurisé en place contienne toutes les informations requises par le Protocole et qu'il est entièrement activé sur tous les produits visés mis à la consommation.

Il est en outre recommandé aux autorités togolaises d'amender la réglementation en vigueur sur le système de marquage sécurisé afin de requérir la centralisation des données dans une base de données centrale et la désignation d'un point focal central chargé du partage d'information avec d'autres Parties.

Il est enfin recommandé aux autorités togolaises d'amender les textes réglementaires relatifs au système de suivi et de traçabilité afin de s'assurer qu'il est constitué de marques d'identification uniques et qu'il est accessible aux autres Parties.

Article 9 : Tenue des 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.

⁵⁶ Ibid, Article premier

⁵⁷ Ibid, Article 3.1.

⁵⁸ Ibid, Article 3.2.

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

En premier lieu, dans le cadre de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA), l'Acte Uniforme relatif au Droit des Sociétés Commerciales et du GIE (AUSCGIE)⁵⁹, rend obligatoire la tenue d'un registre. Toute société se doit d'ouvrir et de tenir à jour un tel registre⁶⁰. Les organes de contrôle doivent s'assurer du respect de ces obligations⁶¹.

En outre, les dirigeants sont également tenus de veiller au respect de l'obligation de tenue des registres, notamment à mettre en place et à veiller à la tenue à jour du registre ; à signer toutes les écritures contenues dans le registre ; à fournir au commissaire aux comptes de la société une déclaration attestant de la tenue conforme du registre.

Dans le même sens, les commissaires aux comptes également ont l'obligation de s'assurer de l'existence du registre, de donner un avis sur la tenue conforme du registre et d'annexer la déclaration des dirigeants sur la tenue conforme du registre.

⁵⁹ Article 746-1, Acte Uniforme de l'OHADA relatif au droit des sociétés commerciales et du GIE (AUSCGIE), <https://www.droit-afrique.com/upload/doc/ohada/Ohada-Acte-Uniforme-2014-Societes-commerciales-GIE.pdf>

⁶⁰ Ibid, Article 746-2 AUSCGIE

⁶¹ Ibid, Article 746-2 AUSCGIE.

Le Commissariat des Douanes et Droits Indirects (CDDI) détient des statistiques informatiques sur tous les mouvements en douane des importations et a également à sa disposition toutes les déclarations en douanes des transactions archivées.

En deuxième lieu, l'Acte Uniforme de l'OHADA relatif au droit des Sociétés Commerciales et du GIE (AUSCGIE)⁶², oblige les personnes morales ou physiques à recruter un commissaire aux comptes (auditeur externe) ayant pour mission de contrôler et de vérifier la sincérité des écritures comptables, des états financiers et des registres de sociétés⁶³.

Le régime de transit est fortement encadré par le Chapitre 3 du Code des douanes de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)⁶⁴. Dans le cadre du régime de transit simplifié dudit Code, les autorités douanières peuvent autoriser certaines simplifications concernant le placement des marchandises sous le régime du transit de la communauté ou concernant la fin de ce régime⁶⁵.

Ce code exige non seulement certaines cautions, mais également plusieurs informations telles que le nombre et la nature des colis, la marque et le numéro des colis, le poids, la nature des marchandises, l'identification des moyens de transport, ainsi que les titres de transport⁶⁶. Il a également fortement réglementé dans son Chapitre 2, l'admission en franchise. Il prévoit notamment que l'alcool, les boissons alcoolisées et *les tabacs*, sont exclus des marchandises admises en franchise⁶⁷.

En outre, la tenue de registres comptables et financiers, ainsi que le registre des amortissements des équipements ou du matériel acquis est rendu obligatoire par l'Acte Uniforme de l'OHADA relatif au droit des Sociétés Commerciales et du GIE (AUSCGIE)⁶⁸, applicable au Togo.

Ainsi, toute personne physique ou morale commerçante est tenue de créer et de tenir à jour ces registres⁶⁹. L'Acte uniforme relatif au droit comptable et à l'information financière⁷⁰, dispose que « Les livres comptables ou les documents qui en tiennent lieu, ainsi que les pièces justificatives sont conservées pendant dix ans ».⁷¹

⁶² Acte Uniforme de l'OHADA relatif au droit des sociétés commerciales et du GIE (AUSCGIE),

<https://www.droit-afrique.com/upload/doc/ohada/Ohada-Acte-Uniforme-2014-Societes-commerciales-GIE.pdf>

⁶³ Articles 712 à 716 art.712 AUSCGIE

⁶⁴ Code des douanes de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), 2017,

<https://investirautogo.tg/media/CODE-DES-DOUANES-CEDEAO-FINAL-27092017FELIX.pdf>

⁶⁵ Ibid, Article 203(1)(a)

⁶⁶ Ibid, Article 210(b)

⁶⁷ Ibid, Article 271(1)(e)

⁶⁸ Article 746-1), Acte Uniforme de l'OHADA relatif au droit des sociétés commerciales et du GIE (AUSCGIE),

<https://www.droit-afrique.com/upload/doc/ohada/Ohada-Acte-Uniforme-2014-Societes-commerciales-GIE.pdf>

⁶⁹ Article 746-2 AUSCGIE

⁷⁰ Acte Uniforme relatif au droit comptable et à l'information financière, <https://www.droit-afrique.com/uploads/OHADA-Acte-uniforme-2017-droit-comptable-information-financiere.pdf>

⁷¹ Ibid, Article 24

Enfin, l'Acte Uniforme relatif au Droit Commercial Général a mis en place le Registre du Commerce et du Crédit Mobilier (RCCM), qui est un registre central⁷², recevant toutes les informations sur les commerçants, dont notamment les statuts, les personnes légales, les registres comptables et états financiers, etc. Ce fichier centralisé peut être consulté par l'ensemble des Etats Parties au Traité OHADA⁷³.

Toutefois, aucun texte juridique au Togo n'oblige les personnes physiques ou morales visées à enregistrer les informations relatives aux tendances et prévisions du marché.

De même, aucun texte dans le pays n'instaure une obligation de partage des registres avec les autres Parties au Protocole.

Enfin, il n'a été établi aucune preuve de coopération avec d'autres Parties ou avec les organisations internationales pour partager et développer des systèmes améliorés de conservation des données.

Recommandations

Il est recommandé à la Partie togolaise de s'assurer de prendre en compte toutes les dispositions du Protocole relatives à la tenue des registres, en particulier l'obligation pour les personnes physiques ou morales impliquées dans le commerce du tabac d'enregistrer les informations sur les tendances et prévisions du marché.

Il est également recommandé aux autorités togolaises d'amender ses textes régissant le RCCM afin de prendre en compte l'obligation de partager leurs registres avec d'autres Parties au Protocole.

Il est en outre fortement recommandé aux autorités togolaises de veiller à l'application stricte des obligations liées au commerce du tabac sur toute la chaîne logistique sur leur territoire, et notamment à la tenue du registre par tous les commerçants du tabac.

Il est en plus recommandé à la Partie togolaise de renforcer sa coopération avec d'autres Parties ou des organisations internationales afin de partager et de développer des systèmes améliorés de conservation des données.

