



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 Congo



*Participants à la réunion des parties prenantes tenue au Ministère des affaires
étrangères*

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

Septembre 2023

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 Congo 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 et de la population, du Bureau régional pour l'Afrique de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) ainsi que du bureau pays de l'OMS au Congo.

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

ACJ	Accord de coopération Judiciaire
ACONOQ	Agence congolaise de normalisation et de la qualité
AFRO	Bureau régional l'OMS pour l'Afrique
ANIF	Agence nationale d'investigation financière
AUDCG	Acte uniforme portant sur le droit commercial général
AURDCG	Acte uniforme révisé portant sur le droit commercial général
AURDSCGIE	Acte uniforme révisé relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique
BCN-INTERPOL	Bureau central national d'Interpol
BM	Banque mondiale
CCLAT	Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac
CEEAC	Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CCPDCP	Commission chargée de la protection des données à caractère personnel
CM	Conseil des ministres
CP	Code pénal
CPP	Code de procédure pénale
HALC	Haute Autorité de lutte contre la corruption
MCAC	Ministère de Commerce, des Approvisionnements et de la Consommation
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MJDHPPA	Ministère de la Justice, des Droits Humains et de la Promotion des peuples autochtones
MOP	Meeting of the Parties (Réunion des Parties)
MSP	Ministère de la Santé et de la Population
ODD	Objectifs de développement durable
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique des Droits des Affaires
OMD	Organisation mondiale des douanes
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
PDCP	Protection des données à caractère personnel
PLCCIA	Prévention et lutte contre la corruption et les infractions assimilées

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

Incluant les principales 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 Congo a adhéré au Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac le 14 mai 2015.

A la demande du Gouvernement du Congo, par l'intermédiaire du ministère de la santé et de la population, une mission d'évaluation des besoins pour la mise en œuvre du Protocole a été menée conjointement par le gouvernement du Congo, le Secrétariat de la CCLAT de l'OMS (Secrétariat de la Convention) et l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) du 07 au 11 août 2023.

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 Congo.

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 Congo de s'acquitter pleinement de ses obligations au titre du Protocole sont résumés ci-dessous. De plus amples détails figurent dans la partie principale du rapport.

Premièrement, renforcer le cadre juridique. 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 Congo a réalisé des avancées significatives dans l'internalisation des dispositions du Protocole dans son arsenal juridique interne, notamment par l'adoption de la Loi n° 12-2012 du 4 juillet 2012 relative à la lutte antitabac et ses trois (3) décrets d'application qui sont, le décret n°2018-216 du 5 juin 2018 portant interdiction de fumer dans les lieux

publics, le décret n°2018-217 du 5 juin 2018 portant conditionnement et étiquetage du tabac et de ses produits dérivés et le décret n°2022-483 du 16 août 2022 portant institution d'un système de marquage des produits du tabac fabriqués ou importés au Congo.

Le pays applique également du Règlement N°01 CEMAC/UMAC/CM du 11 avril 2016 portant prévention et répression du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme et de la prolifération en Afrique centrale. Le pays a enfin adopté l'Arrêté d'application n°1351/MDIPSP/CAB du 8 mars 2023 fixant les mentions obligatoires relatives au marquage des produits du tabac fabriqués ou importés en République du Congo et a établi l'Agence de normalisation et de la qualité (ACONOQ) pour mettre en œuvre le système de suivi et de traçabilité.

Néanmoins, le dispositif juridique nationale - mis en place avant la ratification du Protocole par la République du Congo en mai 2015 - 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 :

- Rendre opérationnel le système de suivi et de traçabilité par l'adoption, en cas de besoin des textes réglementaires manquants, ainsi que l'appel d'offres pour le recrutement d'une entreprise fournisseur, ainsi le démarrage effectif du marquage, conforme à toutes les exigences de l'Article 8 du Protocole, notamment en s'assurant qu'il est constitué de marques d'identification uniques ;
- 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 logistique) ;
- Renforcer les textes réglementaires liés aux licences du tabac, ceux liés à la vente par internet, aux zones de franchises, ventes hors taxes et transit international et ceux liés aux mesures de diligence, afin de s'assurer qu'ils sont strictement conformes au Protocole ;
- Amender les dispositions législatives et réglementaires existantes afin de s'assurer que les exigences de diligence raisonnable soient appliquées à tous les opérateurs économiques du tabac sur toute la chaîne logistique, interdire l'ouverture de comptes anonymes et des comptes fictifs dans l'exercice des activités liées au commerce du tabac et renforcer la mise en œuvre des mesures de contrôle des transferts de fonds liés au commerce du tabac.

Deuxièmement, assurer la coordination. 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.

La République du Congo a également réalisé d'importants progrès dans l'internalisation des dispositifs du Protocole dans son droit interne.

Le pays a mis en place un Programme national de lutte antitabac qui a pour mission de coordonner toutes les mesures de lutte, y compris les mesures de suivi-évaluation périodique

de l'application des mesures de lutte contre ce fléau¹. Le pays a également mis sur pied des agents de l'inspection générale de la santé qui exercent le pouvoir de la police sanitaire en matière de lutte contre le tabagisme².

Le pays a également mis en place **des officiers de la police judiciaire et autres agents de la force publique** pour accompagner les agents de la police sanitaire lorsqu'ils sont requis par eux, même verbalement, pour soutenir les actions de lutte antitabac³.

Le pays a en plus établi **l'Agence de normalisation et de la qualité (ACONOQ)** pour mettre en œuvre le système de suivi et de traçabilité par l'Arrêté d'application n°1351/MDIPSP/CAB du 8 mars 2023 fixant les mentions obligatoires relatives au marquage des produits du tabac fabriqués ou importés en République du Congo.

Le pays a enfin créé un **Comité technique interministériel de lutte antitabac** par note de service du ministre en charge de la santé. Toutefois, ce comité **n'est pas opérationnel**. En outre, le mandat dudit comité 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 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.

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

- Rendre opérationnel le Comité national de lutte contre le tabagisme (CNLT), et l'élargir 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 rendre opérationnel une plate-forme multisectorielle spécialisée d'échange d'informations entre les parties prenantes ;
- Élaborer et mettre en œuvre une Stratégie nationale d'accélération de la lutte contre le commerce illicite du tabac au Congo, 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 rendre opérationnel un mécanisme de financement innovant prenant en considération les expériences avec la Convention et le 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.

La République du Congo a accompli de progrès significatifs dans la transposition sur le plan national des dispositions du Protocole en adoptant le Décret n°2022-483 du 16 août 2022

¹ Article 16, Décret n°2018-217 du 5 juin 2018 portant conditionnement et étiquetage du tabac et de ses produits dérivés

² Article 12, Loi n°12-2012 du 04 juillet 2012 relative à la lutte antitabac

³ Article 14, Loi n°12-2012 du 04 juillet 2012 relative à la lutte antitabac

portant institution d'un système de marquage des produits du tabac fabriqués ou importés au Congo⁴.

Ce système de marquage est placé sous la responsabilité de l'agence congolaise de normalisation et de la qualité (Article 7). Toutefois, l'agence congolaise de normalisation et de la qualité peut déléguer cette mission, sur base d'un contrat, à un organisme tiers préalablement agréé.

La production, l'importation, la vente et la détention en vue de la vente de produits du tabac, sans marque d'identification unique ou comportant des marques d'identification unique non conformes, sont interdites en République du Congo (Article 10). Une période moratoire de six (6) mois est accordée aux fabricants, importateurs-distributeurs des produits du tabac pour se conformer aux dispositions du présent décret (Article 11).

En outre, le pays a adopté l'Arrêté d'application n°1351/MDIPSP/CAB du 8 mars 2023 fixant les mentions obligatoires relatives au marquage des produits du tabac fabriqués ou importés en République du Congo : établit l'Agence de normalisation et de la qualité (ACONOQ) pour mettre en œuvre le système de suivi et de traçabilité.

Toutefois, **ni le système de suivi et traçabilité, ni le système de licences ne sont encore opérationnels** dans le pays.

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

- Rendre opérationnel le système de suivi et de traçabilité, notamment en veillant 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 ;
- Assurer une coordination et un échange d'information entre les organismes d'inspection et d'exécution compétents sur les demandeurs avant la délivrance de toute licence liée au tabac ;
- 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 ;
- 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, l'inspection, l'examen et le contrôle et la vérification des licences.

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

⁴ Décret n°2022-483 du 16 août 2022 portant institution d'un système de marquage des produits du tabac fabriqués ou importés au Congo, <https://archive.gazettes.africa/archive/cg/2022/cg-journal-officiel-dated-2022-09-08-no-36.pdf>

compris les infractions pénales, et qu'elles enquêtent et poursuivent les infractions, ainsi que des mesures de recouvrement après saisie.

La République du Congo a pris d'importantes mesures juridiques et institutionnelles 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°12-2012 du 4 juillet 2012 relative à la lutte antitabac, Loi n°5-2009 du 22 septembre 2009 sur la corruption, la concussion, la fraude et les infractions assimilées en République du Congo, la Loi n°1-63 du 13 janvier 1963 portant code de procédure pénal, la Règlement N° 01/03-CEMAC-UMAC, portant prévention et répression du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme, le Règlement n° 05/19-UEAC-010 A-CM-33 du 8 avril 2019 portant révision du code des douanes de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), la Loi n°9-2022 du 11 mars 2022 portant prévention et lutte contre la corruption et les infractions assimilées, la Loi n°6-94 du 1^{er} juin 1994 portant réglementation des prix, des normes commerciales, la Loi n°3-2007 du 24 janvier 2007 réglementant les importations, les exportations et les réexportations.

En outre, plusieurs institutions sont habilitées à **enquêter et poursuivre** les auteurs et complices de commerce illicite au Congo, notamment, les tribunaux, l'Agence nationale d'investigation financière (ANIF), la Direction générale des impôts et des domaines (DGID), la Direction générale de la concurrence et de la répression des fraudes commerciale (DGRFC) ainsi que les services spécialisés de la police et de la gendarmerie.

Toutefois, la mission conjointe d'évaluation des besoins a noté quelques faiblesses, notamment au Congo, le code pénal et de procédure pénales date d'avant la loi sur la lutte antitabac et aucune mesure répressive ne figure dans lesdits codes pour réprimer le commerce illicite du tabac comme le prévoit le Protocole. Une autre faiblesse est que les produits du tabac sont définis et traités comme tout produit de consommation, le régime spécial appliqué au trafic des stupéfiants n'étant pas étendu au commerce illicite des produits du tabac, des lacunes dans le cadre juridique ainsi que la méconnaissance du cadre juridique de la répression du commerce illicite des produits du tabac par les parties prenantes, et recommande de :

- Sensibiliser les parties prenantes au cadre juridique existant pour lutter contre le commerce illicite des produits du tabac au Congo ;
- Vulgariser le cadre juridique de la répression du commerce illicite des produits du tabac en République du Congo ;
- Considérer la possibilité de transposer dans le cadre du code pénal en cours de révision, les infractions pertinentes identifier dans les articles 14 du Protocole avec les sanctions dissuasives ;
- Mettre en place une plateforme multi-acteurs d'échange d'information entre les organes chargés de la répression du commerce illicite des produits du tabac ;
- Etendre le régime spécial appliqué au trafic des stupéfiants à la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac ;
- Renforcer les capacités des organismes chargés de l'application de la loi à utiliser des techniques d'enquête spéciales dans la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac.

Cinquièmement, renforcer 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.

La République du Congo a conclu divers accords avec d'autres Parties dans les domaines couverts par le Protocole, notamment :

- Le pays est un État Partie à l'Accord de coopération en matière de police criminelle entre les États de l'Afrique centrale de 1999 (OIPC-INTERPOL) ;
- Le pays est également membre du réseau 24/7 d'INTERPOL ;
- Le Congo est également Partie à l'Accord de coopération judiciaire entre les États Membres de la CEMAC de 2004 (CEMAC-coopération) ;
- Le pays est également Partie au Traité de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA) signé le 17 octobre 1993 à Port-Louis (Île Maurice), ainsi qu'au Traité révisé du 17 octobre 2008 à Québec (Canada), et a transposé plusieurs Actes uniformes qui sont applicables au commerce des produits du tabac.

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

- 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 Congo et tous les pays de la région ;
- Prendre un texte réglementaire de désignation de l'autorité centrale d'échange d'information afin de se conformer aux exigences du Protocole.

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, la République du Congo collabore activement 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'ONUDC, le PNUD, le FNUAP, le Groupe d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique

Centrale (GABAC), Commission de surveillance du marché financier de l'Afrique Centrale (COSUMAF), la Commission bancaire de l'Afrique centrale (COBAC).

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

- Former un groupe de formateurs pour renforcer les connaissances sur les principales dispositions du Protocole et l'application des textes relatifs au commerce illicite des produits du tabac. Cette formation doit être ciblée et adaptée aux rôles et responsabilités spécifiques des participants, incluant les acteurs judiciaires, les gendarmes, les policiers, les autorités chargées de la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent et les parlementaires, afin de lutter efficacement contre le commerce illicite des produits du tabac ;
- Sensibiliser les parties prenantes concernées sur le contenu du Protocole afin de promouvoir sa mise en œuvre harmonieuse ;
- Diffuser le cadre juridique existant pour la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac auprès des parties prenantes concernées afin de mieux faire appliquer la loi.

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

La République du Congo n'a pris aucun texte spécifique pour transposer les dispositions des articles 5.3 de la CCLAT et 4.2 du Protocole.

La mission a malheureusement noté **une très forte interférence de l'industrie du tabac** dans les politiques de santé publique au plus haut niveau politique dans le pays, en violation flagrante desdites dispositions.

Ainsi, la mission recommande ce qui suit :

- Prendre un texte réglementaire spécifique pour interdire toute ingérence de l'industrie du tabac dans tout le processus d'élaboration des lois et règlements ainsi que les politiques de santé publique en République du Congo, conformément aux dispositions de l'article 5.3 de la CCLAT et de l'article 4.2 du Protocole ;
- Appliquer strictement les textes liés à toute ingérence de l'industrie du tabac dans les politiques de santé publique et documenter l'application de ces mesures.

Aperçu sur le pays

Le Congo a ratifié la CCLAT de l'OMS le 6 février 2007 et a adhéré au Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac, le 14 mai 2015.

Le Congo a **désigné** un point focal antitabac en 2005 et mis en place un comité technique interministériel de lutte antitabac en 2010.

Le pays a **adopté** :

- La Loi n°12-2012 du 4 juillet 2012 relative à la lutte antitabac ;
- Le Décret n°2018-216 du 5 juin 2018 portant interdiction de fumer dans les lieux publics, le Décret n°2018-217 du 5 juin 2018 portant conditionnement et étiquetage du tabac et de ses produits dérivés ;
- Le Décret n°2018-218 du 5 juin 2018 fixant les modalités d'application de l'interdiction de la publicité, de la promotion du tabac, de ses produits dérivés et de la vente aux mineurs et par les mineurs
- Le décret n°2022-483 du 16 août 2022 portant institution d'un système de marquage des produits du tabac fabriqués ou importés au Congo ;
- Arrêté d'application n°1351/MDIPSP/CAB du 8 mars 2023 fixant les mentions obligatoires relatives au marquage des produits du tabac fabriqués ou importés en République du Congo.

Le pays a également **adopté** deux plans intégrés de communication de lutte antitabac (2011-2015 et 2017-2019) et un plan stratégique multisectoriel de lutte antitabac 2018-2022.

La République du Congo est membre de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) depuis sa création par Traité du 16 mars 1994⁵ et du Traité Révisé du 30 janvier 2009⁶.

Le pays a également **transposé** dans son dispositif juridique interne les dispositions pertinentes du Règlement n° 01/03-CEMAC-UMAC, portant prévention et répression du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme en Afrique centrale⁷, qui a prévu entre autres, les mesures de diligence raisonnables et les techniques d'enquêtes spéciales⁸.

La République du Congo est aussi Partie à l'Accord de coopération judiciaire entre les États Membres de la CEMAC⁹ qui prévoit des facilités sur l'échange des actes de procédure et des décisions.

⁵ Traité instituant la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), <https://www.beac.int/wp-content/uploads/2016/09/trcemac.pdf>

⁶ Traité révisé de la CEMAC, <https://cemac.int/wp-content/uploads/2024/12/traite-revisé-de-la-CEMAC.pdf>

⁷ Articles 395–414 Code des douanes de la CEMAC, http://admin.theiguides.org/Media/Documents/Code_Douanes_CEMAC%20-%20Copie.pdf

⁸ Règlement n° 01/03-CEMAC-UMAC, portant prévention et répression du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme en Afrique centrale a prévu la technique de l'infiltration et livraison surveillée, <https://www.beac.int/wp-content/uploads/2019/07/REGLEMENT-N-04-18-CEMAC-UMAC-COBAC-du-21-d%C3%A9cembre-2018.pdf>

⁹ Accord de coopération judiciaire entre les États membres de la CEMAC <https://www.droit-afrique.com/upload/doc/cemac/CEMAC-Accord-2004-cooperation-judiciaire.pdf>

Plusieurs acteurs gouvernementaux participent à la mise en œuvre des dispositions du Protocole au Congo, notamment :

- L'Agence de normalisation et de la qualité (ACONOQ) est chargée de mettre en œuvre le système de suivi et de traçabilité des produits du tabac ;
- Le Ministère en charge du Commerce délivre des licences pour exercer comme commerçant et faire des actes du commerce ;
- La Direction Générale de la concurrence et de la répression des fraudes commerciale (DGRFC), qui relève du Ministère chargé du commerce, réprime aussi toute fraude ou activité illégale de l'industrie du tabac ;
- La Direction générale des douanes effectue des saisies et veille à l'application de la loi fiscale sur le tabac ;
- Le Ministère de l'intérieur par l'intermédiaire de la police nationale et la gendarmerie contrôlent des frontières, mènent des enquêtes et des inspections dans leur juridiction, procèdent à des saisies et à des arrestations, ainsi qu'à d'autres tâches connexes ;
- Le Ministère de la santé est principalement responsable des mesures liées à la santé publique et travaille avec d'autres agences gouvernementales pour mettre en œuvre des mesures visant à réduire le commerce du tabac illicite.