Il est enfin recommandé à la Partie togolaise de doter les services compétents des équipements modernes dans les postes transfrontaliers maritimes et terrestres afin de minimiser les détournements des produits du tabac par transit ou transbordement sur le territoire.

⁷²Article 76 de l'Acte uniforme relatif au droit commercial général, précité

⁷³ Traité OHADA modifié par le traité de Québec, Traité de Port-Louis du 17 octobre 1993

Modifié par le Traité de Québec du 17 octobre 2008, <http://www.droit-afrique.com/upload/doc/ohada/Ohada-Traite-OHADA-modifie-2008.pdf>

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

Tout d'abord, comme cela a été mentionné plus haut, il n'existe pas dans le pays une mesure spécifique effective de diligence applicable au commerce du tabac. Il n'existe pas spécifiquement un texte applicable dans le pays obligeant le contrôle des ventes de tabac aux clients pour s'assurer que l'offre et la demande correspondent au marché de vente ou d'utilisation prévu.

Ensuite, il n'existe pas non plus une mesure obligeant tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement du tabac à mettre en œuvre des mesures de diligence particulière visant à contrôler toutes les activités des différents intervenants, notamment les importateurs/entrepôts, débutants et détaillants.

Toutefois, la Loi Uniforme n° 2026-001 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive dans les états membres de l'UMOA a mis en place un régime spécifique de diligence générale sur certains acteurs, notamment les institutions financières, les prestataires de services aux sociétés et fiducies. A cette liste s'ajoutent les auditeurs externes, experts-comptables externes, ainsi que les avocats, les notaires, les autres professions juridiques indépendante.

Ainsi donc, dans le cadre de multiples contrats liés au commerce du tabac, les titulaires de licence pourraient être astreints aux mesures de vigilance établies par la loi. Ces mesures incluent entre autres, l'identification des clients⁷⁴, l'identification d'une personne morale⁷⁵, l'identification du client occasionnel⁷⁶, la vérification des virements électroniques⁷⁷, la surveillance particulière de certaines opérations⁷⁸, la communication des pièces et documents à la Cellule nationale de traitement des informations financières (CENTIF)⁷⁹, etc.

Le Règlement n° 15/2002/CM/UEMOA, relatif aux systèmes de paiement dans les Etats membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA)⁸⁰, a fortement encadré le régime des paiements. Selon ce texte communautaire, tout commerçant, est tenu d'ouvrir un compte auprès des services financiers de la Poste ou d'une banque établie dans un Etat membre⁸¹.

Ledit Règlement précise en outre que, dans les relations entre commerçants agissant dans l'exercice de leur commerce, ceux-ci ne peuvent refuser les paiements ou versements de sommes d'argent d'un montant supérieur ou égal au montant de référence, effectués par virement sur un compte ouvert auprès d'un établissement financier. Enfin, dans leurs relations entre eux ou avec leurs clients, les commerçants ne peuvent refuser les paiements ou versements de sommes d'argent d'un montant supérieur ou égal au montant de référence, effectués par chèque pré-barré ou non⁸².

Toutefois, aucun texte juridique dans le pays ne rend obligatoire les mesures de diligence raisonnable prévues par le Protocole. En outre, les mesures de diligence raisonnable ne s'étendent pas activités de commerce du tabac, notamment au contrôle des transferts de fonds liés au commerce du tabac.

Recommandations

Il est recommandé à la Partie togolaise de prendre un texte réglementaire spécifique pour rendre obligatoire les mesures de diligence raisonnable prévues par le Protocole.

Il est également recommandé à l'Etat togolais devrait également envisager de renforcer la mise en œuvre des mesures de contrôle des transferts de fonds liés au commerce du tabac.

⁷⁴ Ibid, Article 26

⁷⁵ Ibid, Article 28

⁷⁶ Ibid, Article 29

⁷⁷ Ibid, Article 33

⁷⁸ Ibid, Article 32

⁷⁹ Ibid, Article 36

⁸⁰ Règlement n° 15/2002/CM/UEMOA, relatif aux systèmes de paiement dans les Etats membres de l'Union Economique et monétaire ouest africaine (UEMOA), <https://www.droit-afrique.com/upload/doc/uemoa/UEMOA-Reglement-2002-15-systemes-de-paiement.pdf>

⁸¹ Ibid, Article 9

⁸² Ibid, Article 11

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**).

Etat de mise en œuvre

Le Décret n° 2012-0727PR portant interdiction de publicité, de promotion et de parrainage du tabac et ses produits dérivés au Togo⁸³, prescrit clairement que la vente, l'offre de vente, la fourniture ou la distribution du tabac et ses produits dérivés, la publicité, la promotion et le parrainage du tabac et de ses produits dérivés sur Internet ou tout autre support électronique, sont interdits⁸⁴.

Ce texte précise que cette interdiction s'applique aux entités qui vendent le tabac et ses produits dérivés, aux sociétés de cartes de crédit qui facilitent le paiement, aux fournisseurs d'accès internet et aux services d'envoi ou de livraison de ces produits⁸⁵.

Les fournisseurs d'accès Internet, les institutions délivrant les cartes de crédits, les services d'envoi ou de livraison des produits ont l'obligation de veiller à l'application des dispositions du présent article, et notamment, de prendre des mesures pour interdire ou restreindre les sites internet de vente de produits du tabac et de ses dérivés, interdire le paiement par carte de crédit ou toute autre mesure appropriée⁸⁶.

Toutefois, lesdites mesures ne sont pas parfaitement mises en œuvre.

Recommandation

Il est recommandé à la République togolaise de mettre en œuvre effectivement les mesures relatives à l'interdiction de vente du tabac sur Internet et avec les technologies nouvelles.

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**).

⁸³ Décret n° 2012-0727PR portant interdiction de publicité, de promotion et de parrainage du tabac et ses produits dérivés au Togo, <https://assets.tobaccocontrolaws.org/uploads/legislation/Togo/Togo-Decree-No.-2012-072-native.pdf>

⁸⁴ Ibid, Article 4, al.1

⁸⁵ Ibid, Article 4, al.2

⁸⁶ Ibid, Article 4, al.3

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 Code des douanes de la CEDEAO a fortement réglementé le transit, le transbordement et la franchise des marchandises dans les Etats membres de la CEDEAO. Ce texte pose clairement le principe que l'alcool, les boissons alcoolisées et les tabacs, sont exclus des marchandises admises en franchise⁸⁷. Le texte encadre le régime de transit de la communauté⁸⁸, le transbordement⁸⁹, le cabotage⁹⁰, les marchandises admissibles et celles exclues en entrepôt⁹¹.

En outre, ce Code a clairement établi le principe d'un système de contrôle rigoureux des marchandises sous ces régimes dans les Etats membres de la CEDEAO. Il exige que les autorités douanières effectuent des contrôles douaniers⁹². Elles ont aussi l'obligation de prévoir le dépôt, l'enregistrement et l'examen de la déclaration de marchandises et des documents qui l'accompagnent avant l'arrivée des marchandises, et la mainlevée à l'arrivée de celles-ci⁹³. Elles ont également l'obligation de vérification des marchandises ou le prélèvement d'échantillons, ou les deux à la fois⁹⁴.

Le Code exige en outre que les transports en transit soient accomplis dans les dates et délais fixés par les services des douanes qui peuvent, en outre, imposer un itinéraire aux transporteurs⁹⁵. Les autorités douanières doivent de surcroît exiger que les produits d'avitaillement se trouvant à bord d'un navire, d'un aéronef ou d'un train soient retirés de ceux-ci pour être stockés ailleurs pendant le séjour de ces moyens de transport dans le territoire douanier, uniquement dans les cas où elles jugent cette mesure nécessaire⁹⁶. Le transporteur est tenu de prendre toutes les mesures nécessaires afin de prévenir toute utilisation irrégulière des produits d'avitaillement, y compris la mise sous scellé de ces produits⁹⁷.

En pratique, le Togo a restreint l'importation aux voyageurs internationaux et/ou importation de produits de tabac en franchise de droits et de taxes. Les quantités autorisées sont de dix

⁸⁷ Article 271(1)(e), Code des douanes de la CEDEAO, précité

⁸⁸ Ibid, Articles 201 à 212

⁸⁹ Ibid, Articles 213 à 214

⁹⁰ Ibid, Article 215

⁹¹ Ibid, Articles 217 à 218

⁹² Ibid, Article 279 (1)

⁹³ Ibid, Article 274(1)(b)

⁹⁴ Ibid, Article 274(1)(d)

⁹⁵ Ibid, Article 208 (2)

⁹⁶ Ibid, Article 280(1)

⁹⁷ Ibid, Article 280(2)

paquets de cigarettes, 50 cigares ou 250 grammes de tabac ou un assortiment de ces produits à concurrence de 250 grammes⁹⁸.

Toutefois, les "mesures de contrôle et de vérification" au transit international ou au transbordement semblent toujours faibles en dépit des efforts louables accomplis par les autorités togolaises.

Recommandation

Il est recommandé à la Partie togolaise de renforcer les mesures de contrôle et de vérification des produits du tabac au transit international ou au transbordement afin d'atteindre les objectifs du Protocole.

Article 13 : Ventas 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

Le Code des douanes de la CEDEAO prescrit clairement que l'alcool, les boissons alcoolisées et les tabacs, sont exclus des marchandises admises en franchise⁹⁹.

Toutefois, les contrôles actuels demeurent faibles ce qui laisse présager des défaillances dans la mise en œuvre de cette mesure.

Recommandation

Il est recommandé à la Partie togolaise d'appliquer strictement les mesures du Protocole liées à la vente en zones de franchises des produits du tabac.

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,

⁹⁸ https://www.aeroporto-de-lome.com/fr/douanes_aeroporto_lome.php#:~:text=NB%20:%20Les%20quantit%C3%A9s%20susvis%C3%A9s%20sont,%20la%20R%C3%A9publique%20du%20Togo.

⁹⁹ Ibid, Article 271(1)(e)

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 (**Article 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

La Loi n° 2010-017 relative à la production, à la commercialisation, à la consommation des cigarettes et autres produits du tabac¹⁰⁰, interdit tout commerce illicite du tabac et ses dérivés. Cette loi prescrit que les auteurs et complices de toute contrebande ou toute contrefaçon du tabac et de ses produits dérivés sont passibles d'un emprisonnement de trois (3) mois à deux (2) ans et d'une amende de vingt millions (20 000 000) F CFA à cent millions (100 000 000) F CFA ou l'une de ces peines seulement.

Ladite loi ajoute que cette peine peut être cumulée avec la confiscation et la destruction du tabac et de ses produits dérivés qui font l'objet de contrebande et de contrefaçon, la révocation du droit d'exercer et la publication de la décision judiciaire¹⁰¹.

Dans le même sens, la Loi n° 2015-010 portant nouveau code pénal¹⁰², incrimine également le commerce illicite du tabac. Ce Code énonce clairement que les choses dont la fabrication, la détention, le transport, le commerce ou l'usage sont illicites font l'objet de confiscation aux fins de destruction ou de remise à un centre hospitalier ou de recherche même si elles n'appartiennent pas au condamné ou si la poursuite n'est pas suivie de condamnation¹⁰³. Cette confiscation peut être prononcée, en l'absence de toute poursuite, sur réquisition du ministère public, par ordonnance de référé¹⁰⁴.

¹⁰⁰ La Loi n° 2010-017 relative à la production, à la commercialisation, à la consommation des cigarettes et autres produits du tabac, <https://jo.gouv.tg/sites/default/files/annee/2010/jo%202010-43.pdf>

¹⁰¹ Ibid, Article 29

¹⁰² Loi 2015-010 Portant nouveau code pénal, https://jo.gouv.tg/sites/default/files/publications/LOI_2015_010.pdf

¹⁰³ Ibid, Article 135, al.1

¹⁰⁴ Ibid, Article 135, al.2

La Loi n° 2018-007 portant code des douanes national¹⁰⁵ incrimine et réprime tout commerce du tabac sans acquitter les droits, taxes et autres impôts applicables ou sans qu'y soient apposés les timbres fiscaux applicables, ou les marquages fiscaux.

Selon ce texte, les auteurs et complices de ces infractions, sont déclarées incapables d'être électeurs ou élus aux chambres de commerce, tribunaux de commerce et tribunal de travail¹⁰⁶. En plus, ledit code prescrit également que les marchandises masquant la fraude et les moyens de transport ayant servi au débarquement et à l'enlèvement des objets frauduleux sont confisqués lorsqu'il est établi que les propriétaires, armateurs, affréteurs, patrons, équipages, conducteurs, voituriers ou utilisateurs de ces moyens de transport sont complices des fraudeurs¹⁰⁷.

La Loi n° 2010-017 relative à la production, à la commercialisation, à la consommation des cigarettes et autres produits du tabac¹⁰⁸, a également prévu des sanctions similaires. Ainsi, tout fonctionnaire ou représentant de l'Etat complice de commerce illicite avec un fabricant, un importateur ou un distributeur du tabac et de ses produits dérivés, est puni d'un emprisonnement de trois (3) mois à deux (2) ans et d'une amende d'un million (1 000 000) à dix millions (10 000 000) F CFA ou l'une de ces peines seulement¹⁰⁹.

Cette loi ajoute enfin que les auteurs et complices de toute contrebande ou toute contrefaçon du tabac et de ses produits dérivés sont passibles d'un emprisonnement de trois (3) mois à deux (2) ans et d'une amende de vingt millions (20 000 000) F CFA à cent millions (100 000 000) F CFA ou l'une de ces peines seulement¹¹⁰. En outre, la loi précise que ces peines peuvent être cumulées avec la confiscation et la destruction du tabac et de ses produits dérivés qui font l'objet de contrebande et de contrefaçon, la révocation du droit d'exercer et la publication de la décision judiciaire¹¹¹.