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 Congo. 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 du Congo a ratifié plusieurs conventions internationales, régionales et communautaires, notamment de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC)¹⁰, de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (UNTOC)¹¹ et de la Convention sur la répression du financement du terrorisme¹².

La République du Congo est également Partie à 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 2006¹³, à la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre le terrorisme¹⁴.

En outre, la République du Congo est Partie à plusieurs instruments juridiques régionaux de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), ainsi qu'aux règlements de la Conférence interafricaine des marchés d'assurance (CIMA). Il s'agit notamment de :

- Règlement N°01 CEMAC/UMAC/CM du 11 avril 2016 portant prévention et répression du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme et de la prolifération en Afrique centrale
- Règlement n° 1/99-UEAC-CM-639 portant réglementation des pratiques commerciales anticoncurrentielles du 25 juin 1999
- Règlement n° 05/19-UEAC-010 A-CM-33 du 8 avril 2019 portant révision du code des douanes de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) ;

¹⁰ La CNUCC a été ratifiée par le Congo le 13 juillet 2006,

https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=xviii-14&chapter=18&clang=fr

¹¹ La Convention CTO a été signée par le Congo le 14 décembre 2000,

https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=xviii-12&chapter=18&clang=fr

¹² Cette Convention a été signée par le Congo le 14 novembre 2001, puis ratifiée le 20 avril 2007,

<https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20II/Chapter%20XVIII/XVIII-11.fr.pdf>

¹³ La CUACC a été signée par le Congo le 27 février 2004, puis ratifiée le 31 janvier 2006,

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

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

¹⁴ Cette Convention a été signée par le Congo le 14 juillet 1999 et ratifiée le 08 septembre 2006,

<https://au.int/sites/default/files/treaties/37289-sl->

[oau_convention_on_the_prevention_and_combating_of_terrorism_1.pdf](#)

- Règlement COBAC R-2005/01 du 1^{er} avril 2005 relatif aux diligences des établissements assujettis à la COBAC en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme en Afrique centrale ;
- Règlement CIMA n°0004/CIMA/PCE/SG/08 du 04 octobre 2008 définissant les procédures applicables par les organismes d'assurances dans les États Membres de la CIMA dans le cadre de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ;
- Règlement CIMA n°0005/CIMA/PCMA/CE/ SG paru en septembre 2009 complétant les mesures sur l'organisation du contrôle interne ;
- Règlement de la Commission de surveillance du marché financier de l'Afrique centrale (COSUMAF) ;
- Accord de coopération judiciaire entre les États Membres de la CEMAC.

Enfin, le Congo est Partie à plusieurs Actes uniformes de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA), dont le traité a été le 17 octobre 1993 à Port-Louis (Île Maurice), puis révisé à Québec (Canada), le 17 octobre 2008.

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.

Recommandations

Il est recommandé à la République du Congo 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 ;*
- *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

La République du Congo a accompli quelques progrès dans la transposition des dispositions du Protocole relatives à la coordination interinstitutionnelle.

En effet, le pays a mis en place un Programme national de lutte antitabac qui a pour mission de coordonner toutes les mesures de lutte, y compris les mesures de suivi-évaluation périodique de l'application des mesures de lutte contre ce fléau¹⁵. Le pays a également mis sur pied des agents de l'inspection générale de la santé qui exercent le pouvoir de la police sanitaire en matière de lutte contre le tabagisme¹⁶.

Le pays a également mis en place des officiers de la police judiciaire et autres agents de la force publique pour accompagner les agents de la police sanitaire lorsqu'ils sont requis par eux, même verbalement, pour soutenir les actions de lutte antitabac¹⁷.

Le pays a en plus établi l'Agence de normalisation et de la qualité (ACONOQ) pour mettre en œuvre le système de suivi et de traçabilité par l'Arrêté d'application n°1351/MDIPSP/CAB du 8 mars 2023 fixant les mentions obligatoires relatives au marquage des produits du tabac fabriqués ou importés en République du Congo. L'ACONOQ joue actuellement un rôle de coordination multisectorielle pour l'opérationnalisation de ce système de marquage.

La République du Congo a également mis en place l'Agence nationale d'investigation Financière (ANIF) qui assure un rôle de coordination multisectorielle dans le domaine des flux financiers illicite, du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme.

Dans le même sens, le pays a aussi créé un Comité technique interministériel de lutte antitabac a été mis en place par note de service du ministre en charge de la santé. Toutefois, ce comité n'est pas opérationnel.

Le pays a enfin adopté deux plans intégrés de communication de lutte antitabac (2011-2015 et 2017-2019) et un plan stratégique multisectoriel de lutte antitabac 2018-2022.

La République du Congo n'a pris aucun texte spécifique pour transposer les dispositions des articles 5.3 de la CCLAT et 4.2 du Protocole.

La mission a malheureusement noté une très forte interférence de l'industrie du tabac dans les politiques de santé publique au plus haut niveau politique dans le pays, en violation flagrante desdites dispositions.

¹⁵ Article 16, Décret n°2018-217 du 5 juin 2018 portant conditionnement et étiquetage du tabac et de ses produits dérivés

¹⁶ Article 12, Loi n° 12-2012 du 4 juillet 2012 relative à la lutte antitabac

¹⁷ Article 14, Loi n° 12-2012 du 4 juillet 2012 relative à la lutte antitabac

Recommandations

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

Il est également recommandé au gouvernement congolais de mettre en place et de rendre opérationnel une plateforme multi-acteurs pour l'échange d'informations entre les organes chargés de la répression du commerce illicite des produits du tabac.

Il est en outre recommandé à la République du Congo d'élaborer une stratégie nationale d'accélération de la lutte contre le commerce illicite du tabac, conformément aux recommandations de la mission d'évaluation conjointe.

Il est enfin recommandé à la République du Congo 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 stipule que les Parties doivent protéger les données des individus, en tenant compte des normes internationales, lors de la mise en œuvre du Protocole, indépendamment de la nationalité ou de la résidence.

Etat de mise en œuvre

La République du Congo (Brazzaville) encadre la protection des données personnelles principalement par la Loi n° 29-2019 du 10 octobre 2019¹⁸. Elle impose le consentement, la transparence et la sécurité des données, renforcée par la création en 2025 de la Commission nationale pour la protection des données à caractère personnel (CNPDP)¹⁹.

Cette loi requiert que le traitement des données à caractère personnel se fait de manière licite, loyale et transparente au regard de la personne concernée²⁰.

La loi précise en outre que le traitement des données à caractère personnel implique une information obligatoire de la part du responsable du traitement portant sur les données à caractère personnel²¹. La loi assure également que les informations personnelles des

¹⁸ Loi n°29-2019 du 10 octobre 2019 portant protection des données à caractère personnel.
<https://www.sgg.cg/JO/2019/congo-jo-2019-45.pdf>

¹⁹ Loi n°5-2025 du 29 mars 2025 portant création de la commission nationale pour la protection des données à caractère personnel, <https://postetelecom.gouv.cg/wp-content/uploads/2025/04/decret-portant-creation-de-la-commission-nationale-pour-la-protection-des-donnees-a-caractere-person.pdf>

²⁰ Loi n°29-2019 du 10 octobre 2019, précitée, Article 9

²¹ Ibid, Article 9

consommateurs sont protégées, et établie des règles claires sur la collecte et l'utilisation desdites données personnelles.

La loi établit enfin que les entreprises doivent signaler des activités suspectes tout en respectant la vie privée des individus.

Recommandations

Il est recommandé à la République du Congo de renforcer la sensibilisation des acteurs économiques sur la nécessité de respecter la loi tout en luttant contre le commerce illicite.

Il est recommandé à l'Etat du Congo de renforcer la protection des données personnelles conformément aux normes internationales et à la Loi n° 29-2019 du 10 octobre 2019, en appliquant strictement les sanctions pour toute violation et en sensibilisant les parties prenantes aux obligations de protection des données.

PARTIE III : CONTROLE DE LA CHAÎNE LOGISTIQUE

Article 6 : Licence, autorisation ou système de contrôle équivalent

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

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

Etat de mise en œuvre

La République du Congo applique un régime de licence professionnelle²² pour l'exercice des activités commerciales de manière générale, y compris celles liées au tabac. La législation nationale exige la détention d'une carte professionnelle et, pour les entreprises nationales, d'une certification spécifique. Toutefois, les activités relatives au tabac ne sont pas explicitement désignées comme telles dans la loi, contrairement aux exigences du Protocole.