Le Décret n° 2012-072/PR portant interdiction de publicité, de promotion et de parrainage du tabac et ses produits dérivés au Togo¹¹², incrimine et réprime sévèrement toute utilisation d'Internet, de moyens de télécommunication ou de tout autre mode de vente basé sur une technologie nouvelle pour vendre des produits du tabac.

¹⁰⁵ La Loi n° 2018-007 portant code des douanes national, https://jo.gouv.tg/sites/default/files/JO/JOS_25_06_2018-63E%20ANNEE%20N%C2%B0%2010%20TER.pdf

¹⁰⁶ Ibid, Art. 376, alinéa 1

¹⁰⁷ Article 378, Alinéa 2

¹⁰⁸ La Loi n° 2010-017 relative à la production, à la commercialisation, à la consommation des cigarettes et autres produits du tabac, Précitée.

¹⁰⁹ Ibid, Article 28

¹¹⁰ Ibid, Article 29, alinéa 1

¹¹¹ Ibid, Article 29, alinéa 2

¹¹² Décret n° 2012-072/PR portant interdiction de publicité, de promotion et de parrainage du tabac et ses produits dérivés au Togo, <https://assets.tobaccocontrol.org/uploads/legislation/Togo/Togo-Decree-No.-2012-072-native.pdf>

Ainsi ce texte prescrit que la vente, l'offre de vente, la fourniture ou la distribution du tabac et ses produits dérivés, la publicité, la promotion et le parrainage du tabac et de ses produits dérivés sur Internet ou tout autre support électronique, sont interdits¹¹³. Ce texte prescrit également que cette interdiction s'applique aux entités qui vendent le tabac et ses produits dérivés, aux sociétés de cartes de crédit qui facilitent le paiement, aux fournisseurs d'accès internet et aux services d'envoi ou de livraison de ces produits¹¹⁴.

En plus, le Règlement financier des organes de l'UEMOA¹¹⁵, les services administratifs, financiers et comptables de l'Union ont l'obligation de conserver et de tenir à la disposition des contrôleurs toute pièce justificative des opérations budgétaires, financières et comptables, pendant une période de dix (10) années courant à compter de l'exercice suivant celui auquel elles se rapportent. Ils veillent à conserver lesdites pièces dans des conditions les préservant du vol, de la perte, de la destruction ou de la détérioration¹¹⁶.

En outre, l'Acte Uniforme portant Organisation et Harmonisation des Comptabilités des Entreprises sises dans les états parties au traité relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (AUOHCE)¹¹⁷, prévoit que le livre-journal et le livre d'inventaire sont cotés, paraphés et numérotés de façon continue par l'autorité compétente de chaque État partie concerné¹¹⁸. Ce texte poursuit que dans les entreprises qui ont recours à la technique de l'informatique pour la tenue de leur comptabilité, des documents informatiques écrits peuvent tenir lieu de journal et de livre d'inventaire ; dans ce cas, ils doivent être identifiés, numérotés et datés, dès leur établissement, par des moyens légaux offrant toute garantie de respect de la chronologie des opérations, de l'irréversibilité et de la durabilité des enregistrements comptables¹¹⁹.

Enfin, le blanchiment des capitaux est incriminé dans le Code pénal dans les articles 895 à 907 et dans la Loi uniforme n° 2026-001 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive dans les états membres de l'UEMOA. Cette loi incrimine et réprime également la dissimulation ou le déguisement de la nature, de l'origine, de l'emplacement de la disposition, du mouvement ou de la propriété réels de biens ou des droits y relatifs, par toute personne qui sait ou aurait dû savoir que ces biens proviennent d'un crime ou délit ou d'une participation à un crime ou délit¹²⁰.

¹¹³ Ibid, Article 4, alinéa 1

¹¹⁴ Ibid, Article 4, alinéa 2

¹¹⁵ Règlement financier des organes de l'UEMOA, <https://e-docucenter.uemoa.int/fr/reglement-financier-des-organes-de-luemoa>

¹¹⁶ Ibid, Article 84

¹¹⁷ Acte uniforme portant organisation et harmonisation des comptabilités des entreprises sises dans les états parties au traité relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique, <https://www.leganet.cd/Legislation/Ohada/Acte.comptabilit%E9.pdf>

¹¹⁸ Ibid, Article 66

¹¹⁹ Ibid, Article 67

¹²⁰ Ibid, Article 7 (b)

Toutefois, ni la Loi n° 2010-017 relative à la production, à la commercialisation, à la consommation des cigarettes et autres produits du tabac, ni le Décret n° 2012-071/PR portant réglementation des points de vente du tabac et ses produits dérivés¹²¹ n'a spécifiquement incriminé le fait de déguiser des produits du tabac et le fait de mêler des produits du tabac à d'autres produits.

En outre, en dépit des incriminations de la vente du tabac sur Internet, ce texte n'est pas effectivement appliqué car il est possible d'utiliser sa carte de crédit pour passer des commandes d'achat de tabac en ligne au Togo.

Enfin, aucun texte au Togo n'incrimine la tentative de contrebande. En outre, il manque cruellement de données statistiques sur l'application desdites mesures.

Recommandations

Il est recommandé au Togo de mettre en œuvre strictement l'interdiction de vente de tabac sur Internet, par les moyens de télécommunication ou de tout autre mode de vente basé sur une technologie nouvelle afin de remplir entièrement les exigences du Protocole.

Il est aussi recommandé d'amender le Décret n° 2012-071/PR portant réglementation des points de vente du tabac et ses produits dérivés afin de prendre en compte toutes les exigences du Protocole, notamment l'interdiction de tout déguisement ou mélange des produits du tabac avec d'autres tout au long de la chaîne d'approvisionnement.

Il est enfin recommandé à la République togolaise d'incriminer la tentative de contrebande et de documenter l'application des mesures visées par le Protocole.

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

La Loi n° 2010-017 relative à la production, à la commercialisation, à la consommation des cigarettes et autres produits du tabac¹²² incrimine et réprime toute personne, physique ou morale, auteurs et complices de toute contrebande ou toute contre façon du tabac et de ses produits dérivés. Ces personnes sont passibles d'un emprisonnement de trois (3) mois à deux

¹²¹ Décret n° 2012-071/PR portant réglementation des points de vente du tabac et ses produits dérivés, <https://assets.tobaccocontrol.org/uploads/legislation/Togo/Togo-Decree-No.-2012-071-native.pdf>

¹²² Loi n° 2010-017 relative à la production, à la commercialisation, à la consommation des cigarettes et autres produits du tabac, précitée

(2) ans et d'une amende de vingt millions (20 000 000) F CFA à cent millions (100 000 000) F CFA ou l'une de ces peines seulement¹²³.

La Loi ajoute que cette peine peut être cumulée avec la confiscation et la destruction du tabac et de ses produits dérivés qui font l'objet de contrebande et de contrefaçon, la révocation du droit d'exercer et la publication de la décision judiciaire¹²⁴.

Toutefois, la Partie togolaise n'a pas fourni de données statistiques de mise en œuvre effective desdites mesures dans la lutte contre le commerce illicite du tabac.

Recommandation

Il est recommandé au Togo d'appliquer strictement les sanctions prévues par les textes et de produire et maintenir à jour les données statistiques de mise en œuvre des obligations 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

Loi n° 2010-017 relative à la production, à la commercialisation, à la consommation des cigarettes et autres produits du tabac¹²⁵, a prévu des sanctions pénales ou non pénales efficaces, proportionnelles et dissuasives, aussi bien pour les personnes physiques que les personnes morales, coupables d'infraction de commerce illicite du tabac et ses dérivés.

En ce qui concerne spécifiquement les individus, cette loi prévoit en outre que tout fonctionnaire ou représentant de l'Etat qui viole les dispositions de la présente loi en se rendant complice d'un fabricant, d'un importateur ou d'un distributeur du tabac et de ses produits dérivés, en participant, autorisant ou acceptant le commerce illicite de ces produits est puni d'un emprisonnement de trois (3) mois à deux (2) ans et d'une amende d'un million (1 000 000) à dix millions (10 000 000) F CFA ou l'une de ces peines seulement¹²⁶.

¹²³ Ibid, Article 29, alinéa 1

¹²⁴ Ibid, Article 29, alinéa 1

¹²⁵ Loi n° 2010-017 relative à la production, à la commercialisation, à la consommation des cigarettes et autres produits du tabac, Précitée

¹²⁶ Ibid, Article 28

Enfin, la loi incrimine et réprime les auteurs et complices (personne physique ou morale) de toute contrebande ou toute contrefaçon du tabac et de ses produits dérivés, les peines sont passibles d'un emprisonnement de trois (3) mois à deux (2) ans et d'une amende de vingt millions (20 000 000) F CFA à cent millions (100 000 000) F CFA ou l'une de ces peines seulement¹²⁷.

Outre ces sanctions pénales, la loi prévoit également d'autres peines, telles que la confiscation et la destruction du tabac et de ses produits dérivés qui font l'objet de contrebande et de contrefaçon, la révocation du droit d'exercer et la publication de la décision judiciaire¹²⁸.

Recommandations

Il est recommandé aux autorités togolaises de poursuivre et de renforcer l'application effective des sanctions contre les auteurs et complices du commerce illicite du tabac afin d'atteindre les objectifs du Protocole.

Il est également recommandé à la République togolaise de produire et maintenir à jour les données statistiques de mise en œuvre des obligations du Protocole.

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 général des impôts et Livres des procédures fiscales du Togo¹²⁹ a fortement encadré le privilège du trésor.

Selon ce texte, le Trésor détient un privilège qui s'exerce, sur les meubles et effets mobiliers appartenant aux redevables en quelque lieu qu'ils se trouvent. Lorsqu'il n'existe pas d'hypothèques conventionnelles, ce privilège s'exerce sur le matériel servant à l'exploitation d'un établissement commercial même lorsque ce matériel est réputé immeuble par destination. Enfin, ce privilège s'exerce sur les récoltes, fruits, loyers des biens immeubles, pour la

¹²⁷ Ibid, Article 29, alinéa 1

¹²⁸ Ibid, Article 29, alinéa 2

¹²⁹Code général des impôts & Livre des procédures fiscales, 2025,

<https://www.otr.tg/index.php/fr/impots/reglementations-fiscales/code-general-des-impots/600-code-general-des-impots-livre-des-procedures-fiscales-mis-a-jour-2025/file.html>

fraction de l'impôt sur les sociétés due à raison de ces revenus ou pour l'impôt foncier des biens sujets à cet impôt¹³⁰.

En outre, ce privilège du Trésor garantit le recouvrement de tous impôts, taxes, redevances, droits prévus par la législation fiscale ainsi qu'aux retenues à la source, acomptes provisionnels et aux frais de poursuite y afférents¹³¹.

Enfin, ce privilège s'exerce dans les conditions de rang définies par l'Acte Uniforme OHADA portant organisation des Sûretés¹³². Selon le Code, l'ordre des privilèges fiscaux est : privilège des impôts directs, des taxes sur le chiffre d'affaires et des taxes recouvrées comme elles¹³³ ; privilège des impôts et taxes perçus au profit exclusif des collectivités territoriales¹³⁴ ; privilège accordé pour le recouvrement des droits d'enregistrement et des taxes perçues selon les mêmes règles¹³⁵ et privilège des autres contributions, impôts ou taxes¹³⁶.

Recommandations

Il est recommandé à l'Etat togolais de poursuivre et de renforcer l'application effective des dispositions du Protocole relatives au recouvrement après saisie et de produire et maintenir à jour les données statistiques de mise en œuvre des obligations du Protocole.

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

Le Code pénal établit clairement que le tribunal prononce la confiscation, la destruction ou l'élimination des produits, matières, substances et matériels dont la fabrication, l'importation, la détention en vue de la vente ou de la mise à la disposition d'un utilisateur est interdite¹³⁷.

Ce texte précise clairement que dans ce cas, les services de l'environnement sont chargés de cette destruction ou élimination et prennent toutes les mesures utiles en vue de prévenir les dangers qui pourraient en résulter¹³⁸.

¹³⁰ Ibid, Article 499

¹³¹ Ibid, Article 500

¹³² Articles 180-181, Acte Uniforme OHADA portant organisation des sûretés, <https://www.ohadalegis.com/telAUFR/AU-Ohada-Suretes-1997-fr.pdf>

¹³³ Article 502.1, Code général des impôts et Livre des procédures fiscales, précité

¹³⁴ Ibid, Article 502.2

¹³⁵ Ibid, Article 502.3

¹³⁶ Ibid, Article 502.4

¹³⁷ Code pénal togolais, Article 764, alinéa 1

¹³⁸ Ibid, Article 764, alinéa 2

Recommandations

Il est recommandé à l'Etat du Togo de renforcer l'élimination ou la destruction écologiquement rationnelle des produits du tabac et tout matériel de fabrication confisqués.

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

La Loi n° 2018 - 004 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme dans les Etats membres de l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA)¹³⁹, a prévu le recours aux techniques d'enquêtes spéciales, aux fins d'obtenir les preuves suffisantes et la localisation du produit du crime.

A cet effet, la Loi prévoit que le juge d'instruction peut ordonner, pour une durée déterminée, sans que le secret professionnel ne puisse lui être opposé, diverses actions :

- En premier lieu, il peut ordonner la surveillance des comptes bancaires et des comptes assimilés aux comptes bancaires, lorsque des indices sérieux permettent de suspecter qu'ils sont utilisés ou susceptibles d'être utilisés pour des opérations de blanchiment ou de commerce illicite du tabac¹⁴⁰.
- En second lieu, il peut également exiger l'accès à des systèmes, réseaux et serveurs informatiques utilisés ou susceptibles d'être utilisés par des personnes contre lesquelles existent des indices sérieux de participation à l'infraction¹⁴¹.
- En troisième lieu, il peut également ordonner la communication ou la saisie d'actes authentiques ou sous seing privé, de documents bancaires, financiers et commerciaux¹⁴².