Le cadre juridique prévoit que le ministère en charge du commerce délivre et renouvelle les autorisations d'exercer²³. La révocation ou l'annulation d'une licence intervient sur décision

²² Articles 16 & 23 de la Loi n° 19-2005 du 24 Novembre 2005 réglementant l'exercice de la profession de commerçant du Congo, <https://www.finances.gouv.cg/sites/default/files/documents/L%20n%C2%AF19-2005%20du%2024%20novembre%202005.pdf> et l'article 2 de la Loi n°6-2003 du 18 Janvier 2003 portant charte des investissements, <https://www.finances.gouv.cg/sites/default/files/documents/Loi%20n%C2%AF%206-2003%20du%2018%20janvier%20%202003.pdf>

²³ Article 15, 42 & 43 de la Loi n°19-2005 du 24 novembre 2005 réglementant l'exercice de la profession de commerçant en République du Congo.

judiciaire²⁴, à la suite de faits établis, avant que l'autorité compétente ne procède au retrait de l'autorisation. Les textes nationaux et régionaux, notamment ceux de l'OHADA, encadrent également l'identification des personnes physiques²⁵ et morales²⁶, ainsi que les obligations liées au siège²⁷ social, au casier judiciaire²⁸ et au compte bancaire²⁹, conformément aux exigences des articles 6.3(b)(vi) et 6.3(b)(vii).

L'Agence nationale de normalisation et de la qualité (ACONOQ) œuvre à l'intégration des exigences du Protocole dans les pratiques industrielles, tandis que le Trésor public demeure responsable de la perception des frais liés aux licences. Les dispositions de l'OHADA prévoient par ailleurs l'obligation d'informer les autorités compétentes de toute modification statutaire et encadrent les conditions de cession d'un fonds de commerce, incluant la licence d'exploitation³⁰.

Enfin, les dispositions légales communautaires de l'OHADA³¹ prévoient également les conditions à remplir en cas de cession du fonds de commerce qui inclut aussi la licence d'exploitation.

Cependant, aucune disposition juridique nationale ne prévoit l'obligation de fournir des informations détaillées sur les produits du tabac ou le matériel de fabrication, ni d'informer l'autorité de toute acquisition ou élimination de matériel. De même, aucune sanction spécifique n'est prévue en cas de pratiques irrégulières ou frauduleuses dans le système de licences. Enfin, plusieurs autorités interviennent dans le processus de délivrance et de révocation, une procédure qui n'est pas spécifique au tabac ni à ses produits dérivés.

Recommandations

Il est recommandé à la République du Congo de prendre un texte réglementaire pour réguler les licences du tabac en s'assurant qu'il est totalement conforme aux exigences du Protocole.

Il est recommandé au gouvernement du Congo d'adopter des mesures juridiques permettant de prévenir, de détecter et d'enquêter sur les pratiques irrégulières et frauduleuses dans le système d'octroi de licences et, que ce système d'octroi de licences fasse l'objet d'examens périodiques, de renouvellements, d'inspections ou de vérification.

<https://www.finances.gouv.cg/sites/default/files/documents/L%20n%C2%AF19-2005%20du%2024%20novembre%202005.pdf>

²⁴ L'article 26 de la Loi n°6-94 du 1^{er} juin 1994 portant réglementation des prix, des normes commerciales, constatation et répression des fraudes.

<https://www.finances.gouv.cg/sites/default/files/documents/L%20n%C2%AF6-94%20du%201er%20juin%201994.pdf>

²⁵ Article 16 alinéa a de la Loi n°19-2005 du 24 novembre 2005 réglementant l'exercice de la profession de commerçant en République du Congo & Article 44 de l'Acte Uniforme portant sur le Droit Commercial Général

²⁶ Article 46 de l'Acte Uniforme de l'OHADA relatif au Droit Commercial Général. <https://www.droit-afrique.com/upload/doc/ohada/Ohada-Acte-Uniforme-2010-droit-commercial.pdf>

²⁷ Article 46 al 6 de l'Acte Uniforme de l'OHADA relatif au Droit Commercial Général

²⁸ Article 16 alinéa a de la Loi n°19-2005 du 24 novembre 2005 réglementant l'exercice de la profession de commerçant en République du Congo.

²⁹ Article 17 de la Loi n°19-2005 du 24 novembre 2005 réglementant l'exercice de la profession de commerçant en République du Congo.

³⁰ Article 27 & 263 de l'Acte Uniforme de l'OHADA relatif au Droit des Sociétés Commerciales et du Groupement d'Intérêt Économique. <https://www.droit-afrique.com/upload/doc/ohada/Ohada-Acte-Uniforme-2014-Societes-commerciales-GIE.pdf>

³¹ Article 148 de l'Acte Uniforme révisé de l'OHADA portant sur le Droit Commercial Général

Il est en outre recommandé à la République du Congo de mettre en œuvre strictement la réglementation en vigueur en matière d'interdiction de l'ingérence de l'industrie du tabac et de la renforcer conformément aux dispositions de l'Article 5.3 de la CCLAT et de l'Article 4.2 du Protocole.

Il est recommandé à la République du Congo de prendre des mesures pour obliger les parties d'informer les autorités compétentes par rapport à l'acquisition et à la destruction de matériel de fabrication

Il est recommandé à l'Etat du Congo de prendre un texte juridique pour confier à une seule autorité compétente, la délivrance, le renouvellement, la suspension, la révocation et ou l'annulation de la licence comme le prévoit le Protocole.

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.

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

Il n'existe, en République du Congo, aucune disposition juridique prévoyant une vérification diligente spécifique pour les personnes physiques ou morales impliquées dans la chaîne logistique du tabac, des produits du tabac ou du matériel de fabrication. Cette exigence n'est pas traitée de manière sectorielle. La vérification applicable demeure celle prévue de manière générale pour toute personne physique ou morale souhaitant exercer une activité commerciale, conformément à l'Acte uniforme de l'OHADA relatif au droit commercial général.

Par ailleurs, le Règlement CEMAC n° 01/16/CEMAC/UMAC/CM du 11 avril 2016³² établit une obligation générale de diligence, notamment en matière d'identification des clients lors de l'établissement d'une relation d'affaires ou lorsque les transactions dépassent un certain seuil³³.

³² Règlement n° 01/16/CEMAC/UMAC/CM du 11 avril 2016 portant prévention et répression du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme, <https://www.sgg.cg/txts-droit-reg/cemac-reglement-2016-01-prevention-repression-blanchiment-capitaux-finances-terrorisme.pdf>

³³ Article 9, Règlement CEMAC, précité

Ces obligations s'appliquent également lorsque plusieurs opérations distinctes, chacune inférieure au seuil, sont effectuées dans une période limitée.

Les obligations d'identification devraient également être mises en œuvre lorsque des opérations distinctes et successives, d'un montant unitaire en deçà du seuil susvisé, sont exécutées pour un client occasionnel dans « une période limitée ».

Les mêmes obligations sont prescrites par le Règlement de la Commission bancaire de l'Afrique centrale (COBAC)³⁴. Mais aucune entité n'a rapporté la mise en œuvre de ces obligations générales dans le cadre spécifique du commerce du tabac.

Il en est également ainsi des obligations contenues dans le Règlement CIMA qui décrit de manière opérationnelle les diligences à accomplir pour l'application de l'obligation d'identification laquelle impose aux sociétés, avant de nouer une relation contractuelle ou d'assister leur client dans la préparation ou la réalisation d'une transaction, de s'assurer de l'identité de leur contractant³⁵, ou de celles contenues dans le Règlement de la Commission de surveillance du marché financier de l'Afrique centrale (COSUMAF)³⁶, qui prévoit que « les intermédiaires de marché doivent, avant d'ouvrir un compte ou de recevoir de titres, valeurs ou bons, ou, plus généralement, avant d'établir toutes relations d'affaires [...] s'assurer de l'identité et de l'adresse de leurs clients ». Ledit Règlement prescrit également « aux intermédiaires agréés de vérifier l'identité de tout client ou celle de la personne pour le compte de laquelle le client agit³⁷ ».

Toutefois, ni les Règlements décrits ci-haut, ni l'Acte Uniforme de l'OHADA relatif au Droit commercial général, n'ont indiqué de manière claire et précise si de telles mesures de diligence raisonnable devraient s'appliquer à tous les opérateurs économiques du tabac sur toute la chaîne logistique.

Recommandations

Il est recommandé à la République du Congo d'assurer que les exigences de diligence raisonnable soient appliquées à tous les opérateurs économiques du tabac sur toute la chaîne d'approvisionnement.

Il est recommandé au gouvernement du Congo de s'assurer que des comptes bancaires dédiés à l'activité portant sur le commerce du tabac et les produits du tabac soit séparées de toute autre compte pour une traçabilité et un suivi adéquat.