¹³⁹ Loi n° 2018 - 004 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme dans les Etats membres de l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA),
https://jo.gouv.tg/sites/default/files/JO/JOS_04_05_2018-63E%20ANNEE%20N%C2%B0%2007.pdf

¹⁴⁰ Ibid, Article 93.1

¹⁴¹ Ibid, Article 93.2

¹⁴² Ibid, Article 93.3

Enfin, il peut ordonner l'interception et la saisie de courrier¹⁴³. Les techniques visées à l'alinéa 1^{er} ci-dessus, ne peuvent être utilisées que lorsqu'il existe des indices sérieux que lesdits comptes, lignes téléphoniques, systèmes et réseaux informatiques ou documents sont ou peuvent être utilisés par des personnes soupçonnées de prendre part au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme. La décision du juge d'instruction est motivée au regard de ces critères. Ce texte prévoit également les techniques d'infiltration et livraison surveillée¹⁴⁴.

Recommandations

Il est recommandé à la Partie togolaise de renforcer l'utilisation effective des techniques d'enquêtes spéciales dans la lutte contre le commerce illicite du tabac afin d'atteindre les objectifs du Protocole.

PARTIE V : COOPERATION INTERNATIONALE

Articles 20, 21 et 22 : Échange d'informations

Les **Articles 20 à 22** portent sur l'échange d'informations avec l'OMS et les autres Parties. Tout d'abord, l'**Article 20** décrit les informations générales à partager - de manière confidentielle et à l'usage exclusif des Parties (**Article 20.3**) - notamment celles qui portent sur les saisies et les taxes éludées (**Article 20.1(a)**) ; l'importation, l'exportation, le transit, les ventes et la production (**Article 20.1(b)**) ; les tendances, les méthodes de dissimulation et les modes opératoires utilisés dans le commerce illicite (**Article 20.1(c)**) ; et toute autre information pertinente (**Article 20.1(d)**).

L'**Article 21** porte spécifiquement sur l'échange d'informations à des fins de répression et stipule que les Parties échangent, aux fins de détection ou d'enquête sur le commerce illicite, les informations suivantes :

- (a) les registres de licences des personnes visées ;
- (b) les informations permettant l'identification, le suivi et les poursuites ;
- (c) les registres d'enquêtes et de poursuites ;
- (d) les registres de paiement pour l'importation, l'exportation ou les ventes en franchise ; et
- (e) les détails des saisies de tabac et les modes opératoires (y compris les moyens de transport, de dissimulation, d'acheminement et de détection).

Enfin, l'**Article 22** stipule que chaque Partie désigne une autorité compétente chargée de partager les données susmentionnées de manière confidentielle (**Articles 22.1 et 22.2**).

Etat de mise en œuvre

¹⁴³ Ibid, Article 93.6

¹⁴⁴ Ibid, Article 94

La République togolaise coopère et participe activement **aux travaux de la COP et de la MOP**. Le Togo a déjà représenté la Région Africain au Bureau de la COP et participé activement à certains groupes de travail de la MOP.

Les autorités ont également **transmis certains rapports requis** au Secrétariat de la Convention, conformément à l'Article 32 du Protocole, notamment les rapports des cycles 2025, 2023, 2020¹⁴⁵. Lesdits rapports fournissent des données d'application, notamment les textes législatifs et réglementaires, les données de saisie des cigarettes et autres produits du tabac, etc. Ces rapports constituent également une bonne source d'informations sur la mise en œuvre du Protocole par le pays, au-delà des exigences des Articles 20 à 22.

Au plan national, le pays a mis en place **un cadre national d'échange** entre les acteurs de lutte contre le tabagisme. Le pays a notamment mis en place et opérationnalisé le Comité national de lutte contre le tabac (CNLT)¹⁴⁶, placé sous la tutelle du ministère chargé de la Santé.

Le CNLT a pour mission de mettre en œuvre la politique nationale en matière de lutte contre le tabac ; renforcer l'action d'information, d'éducation et de communication pour le changement de comportement sur les méfaits liés à la consommation du tabac et sur les avantages du sevrage tabagique ; élaborer et mettre en œuvre des programmes de formation et de recherche appliquée et de prise en charge médico-sociale; apporter appui et protection aux acteurs et organismes intervenant dans la lutte contre le tabac et de mobiliser des ressources nécessaires à son fonctionnement¹⁴⁷.

Le Comité national de lutte contre le tabac assure le suivi et l'animation des accords de coopération bilatérale ou multilatérale signés par le Togo en matière de lutte contre le tabac¹⁴⁸.

Conformément au Décret n° 2012-050/PR portant composition, attributions et fonctionnement du comité national de lutte contre le tabac (CNLT)¹⁴⁹, ses neuf (9) membres sont désignés par leurs institutions et structures respectives puis nommés par arrêté du ministre chargé de la santé pour un mandat de trois (3) ans, renouvelable une fois¹⁵⁰.

Toutefois, la composition du CNLT n'a pas pris en compte certaines spécificités particulières du Protocole et donc certaines structures spécialisées n'y font pas partie. Il s'agit notamment du Bureau central national (BCN-Interpol), Office Centrale de Répression du Trafic Illicite des Drogues et du Blanchiment (OCRTRIDB), Cellule Nationale de Traitement des

¹⁴⁵ <https://extranet.who.int/fctcapps/fctcapps/protocol/implementation-database/parties/reports/17658>

¹⁴⁶ Loi n° 2010-017 relative à la production, à la commercialisation, à la consommation des cigarettes et autres produits du tabac, précitée

¹⁴⁷ Ibid, Article 32

¹⁴⁸ Ibid, Article 33

¹⁴⁹ Décret n° 2012-050/PR portant composition, attributions et fonctionnement du comité national de lutte contre le tabac (CNLT), <https://assets.tobaccocontrol.org/uploads/legislation/Togo/Togo-Decree-No.-2012-050-native.pdf>

¹⁵⁰ Ibid, Article 5

Informations Financières (CENTIF), Haute autorité de prévention et de lutte contre la corruption et les infractions assimilées (HAPLUCIA) ou le Service central de recherches et d'investigations criminelles (Gendarmerie nationale).

Le Togo dispose de toute une panoplie d'instruments pour l'échange d'informations. Mais, de manière générale, ce cadre n'a pas été suffisamment exploité pour promouvoir l'échange d'informations à des fins de répression du commerce illicite des produits du tabac.

En outre, la coopération et l'échange d'informations avec les organisations internationales demeure également faible.

Recommandations

Il est recommandé aux autorités togolaises de renforcer leur coopération bilatérale, régionale et multilatérale afin de lutter efficacement contre le commerce illicite des produits du tabac.

Le Togo devrait saisir cette occasion et participer aux travaux des groupes de travail ou d'experts créés par la MOP, afin de diffuser des connaissances et des informations sur la mise en œuvre du Protocole dans sa juridiction, au profit des autres Parties. Ce faisant, il pourra contribuer de manière plus substantielle aux travaux de la MOP.

Il est également recommandé à la Partie togolaise d'élargir les membres du CNLT¹⁵¹, afin de prendre en compte certaines institutions spécialisées, nécessaires à la mise en œuvre du Protocole.

Articles 23 et 24 : Assistance et coopération ; Article 26 : Compétence ; Article 27 : Coopération entre les services de détection et de répression

Premièrement, l'**Article 23** exige que les parties coopèrent entre elles et par l'intermédiaire d'organisations internationales/régionales pour "fournir la formation, l'assistance technique et la coopération dans les domaines scientifique, technique et technologique" afin d'atteindre les objectifs du protocole (**Article 23.1**).

Deuxièmement, en vertu de l'**Article 24**, les parties sont tenues de "coopérer et d'échanger des informations pertinentes aux niveaux national et international" pour faciliter les enquêtes et les poursuites afin de lutter contre le commerce illicite (**Article 24.2**).

Enfin, 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

¹⁵¹ Arrêté n° 2023/132/MSHPAUS/CAB/SG Portant nomination des membres du comité national de lutte contre le tabac, <https://atca-africa.org/wp-content/uploads/2023/04/Arrete-nomination-des-membres-CNLT-.pdf>

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

Il a été noté une faible implication du Ministère chargé des affaires étrangères dans la négociation d'accords bilatéraux et multilatéraux en faveur de la mise en œuvre du Protocole. Cette limite est due au fait que les structures nationales en charge de la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac ne lui font pas parvenir les informations nécessaires sur leurs activités et leurs besoins.

Le pays a signé quelques accords de coopération dans plusieurs domaines, mais pas spécifiquement dans la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac. Le pays a également adopté quelques accords bilatéraux en matière de coopération judiciaire, mais le nombre demeure faible.

Les autorités douanières, ou celles chargées de la lutte contre la corruption, le blanchiment de capitaux ou les drogues, ont toute une panoplie de canaux d'échange d'information.

Le pays est membre de plusieurs réseaux d'échange d'informations tels que le Réseau des institutions nationales de lutte contre la corruption en Afrique de l'ouest (RINLCAO)¹⁵², l'Association des autorités anti-corruption d'Afrique (AAACA)¹⁵³, le Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA)¹⁵⁴, le Réseau Inter-Agences de Recouvrement des Avoirs pour l'Afrique de l'Ouest (ARINWA)¹⁵⁵, le Réseau des Autorités Centrales et des Procureurs de l'Afrique de l'Ouest RACPAO (WACAP en anglais)¹⁵⁶, le Group Egmont¹⁵⁷, ou le Comité des chefs de police d'Afrique de l'ouest¹⁵⁸.

¹⁵² Réseau des institutions nationales de lutte contre la corruption en Afrique de l'ouest (RINLCAO), https://www.unodc.org/documents/westandcentralafrica/RINLCAO_-_Strategie_-_2015-2017_-_Version_finale.pdf

¹⁵³ Association des autorités anti-corruption d'Afrique (AAACA), <http://aaaca-africa.org/>

¹⁵⁴ Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA), https://www.giaba.org/press/view_2359.html

¹⁵⁵ Réseau Inter-Agences de Recouvrement des Avoirs pour l'Afrique de l'Ouest (ARINWA), <https://www.unodc.org/westandcentralafrica/fr/lancement-du-reseau-arinwa.html>

¹⁵⁶ Réseau des Autorités Centrales et des Procureurs de l'Afrique de l'Ouest, RACPAO (WACAP), <https://www.unodc.org/westandcentralafrica/fr/newrosenwebsite/criminal-justice-system/wacap.html>

¹⁵⁷ Groupe Egmont des cellules de renseignements financiers, https://egmontgroup.org/wp-content/uploads/2021/09/Egmont_Group_Charter_-_Revised_September_2018_French.pdf

¹⁵⁸ Comité des chefs de police d'Afrique de l'ouest, https://au.int/sites/default/files/treaties/37290-treaty-0061_-_statute_of_the_african_union_mechanism_for_police_cooperation_afripol_f.pdf

Les autorités togolaises ont également des accords de coopération avec Interpol, l'Organisation des gendarmeries africaines, l'Organisation Mondiale de Douanes, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), etc.

La Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) tient un registre central pour tous les titulaires de compte bancaires. Ce registre dénommé Fichier National des Comptes Bancaires et Assimilés (FICOBA) peut être consulté par toutes les autorités d'enquête et de poursuite pénale et par d'autres organes compétents.

Le registre du commerce et du crédit mobilier comporte toutes les informations liées à la création et à la vie des personnes morales commerciales. Les informations tirées de ces registres peuvent être envoyées aux homologues étrangers à leur demande.

La coopération entre les organes de répressions avec leurs homologues d'autres Parties, ainsi qu'au plan régional, dans la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac, demeure toujours faible.

Recommandations

Il est recommandé au Ministère chargé des affaires étrangères de renforcer son implication dans la négociation et la signature d'accords bilatéraux, régionaux et multilatéraux en faveur du renforcement de la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac.

Il est également recommandé aux autres agences togolaises concernées de développer ou de mieux exploiter leur participation aux réseaux mentionnés ci-dessus, afin d'obtenir des informations ou de collaborer avec les autorités d'autres pays dans le domaine de la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac.

Article 28 - 29 : Assistance administrative et coopération judiciaire

Les **Articles 28 et 29** portent respectivement sur l'assistance administrative et judiciaire mutuelle.

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

Les services de douanes du Togo coopèrent avec leurs homologues étrangers à travers plusieurs canaux dont l'Organisation mondiale des Douanes. Ils sollicitent des informations à des fins de traitement des infractions douanières qui sont des infractions sous-jacentes au blanchiment de capitaux.

Le Togo est Partie au Code des douanes de la CEDEAO qui prévoit que les autorités douanières se communiquent toutes les informations utiles pour s'assurer de la bonne application des règles du transit de la Communauté¹⁵⁹. Ce Code ajoute qu'en cas de besoin, les autorités douanières se communiquent les constatations, documents, rapports, procès-verbaux et renseignements relatifs aux transports effectués dans le cadre du transit de la Communauté ainsi qu'aux irrégularités et infractions à ce régime¹⁶⁰.

Dans le même sens, les services fiscaux également coopèrent avec leurs homologues en sollicitant dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)¹⁶¹. La coopération internationale est assurée sur la base des traités pertinents, en particulier la Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) de 1992¹⁶². Le Togo est également Partie à la Convention générale de coopération en matière de justice (1961)¹⁶³.

Le ministère de la Justice est l'autorité chargée de l'entraide judiciaire. Il a en son sein une Direction des Affaires Pénales et des Grâces (DAPG), qui gère les demandes d'entraide judiciaire et d'extradition adressées au pays et qui les transmet aux autorités compétentes aux fins d'exécution. Toutefois, la direction ne dispose pas de logiciel de traitement de données et son système d'archivage est vétuste¹⁶⁴.

Recommandations

Il est recommandé à la République togolaise de renforcer l'assistance administrative en systématisant l'échange d'informations douanières avec les États membres de la CEDEAO et les pays frontaliers, et en tirant pleinement parti des accords régionaux pour améliorer la détection et la prévention du commerce illicite des produits du tabac.