³⁴ Article 4, Règlement COBAC R-2005/01 du 1^{er} avril 2005 relatif aux diligences des établissements assujettis à la COBAC en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme en Afrique Centrale, https://www.beac.int/wp-content/uploads/2016/10/R-2005_01.pdf

³⁵ Article 8, Règlement CIMA n°0004/CIMA/PCE/SG/08 du 4 octobre 2008 définissant les procédures applicables par les organismes d'assurances dans les États membres de la CIMA dans le cadre de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, <http://www.droit-afrique.com/upload/doc/cima/CIMA-Reglement-2008-04-lutte-blanchiment.pdf> ; Voir aussi Règlement CIMA n°0005/CIMA/PCMA/CE/ SG paru en septembre 2009 complétant les mesures sur l'organisation du contrôle interne, <https://www.juriafrica.com/lex/reglement-0005-cima-pcma-sg-2009-28-septembre-2009-12257.htm>

³⁶ Article 227, Règlement de la Commission de Surveillance du Marche Financier de l'Afrique centrale (COSUMAF), <https://fr.scribd.com/document/175204269/REGLEMENT-1-COSUMAF>

³⁷ Article 220, Règlement COSUMAF, précité

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 production, le premier acheteur, le marché de destination et l'itinéraire prévu. Ces informations doivent être enregistrées au moment de la production, de la première expédition ou de l'importation (**Article 8.5**) et être accessibles via un lien avec les marques uniques d'identification (**Article 8.6**).

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

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

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

Etat de mise en œuvre

La République du Congo a instauré, dans le délai prévu, un système de suivi et de traçabilité³⁸ conformément au décret n° 2022-483 du 16 août 2022³⁹ contrôlé par l'Agence congolaise de normalisation et de la qualité (ACONOQ).

Un arrêté d'application⁴⁰ exige l'apposition de marques d'identification uniques sur tous les paquets, cartouches et conditionnements extérieurs de cigarettes⁴¹, avec une échéance de

³⁸ Article 7 du Décret n°2022-483 du 16 août 2022 portant institution d'un système de marquage des produits du tabac fabriqués ou importés au Congo.

³⁹ Article 6 du Décret n°2022-483 du 16 août 2022 portant institution d'un système de marquage des produits du tabac fabriqués ou importés au Congo. <https://www.sgg.cg/JO/2022/congo-jo-2022-36.pdf>

⁴⁰ Arrêté N°1351/MDIPSP/CAB du 8 mars 2023 fixant les mentions obligatoires relatives au marquage des produits du tabac fabriqués ou importés en République du Congo.

⁴¹ Article 3 l'Arrêté N°1351/MDIPSP/CAB du 8 mars 2023 fixant les mentions obligatoires relatives au marquage des produits du tabac fabriqués ou importés en République du Congo.

conformité fixée au 8 mars 2024⁴² pour les fabricants et importateurs. Le pays prévoit également la mise en place d'un système de suivi et de traçabilité.

Un dispositif électronique⁴³ a été développé afin de permettre la détermination de l'origine des produits du tabac, l'identification d'éventuels détournements et le suivi des mouvements des produits tout au long de la chaîne logistique. Les dispositions nationales exigent que les renseignements pertinents soient enregistrés au moment de la production ou de la première expédition⁴⁴, conformément aux exigences du Protocole.

La République du Congo coopère avec plusieurs organisations nationales et internationales pour renforcer la mise en œuvre du système de suivi et de traçabilité. La législation nationale prévoit que les fabricants et fournisseurs assument les coûts liés à ce système⁴⁵.

Recommandations

Il est recommandé à la République du Congo de rendre opérationnel le système de suivi et de traçabilité des produits du tabac et du matériel utilisé dans la fabrication tout en veillant qu'il soit entièrement conforme aux dispositions de l'Article 8 du Protocole.

Il est en outre recommandé à l'Etat congolais d'amender la réglementation en vigueur sur le système de suivi et de traçabilité 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 également recommandé aux autorités congolaises et en particulier à ACONOQ de requérir des importateurs et exportateurs de produits du tabac l'obligation d'inclure les avertissements sanitaires sous forme graphique de grande taille en conformité avec les dispositions de l'Article 11 de la CCLAT sur les paquets et cartouches du tabac, en marge de l'application de l'Article 8 du Protocole.

Article 9 : Tenue de registres

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

L'Article 9.2 impose aux titulaires de licences de fournir sur demande aux autorités compétentes : a) des informations générales sur les volumes, les tendances et les prévisions du

⁴² Article 12 de l'Arrêté n°1351/MDIPSP/CAB du 8 mars 2023 fixant les mentions obligatoires relatives au marquage des produits du tabac fabriqués ou importés en République du Congo.

<https://www.sgg.cg/JO/2023/congo-jo-2023-32.pdf>

⁴³ Article 5 de l'Arrêté n°1351/MDIPSP/CAB du 8 mars 2023 fixant les mentions obligatoires relatives au marquage des produits du tabac fabriqués ou importés en République du Congo

⁴⁴ Article 6 de l'Arrêté n°1351/MDIPSP/CAB du 8 mars 2023 fixant les mentions obligatoires relatives au marquage des produits du tabac fabriqués ou importés en République du Congo

⁴⁵ Article 9 du Décret n°2022-483 du 16 août 2022 portant institution d'un système de marquage des produits du tabac fabriqués ou importés au Congo. <https://www.sgg.cg/JO/2022/congo-jo-2022-36.pdf>

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

La République du Congo impose à tout commerçant, personne physique ou morale, de tenir un livre journal retraçant l'ensemble des opérations quotidiennes⁴⁶, ainsi qu'une comptabilité complète dont les pièces justificatives doivent être conservées pendant la période légale⁴⁷.

Par ailleurs, les dispositions de la CEMAC exigent la mise à disposition des informations et documents commerciaux à l'administration des douanes, qui peut solliciter toute justification utile⁴⁸, une obligation applicable à l'ensemble des activités commerciales.

Le cadre juridique national et régional renforce ces exigences. L'Acte uniforme de l'OHADA relatif au droit des sociétés commerciales et du GIE (AUSCGIE)⁴⁹ impose la tenue d'un registre⁵⁰ régulièrement mis à jour, tandis que l'Acte uniforme sur le droit comptable prévoit la conservation des livres et pièces justificatives pendant dix ans. Toutes les sociétés commerciales, y compris celles du secteur du tabac, doivent se conformer au Système comptable ouest-africain (SYSCOA)⁵¹.

⁴⁶ Article 30 de la Loi n°19-2005 du 24 novembre 2005 réglementant l'exercice de la profession de commerçant en République du Congo.

⁴⁷ Article 30 al 2 & 3 de la Loi n°19-2005 du 24 novembre 2005 réglementant l'exercice de la profession de commerçant en République du Congo.

⁴⁸ Article 34 Code des Douanes de la CEMAC.

http://admin.theiguides.org/Media/Documents/Code_Douanes_CEMAC%20-%20Copie.pdf

⁴⁹ 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>

⁵⁰ Ibid, Article 746-2 AUSCGIE

⁵¹ Système Comptable Ouest Africain (SYSCOA), <https://www.ohada.com/actualite/2382/le-systeme-comptable-ohada-est-le-referentiel-comptable-applicable-dans-lensemble-des-17-etats-de-lohada.html>

Le Registre du commerce et du crédit mobilier (RCCM), organisé au niveau national et régional, centralise les informations relatives aux commerçants et sociétés, facilitant ainsi le contrôle et la transparence.

Recommandations

Il est recommandé à la République du Congo d'amender les textes applicables pour prendre en compte toutes les dispositions du Protocole relatives aux registres, notamment s'assurer que lesdits registres contiennent des renseignements d'ordre général sur le volume, les tendances, les prévisions du marché et d'autres informations pertinentes, ainsi que les quantités de produits du tabac et de matériel de fabrication que possède le titulaire de la licence ou dont il a la garde ou le contrôle conservés dans les entrepôts fiscaux et douaniers sous le régime du transit ou du transbordement ou de suspension de droits à la date de la demande.

Il est recommandé aux autorités congolaises de renforcer la coopération avec d'autres Parties ou des organisations internationales afin de partager et développer des systèmes améliorés de conservation des données.

Il est enfin fortement recommandé à la République du Congo 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.

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

Aucune disposition juridique en République du Congo ne prévoit de mesures spécifiques visant à prévenir le détournement de produits du tabac vers des circuits illicites. De même, aucune exigence légale n'impose une autorisation préalable pour le paiement des transactions effectuées par des personnes physiques ou morales au titre de l'article 6 du Protocole, ni pour les factures ou les matériaux utilisés dans la fabrication.