Il est également recommandé à l'Etat du Togo d'adopter des procédures opérationnelles standardisées, assorties de délais clairs, pour le traitement des demandes d'entraide

¹⁵⁹ Article 207(1), Code des douanes de la CEDEAO, précité

¹⁶⁰ Ibid, Article 207(2)

¹⁶¹ Convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir le BEPS, <https://www.oecd.org/tax/treaties/beps-mli-position-senegal-instrument-deposit.pdf>

¹⁶² Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) de 1992, <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202329/Part/volume-2329-I-41737.pdf>

¹⁶³ Convention générale de coopération en matière de justice, signée le 12 septembre 1961 à Antananarivo, <https://www.legal-tools.org/doc/7ce5e7/pdf/>

¹⁶⁴ GIABA, Rapport d'Evaluation mutuelle, Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme République Togolaise, Juin 2022, <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/fsrb-mer/GIABA-French-Mutual-Evaluation-Togo-2022.pdf>

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 à la Partie togolaise 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

La Loi du 10 mars 1927, promulguée au Togo, régit l'extradition des étrangers¹⁶⁵. Cette loi détermine la procédure et les effets de l'extradition des étrangers en l'absence de traité.

Le Togo est également Partie à la Convention générale de coopération en matière de justice, signée le 12 septembre 1961 à Antananarivo entre douze (12) États africains¹⁶⁶, ainsi qu'à l'accord de police criminelle de la CEDEAO de 2004 et à l'accord-cadre de coopération en matière de sécurité et de renseignements entre les Etats membres de l'UEMOA¹⁶⁷, qui facilitent la remise de police à police, des criminels sans autres modalités substantielles.

Le Togo est également Partie à la Convention A-P1-8-94 sur l'extradition de la CEDEAO¹⁶⁸. Le Togo est signataire de l'Accord de coopération en matière de Police criminelle entre les pays de la CEDEAO et cette coopération est assurée par le bureau national d'INTERPOL et d'autres organismes sous régionaux qui regroupent la Police judiciaire.

Le Togo est également membre du Réseau Ouest Africain des Autorités Centrales et des Procureurs (WACAP), du Réseau Inter-Agences de Recouvrement des Avoirs pour l'Afrique de l'Ouest (ARINWA), du RECEN-UEMOA, et du Forum des CRF des États membres du GIABA.

¹⁶⁵ Arrête n° 265 promulguant au Togo la loi du [0 mars 1927, relative à l'extradition des étrangers, <https://jo.gouv.tg/sites/default/files/annec/1927/jo%201927-85.pdf>

¹⁶⁶ Convention générale de coopération en matière de justice, signée le 12 septembre 1961 à Antananarivo, <https://www.legal-tools.org/doc/7ce5e7/pdf/>

¹⁶⁷ Accord-cadre de coopération en matière de sécurité et de renseignements entre les Etats membres de l'UEMOA, http://www.uemoa.int/sites/default/files/bibliotheque/accord_cadre_de_cooperation_en_matiere_de_securite_et_de_renseignement_entre_les_etats_membres_de_l_uemoa_0.pdf

¹⁶⁸ Convention A-P1-8-94 sur l'extradition de la CEDEAO, <https://ecowas.int/wp-content/uploads/2024/08/Convention-on-Extradition.pdf>

Toutefois, la Partie togolaise n'a pas indiqué s'il voudrait utiliser le Protocole comme base légale d'extradition pour les infractions pénales couvertes par le Protocole.

Recommandations

Il est recommandé à la Partie togolaise de renforcer la mise en œuvre de la Convention A-P1-8-94 de la CEDEAO sur l'extradition et de conclure d'autres accords bilatéraux sur l'extradition avec d'autres pays.

Il est également recommandé de renforcer l'application effective des procédures simplifiées d'extradition pour les cas impliquant le commerce illicite de produits du tabac afin d'atteindre les objectifs du Protocole.

Il est recommandé aux autorités togolaises de considérer le Protocole comme la base légale d'extradition pour les infractions pénales couvertes par le Protocole.

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

Le Togo a soumis son rapport de mise en œuvre 2025 conformément à l'article 32 du Protocole.¹⁶⁹

Recommandation

Le Togo est encouragé à continuer de soumettre au Secrétariat de la Convention des rapports périodiques conformément à l'Article 32 et aux décisions pertinentes de la Réunion des Parties, et à inclure les informations prévues à l'Article 20.

===

¹⁶⁹ <https://extranet.who.int/fctcapps/fctcapps/protocol/implementation-database/parties/reports/17658>

ANNEXES

ANNEXE 1.

LISTE DES INSTITUTIONS ET ORGANISATIONS RENCONTRÉES LORS DE LA MISSION D'ÉVALUATION DE BESOINS POUR LA MISE EN ŒUVRE DU PROTOCOLE AU TOGO

MINISTÈRES ET AUTORITÉS GOUVERNEMENTALES

- **Ministère de la Santé, de l'Hygiène Publique, de la Couverture Sanitaire Universelle et des Assurances**
- **Ministère chargé des finances**
 - Ministre délégué auprès du Ministre de l'Économie et de la Veille Stratégique, chargé du Commerce et du Contrôle de la Qualité
 - Commissariat Général-Office Togolais des Recettes (OTR)/Douane
 - Société Aéroportuaire de Lomé-Tokoin (SALT)
- **Ministère chargé de la sécurité**
 - Office Centrale de Répression du Trafic Illicite des Drogues et du Blanchiment (OCRTRIDB)
 - Direction centrale de la police judiciaire
- **Ministère chargé de la justice**
 - Direction des Affaires Pénales et des Grâces (DAPG)
- **Ministère chargé des affaires étrangères**
- **Haute autorité de prévention et de lutte contre la corruption et les infractions assimilées (HAPLUCIA).**

SERVICES TECHNIQUES ET AGENCES PUBLIQUES

- INTERPOL – Direction de la Police Judiciaire (DPJ)/Bureau central national Ministère chargé de la justice
- Comité national de coordination des activités de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (CONAC)
- Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières (CENTIF)

ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

- Association Recherche Action Prévention Accompagnement des Addictions (RAPAA)
- Croix bleue Togo
- Plateforme des OSC/VIH/Santé
- Réseau des journalistes anti-tabac du Togo (REJAT)
- Alliance nationale des consommateurs et de l'environnement (ANCE-Togo)

ORGANISATIONS DES NATIONS UNIES

- Bureau de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) au Togo
- Bureau de la Coordinatrice Résidente du Système des Nations Unies au Togo.

ANNEXE 2.

QUELQUES PHOTOS DE LA MISSION CONJOINTE D’EVALUATION



Rencontre avec monsieur le Ministre chargé de la santé, Lomé



Rencontre avec le Représentant du Ministre chargé des affaires étrangères, Lomé



Vue de la salle, Réunion des parties prenantes, Lomé



Rencontre avec monsieur le Représentant Résident de l'OMS-TOGO



Rencontre avec Monsieur le Représentant Résident, OMS-TOGO



Rencontre avec le Représentant du Ministre chargé du commerce



Rencontre avec les représentants de l'organe anti-corruption