Il convient également de mentionner qu'il n'existe pas dans le pays :

- une mesure spécifique effective de diligence applicable au commerce du tabac ;
- un texte spécifiquement 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 ;
- 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, le Règlement de la CEMAC relatif à la lutte contre le blanchiment des capitaux impose une procédure⁵² renforcée pour l'ouverture de comptes, la garde de titres ou valeurs, l'attribution de coffres, l'établissement de relations d'affaires et certaines opérations occasionnelles⁵³, notamment les transferts de fonds nationaux ou internationaux. De même, le Règlement n° 03-CEMAC-UMAC-CM du 21 décembre 2016 exige que les paiements⁵⁴, soient effectués en XAF, pour le montant exact de la facture, et exclusivement par des moyens légaux émis par des établissements financiers agréés.

Mais de telles dispositions demeurent toujours générales et ne sont pas spécifiques au commerce du tabac.

Recommandations

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

Il est également recommandé de renforcer la législation régissant les paiements liés aux produits du tabac conformément aux Articles 10.2 et 10.3 du Protocole, en exigeant que tous les paiements soient effectués : dans la même monnaie et pour le même montant que la facture ;

⁵² Règlement n°01 CEMAC/UMAC/CM du 11 avril 2016 portant prévention et répression du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme et de la prolifération en Afrique centrale, https://gabac.org/wp-content/uploads/2022/03/13-reglement_francais.pdf (26.06.2023)

⁵³ Ibid, Article 29

⁵⁴ Article 3 (nouveau) du Règlement n° 03 CEMAC/UMAC/CM du 21 décembre 2016, relatif aux systèmes, moyens et incidents de paiements, <https://www.beac.int/wp-content/uploads/2019/07/REGLEMENT-N-03-CEMAC-UMAC-CM-du-21-d%C3%A9cembre-2016.pdf>

uniquement par des moyens légaux de paiement émis par des établissements financiers situés sur le territoire du marché visé ; et en interdisant l'utilisation de tout autre système de transfert de fonds.

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

Il est enfin recommandé à la République du Congo de prendre des mesures réglementaires d'application de la Loi n°12-2012 du 4 juillet 2012 afin de s'assurer que les mesures nécessaires pour éviter le détournement de produits du tabac vers les circuits de commerce illicite y soient pris en compte.

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

Plusieurs dispositions juridiques en vigueur en République du Congo, notamment le Décret n°2018-218 du 5 juin 2018 fixant les modalités d'application de l'interdiction de la publicité, de la promotion du tabac, de ses produits dérivés et de la vente aux mineurs, interdisent toute transaction relative à des produits du tabac via Internet, par télécommunication ou par tout autre mode de vente basé sur une technologie nouvelle⁵⁵.

Toutefois, faute de mise en application rigoureuse, il est possible actuellement au Congo d'acheter et de vendre le tabac sur internet car le pays n'arrive pas à faire respecter cette mesure de sa loi. Il est facile d'avoir accès à des sites de vente de cigarettes et autres produits du tabac en ligne dans le pays ou de régler des transactions liées au paiement en ligne des produits ou du matériel du tabac.

Recommandations

Il est fortement recommandé à la République du Congo de mettre en œuvre strictement les dispositions juridiques existantes en matière d'interdiction de toute transaction relative à des produits du tabac via Internet, par télécommunication ou par tout autre mode de vente basé sur une technologie nouvelle et notamment de solliciter l'assistance technique nécessaire sur le plan régional et/ou international pour stopper la visibilité des sites de vente des produits du tabac sur son territoire.

⁵⁵ Article 10 al1 du Décret N°2018-218 du 05 juin 2018 fixant les modalités d'application de l'interdiction de la publicité, de la promotion du tabac, de ses produits dérivés et de la vente aux mineurs et par les mineurs.

Article 12 : Zones franches et transit international

Chaque Partie est tenue de mettre en œuvre "des contrôles efficaces de toute fabrication de tabac et de produits du tabac et de toutes transactions relatives au tabac et aux produits du tabac dans les zones franches", en utilisant toutes les mesures pertinentes prévues dans le présent Protocole (**Article 12.1**).

En outre, il est interdit "de mêler des produits du tabac à d'autres produits dans un seul conteneur ou toute autre unité de transport similaire au moment de la sortie d'une zone franche" (**Article 12.2**). Enfin, chaque Partie adopte et applique des "mesures de contrôle et de vérification" au transit international ou au transbordement sur son territoire (**Article 12.3**).

Etat de mise en œuvre

La République du Congo est Partie du Code révisé des douanes de la CEMAC⁵⁶, applicable au Congo, qui régit fortement les mesures de contrôles et vérifications du transit international ou de transbordement de produits du tabac et de matériels de fabrication sont régies.

L'Article 164 dudit Code⁵⁷ a prévu un dispositif pour contrôler les cas de transit simplifiés⁵⁸, ainsi que les mesures de contrôle et de vérification du transit international⁵⁹.

Toutefois, aucun texte juridique dans le pays n'interdit de mélanger les 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.

Recommandations

Il est recommandé aux autorités congolaises d'amender le cadre juridique existant pour prendre en compte l'interdiction de mélanger les 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.

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

⁵⁶ Code des douanes de la CEMAC

http://admin.theiguides.org/Media/Documents/Code_Douanes_CEMAC%20-%20Copie.pdf

⁵⁷ La forme des déclarations de transit simplifié est fixée par Décision n° 91/72-SG du 29 Avril 1972

⁵⁸ Article 164 du Code des douanes de la CEMAC prévoit qu'en cas de transit simplifié, la déclaration sommaire cautionnée exigée contient l'obligation de renseigner sur le nombre et l'espèce des colis ainsi que leurs marques et numéros, le poids brut total, la désignation commerciale ainsi que leur prix tel qu'il figure sur les documents commerciaux à titre de valeur provisoire, l'identification du moyen de transport utilisé (numéro d'immatriculation du camion, du conteneur, etc.) et l'itinéraire et le bureau de douane de destination.

⁵⁹ Ibid, Article 165(2) prescrit que les entreprises bénéficiaires doivent mettre à la disposition de l'administration des douanes, les magasins où les marchandises seront reçues en attendant qu'un régime douanier définitif leur soit assigné, ainsi que les installations et le matériel nécessaires à leur dédouanement.

Article 13 : Ventes en franchise de droits

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

Etat de mise en œuvre

La Loi n°12-2012 du 4 juillet 2012 relative à la lutte antitabac en République du Congo ne contient aucune disposition relative à la vente en franchise du tabac. Toutefois, la réglementation douanière relative aux articles ménagers et effets personnels usagés applicable à l'aéroport international de Brazzaville prescrit clairement que le tabac bénéficie d'une importation gratuite (franchise) dans les limites de 100 cigarettes, 50 cigares (50) et 1/2 lb tabac⁶⁰.

Recommandations

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

PARTIE IV : INFRACTIONS

Article 14 : Actes illicites, infractions pénales comprises

Les principales obligations découlant de l'**Article 14** du Protocole sont les suivantes :

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

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

⁶⁰ <https://worldbaggageNetwork.com/fr/guidelines/congo-2/>

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 République du Congo ne délivre pas de licence spécifique pour le commerce du tabac ou des produits du tabac ; une licence générale de commerce couvre l'ensemble des activités commerciales.

Par ailleurs, aucune disposition juridique interne ne qualifie explicitement comme illicites la fabrication, l'importation, l'exportation, la distribution ou la vente de tabac, de produits du tabac ou de matériel de fabrication sans une licence. Le cadre réglementaire actuel demeure relativement souple, laissant aux opérateurs une marge d'appréciation dans leurs déclarations, ce qui peut conduire à une sous-évaluation des volumes afin de réduire les obligations fiscales.

Toutefois, toute forme de contrebande ou tentative de contrebande, lorsqu'elle est détectée, est sanctionnée conformément à la législation en vigueur. Il convient de rappeler que ces infractions ne concernent pas exclusivement le tabac ou les produits du tabac, mais s'appliquent à l'ensemble des marchandises visées par la loi.

Par ailleurs, l'Agence de régulation ACONOQ travaille à la mise en place d'une marque unique d'identification sécurisée. Une fois opérationnel, ce dispositif permettra d'apposer une marque spécifique sur chaque paquet de tabac et produits dérivés, facilitant ainsi leur traçabilité et contribuant à réduire les importations et exportations illicites.

En République du Congo, l'utilisation d'Internet, de moyens de télécommunication ou de toute autre technologie nouvelle pour la vente de produits du tabac est interdite⁶¹. Il est également prohibé d'entraver l'action des agents publics habilités⁶², notamment la police sanitaire⁶³, dans l'exercice de leurs fonctions.

Le cadre juridique national ne prévoit pas de dispositions spécifiques relatives aux sanctions pour faux en écriture. Bien que le faux et l'usage de faux constituent des infractions reconnues en droit commun, les dispositions du Code pénal congolais demeurent générales sur ce point⁶⁴.

⁶¹ Article 10 du Décret 2018-218 du 5 juin 2018 fixant les modalités d'application de l'interdiction de la publicité, de la promotion du tabac, de ses produits dérivés et de la vente aux mineurs et par les mineurs. <http://www.otaf.info/files/public/docs/legislation/cog-20180605-decret-2018-218.pdf>

⁶² Article 16 de la Loi n°12-2012 du 4 Juillet 2012 relative à la lutte antitabac. <https://www.finances.gouv.cg/sites/default/files/documents/L%20n%C2%AF12-2012%20du%204%20juillet%202012.PDF>

⁶³ Article 42 de la Loi n°19-2005 du 24 novembre 2005 réglementant l'exercice de la profession de commerçant en République du Congo

⁶⁴ Articles 565 et suivants de la Loi n°1-63 du 13 janvier 1963 portant Code de Procédure Pénal. <https://www.sgg.cg/codes/congo-code-1963-procedure-penale.pdf>

L'absence de création ou de tenue des registres requis par le Protocole, ou la tenue de registres frauduleux, constitue une infraction⁶⁵ punissable en droit congolais⁶⁶. Par ailleurs, le droit communautaire de la CEMAC incrimine le blanchiment de capitaux, en lien avec les infractions⁶⁷ prévues à l'article 1, notamment le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes⁶⁸.

Toutefois, le cadre juridique congolais ne prévoit pas expressément comme infraction le fait de mélanger des produits du tabac à d'autres produits au cours de la chaîne logistique dans le but de dissimuler ou de déguiser des produits du tabac, en contravention avec l'article 12.2 du Protocole.

Recommandations

Il est recommandé à l'Etat congolais de s'assurer que des sanctions effectives et dissuasives sont appliquées pour réprimer les délits d'entrave à l'exercice des fonctions des agents publics ou autorisés, de déclaration mensongère, de soustraction, de destruction ou enlèvement de dossiers, de pièces de procédures ou d'autres documents liés au commerce illicite des produits du tabac.

Il est également recommandé aux autorités congolaises de renforcer l'application effective des sanctions relatives au commerce illicite des produits du tabac.

Il est en outre recommandé à la République congolaise d'amender sa loi antitabac pour incriminer le fait de déguiser des produits du tabac et le fait de mêler des produits du tabac à d'autres produits.

Il est aussi recommandé au gouvernement congolais d'assurer la mise en application 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 enfin recommandé aux autorités du Congo d'appliquer strictement les sanctions prévues pour réprimer sévèrement les auteurs et complices de tout blanchiment de capitaux ou de produit de crime du commerce illicite du tabac.

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**).

⁶⁵ Article 40 de la Loi n°19-2005 du 24 novembre 2005 réglementant l'exercice de la profession de commerçant en République du Congo.

⁶⁶ Article 41 de la Loi n°19-2005 du 24 novembre 2005 réglementant l'exercice de la profession de commerçant en République du Congo

⁶⁷ Article 8 du Règlement n°01/CEMAC/UMAC/CM du 11 avril 2016

⁶⁸ Article 1^{er} al 20 du Règlement n°01/CEMAC/UMAC/CM du 11 avril 2016. <https://www.sgg.cg/txts-droit-reg/cemac-reglement-2016-01-prevention-repression-blanchiment-capitaux-finances-terrorisme.pdf>

Etat de mise en œuvre

La Loi n° 9-2022 du 11 mars 2022 relative à la prévention et à la lutte contre la corruption et les infractions assimilées⁶⁹ établit la responsabilité des personnes morales et de leurs dirigeants pour les actes illicites, notamment en matière de corruption. Conformément à cette loi, les personnes morales de droit privé peuvent être tenues responsables des infractions⁷⁰ prévues, sans préjudice de la responsabilité pénale des personnes physiques impliquées⁷¹. Les sanctions applicables incluent notamment des amendes, des interdictions d'exercer, des fermetures, des exclusions des marchés, des restrictions bancaires et la confiscation.

La responsabilité des personnes morales est également consacrée dans le Code des douanes de la CEMAC⁷², qui prévoit un ensemble de sanctions applicables aux opérateurs économiques.

Recommandations

Il est recommandé à la République du Congo d'appliquer les sanctions dissuasives à l'encontre de personnes morales utilisée ou créée pour commettre des délits liés au commerce illicite des produits du tabac.

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

La République du Congo dispose d'un cadre juridique prévoyant diverses sanctions applicables aux infractions liées au commerce du tabac⁷³.

Au titre de la Loi n°12-2012 relative à la lutte antitabac, les infractions commises dans les lieux affectés à un usage public, les violations de l'interdiction de fumer dans les lieux publics, ainsi que toute entrave aux missions de la police sanitaire, sont passibles de sanctions allant de la confiscation des produits à des amendes comprises entre 6 000 et 12 000 FCFA, et jusqu'à 24 000 FCFA en cas de récidive⁷⁴.

⁶⁹ Loi n°9-2022 du 11 mars 2022 portant prévention et lutte contre la corruption et les infractions assimilées, <https://www.sgg.cg/textes-officiels/lois/2022/congo-loi-2022-09.pdf>

⁷⁰ Ibid, Article 61, Alinea 1

⁷¹ Ibid, Article 61, Alinea 2:

⁷² Articles 395–414 Code des douanes de la CEMAC,

http://admin.theiguides.org/Media/Documents/Code_Douanes_CEMAC%20-%20Copie.pdf

⁷³ Art 19, 20 & 21 de la Loi n°12-2012 du 4 juillet 2012 relative à la lutte antitabac

⁷⁴ Ibid, Article 16

Les infractions liées à la protection des mineurs, au défaut d’affichage des interdictions ou à l’importation frauduleuse de tabac et de ses dérivés sont sanctionnées par des amendes allant de 200 000 à 1 500 000 FCFA⁷⁵, pouvant atteindre 3 000 000 FCFA en cas de récidive. Les violations des règles relatives à la publicité sont, quant à elles, punies d’amendes comprises entre 4 000 000 et 10 000 000 FCFA⁷⁶.

Toutefois, ces sanctions demeurent globalement peu proportionnées et insuffisamment dissuasives, et leur application reste limitée.

Recommandations

Il est recommandé de renforcer le régime de sanctions prévu dans la loi relative à la lutte antitabac, en adaptant les dispositions pénales et administratives plus efficaces, proportionnées et véritablement dissuasives pour les personnes impliquées dans le commerce illicite des produits du tabac.

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

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

Article 17 : Recouvrement après saisie

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

Etat de mise en œuvre

L’Acte Uniforme de l’OHADA portant organisation des sûretés⁷⁷, applicable en République du Congo, a fortement encadré le privilège du Trésor.

Conformément à ce texte, sont privilégiées, les créances fiscales, douanières et des organismes de sécurité et de prévoyance sociale⁷⁸.

⁷⁵ Ibid, Article 19

⁷⁶ Ibid, Article 21

⁷⁷ Acte Uniforme de l’OHADA portant organisation des sûretés, <https://justice.sec.gouv.sn/wp-content/uploads/textes-reglements/OHADA/Acte-uniforme-portant-organisations-surete-revises-1512-2010.pdf>

⁷⁸ Ibid, Article 181, Alinea 1

Ces privilèges n'ont d'effet que s'ils sont inscrits, dans les six mois de l'exigibilité de ces créances, au Registre du commerce et du crédit mobilier. Toutefois, s'il y a eu infraction à la législation fiscale, douanière ou sociale, le délai ne commence⁷⁹.

Toutefois, il n'a pas été rapporté la preuve de la mise en œuvre effective desdites mesures.

Recommandations

Il est recommandé aux autorités congolaises de renforcer les procédures permettant aux autorités douanières et fiscales de calculer et de recouvrer systématiquement ces montants lors de saisies de tabac, de produits du tabac ou de matériel de fabrication.

Article 18 : Élimination ou destruction

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

Etat de mise en œuvre

Les services compétents ont procédé à plusieurs destructions des tabacs et des produits illicites du tabac saisi selon les dispositions réglementaires nationales.

Cette destruction est faite devant diverses autorités compétentes. Après destruction, les procès-verbaux de destruction sont établis et conservés auprès des autorités compétentes pour servir de preuve.

Recommandations

Il est recommandé à la République du Congo 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**).

⁷⁹ Ibid, Article 181, Alinea 2

Etat de mise en œuvre

Le cadre juridique relatif aux enquêtes spéciales en République du Congo demeure le Règlement n° 01/03-CEMAC-UMAC, portant prévention et répression du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme en Afrique centrale a prévu les techniques d'enquête spéciales⁸⁰.

Ce Règlement prévoit explicitement que, afin de permettre de rassembler les preuves et de localiser les produits du crime, l'autorité judiciaire compétente peut ordonner, pour une durée déterminée, sans que le secret professionnel puisse lui être opposé, diverses mesures⁸¹ comportant :

1. la surveillance des comptes bancaires et comptes assimilés ;
2. l'accès à des systèmes, réseaux et serveurs informatiques utilisés ou susceptibles d'être utilisés par des personnes coupables d'infractions ;
3. la communication ou la saisie d'actes authentiques ou sous seing privé, de documents bancaires, financiers et commerciaux ;
4. la mise sous surveillance où l'interception de communications ;
5. l'enregistrement audio ou vidéo ou la photographie d'actes et d'agissements ou de conversations ;
6. l'interception et la saisie de courriels techniques.

Toutefois, il n'a pas été rapporté la preuve de l'utilisation effective des enquêtes spéciales pour faire avancer la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac.

Recommandations

Il est recommandé de s'assurer que les agents des services compétents sont habilités à recourir à des techniques d'enquête spéciales, afin d'améliorer la détection, la documentation et la perturbation des activités commerciales illicites des produits du tabac.

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

Il est enfin recommandé de promouvoir la conclusion d'accords bilatéraux et multilatéraux, afin de faciliter le recours conjoint à ces techniques d'enquête dans les affaires transfrontalières et de renforcer la coopération régionale en matière de lutte contre le commerce illicite des produits du tabac.

⁸⁰ Règlement N° 01/03-CEMAC-UMAC, portant prévention et répression du blanchiment des capitaux et du financement du terrorisme en Afrique centrale a prévu la technique de l'infiltration et livraison surveillée, <https://www.beac.int/wp-content/uploads/2019/07/REGLEMENT-N-04-18-CEMAC-UMAC-COBAC-du-21-d%C3%A9cembre-2018.pdf>

⁸¹ Ibid, Article 98

PARTIE V : COOPÉRATION 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

La République du Congo a soumis au Secrétariat de la Convention tous les rapports périodiques requis sur la mise en œuvre du Protocole (2018, 2020, 2023)⁸².

Le Congo n'a pas encore désigné l'autorité centrale d'échange d'information, conformément aux exigences du Protocole.

La République du Congo coopère dans cette lutte avec les partenaires locaux⁸³ et avec certains organismes internationaux de lutte contre le tabac⁸⁴.

Le Ministère des Finances, du budget et du Portefeuille Public du Congo a, par circulaire⁸⁵, dans le cadre de la réforme du système d'informations, exigé des personnes morales les pièces à fournir pour l'obtention du nouveau Numéro d'Identification Unique (NIU). Cette identification permet le partage des informations sur les personnes morales sur le territoire

⁸² <https://extranet.who.int/fctcapps/fctcapps/fctc/implementation-database/parties/reports/17640>

⁸³ ANIF, GIABA, les OPJ, le Ministère du commerce, le Ministère de la Justice etc.

⁸⁴ OMS, OMD, CEMAC/CEEAC, l'Interpol etc.

⁸⁵ Circulaire n°0212/MFBPP-CAB fixant les pièces à fournir pour l'obtention du Numéro d'Identification Unique (NIU) du 21 février 2022.
<https://www.finances.gouv.cg/sites/default/files/documents/Circulaire%200212-MFBPP-CAB-R.pdf>

congolais. Bien que n'étant pas dirigé exclusivement vers les entreprises opérant dans le commerce du tabac, ce NIU concerne toute personne morale y inclus les industries du tabac.

En termes de coopération internationale, plusieurs institutions congolaises coopèrent activement sur le plan régional et international avec leurs homologues. Il s'agit notamment de la Direction générale des impôts et des domaines (DGID), la Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), la Direction générale du commerce intérieur (DGCI), la Direction générale de la concurrence et de la répression des fraudes commerciale (DGRFC), l'Agence congolaise de normalisation et de la qualité (ACONOQ), l'Agence nationale d'investigation financière (ANIF), la Haute autorité de lutte contre la corruption (HALC) et le Comité interministériel de lutte contre la drogue (CILD).

Recommandations

Il est recommandé aux autorités congolaises de renforcer la coopération bilatérale, régionale et multilatérale pour accélérer la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac.

Il est également recommandé à la République du Congo de continuer par transmettre, de manière régulière et périodique, toutes les informations requises au Secrétariat de la Convention.

Il est en outre recommandé à la République du Congo de rendre opérationnels tous les organes de coordination prévus par la loi antitabac afin de renforcer la coopération nationale.

Il est enfin recommandé à l'Etat congolais de prendre un texte réglementaire de désignation de l'autorité centrale d'échange d'information afin de se conformer aux exigences 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 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

La République du Congo est Partie à plusieurs accords bilatéraux et multilatéraux pour promouvoir l'assistance en vue d'améliorer la surveillance et l'entraide. La coopération avec l'OMD permet de tracer et déterminer la position géographique exacte de chaque cargaison enregistrée dans un port de départ d'un pays membre.

En République du Congo, tout individu appréhendé se livrant à un commerce illicite de quelque nature que ce soit est poursuivi devant les juridictions nationales. Pour ce faire, les autres parties prenantes (la police, la gendarmerie, la douane, etc.) de lutte contre le commerce illicite de tabac, de produits du tabac ou de matériel de fabrication coopèrent entre eux et échangent les informations pouvant permettre d'appréhender et de traduire devant les juridictions toutes infraction à la loi nationale.

Le code Pénal congolais date de 1963 et certaines infractions n'ayant pas été prévues, les acteurs de la Justice font référence à des lois spéciales pour traiter des cas dont le code n'a pas défini. Quant à ce qui concerne la compétence territoriale des organes de lutte contre le commerce illicite du tabac, des produits du tabac et les matériels de fabrications, nous n'avons pas trouver dans la loi nationale de façon expresse, les dispositions traitant de ce cas d'espèce.

Cette coopération existe entre les services compétents des douanes, de la police judiciaire. Une fois les enquêtes terminées à leur niveau, les dossiers sont envoyés à la justice pour poursuite.

Les parties prenantes ont reconnu l'importance du renforcement et l'établissement des voies de communications entre eux pour leur permettre d'échanger plus rapidement et efficacement. Cette coopération avec d'autres parties à la conduite d'enquêtes dans des cas particuliers s'agissant des infractions pénales existe mais n'est pas aussi développer.

L'effort est fait pour les échanges d'informations, la coordination mais pour la lutte contre le commerce illicite du tabac, des produits du tabac et le matériel de fabrication, beaucoup reste encore à accomplir pour que la lutte soit efficacement menée.

La République du Congo a signé quelques accords bilatéraux, notamment :

- Accord bilatéral entre la France et la République du Congo dans le cadre de l'Initiative de Suspension du service de la dette (1^{er} mai et 31 décembre 2020).
- Document cadre de partenariat 2008-2012 (22 mai 2008)
- Convention générale sur la sécurité sociale (11 février 1987)
- Accord relatif à la gestion concertée des flux migratoires et au développement (25 octobre 2007)
- Treize (13) accords de coopération entre la Côte d'Ivoire et la République du Congo (Brazzaville), Abidjan (13 juin 2023)
- Accords bilatéraux de coopération entre le Togo et la République du Congo (19 août 2020)

Recommandations

Il est recommandé à la République du Congo de renforcer sa coopération bilatérale, régionale et multilatérale afin d'accélérer la mise en œuvre du Protocole.

Il est en outre recommandé au Ministère chargé des affaires étrangères du Congo 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 congolaises 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.

Il est recommandé à l'Etat congolais de s'assurer du renforcement et de l'institutionnalisation du mécanisme de coordination au niveau national pour renforcer la mise en œuvre du protocole.

Article 28 - 29 : Assistante 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

La République du Congo est Partie à plusieurs cadres de coopération policière et administrative. Le pays est notamment membre du réseau I-24/7 d'INTERPOL à travers son Bureau central national de Brazzaville, ce qui lui permet d'échanger des informations en temps réel avec les autres États membres.

Par ailleurs, en tant que membre de la CEMAC, le Congo est également Partie à l'Accord de coopération⁸⁶ en matière de police criminelle entre les États d'Afrique centrale (1999), qui constitue un mécanisme supplémentaire de coopération⁸⁷ et de partage d'informations au

⁸⁶ Loi n°19-2007 du 30 décembre 2007 autorisant la ratification de l'accord de coopérations judiciaire entre les Etats membres de la CEMAC

⁸⁷ Chapitre 2 de la Loi n°9-2022 du 11 mars 2022 portant prévention et lutte contre la corruption et les infractions assimilées.

niveau régional. Les dispositions de l'article 29.3 ont été intégralement transposées dans la législation de lutte contre la corruption et les infractions assimilées⁸⁸.

Le Ministère de la Justice⁸⁹ est désignée comme autorité centrale qui a la responsabilité et le pouvoir de recevoir les demandes d'entraide judiciaire et soit de les exécuter, soit de les transmettre à leurs autorités compétentes respectives pour exécution. En cas d'urgence l'entraide judiciaire peut être adressée directement par autorités judiciaires de la partie requérante aux autorités judiciaires de la partie requise⁹⁰

Les dispositions légales communautaire exigent que le secrétariat de la CEMAC soit informé au moment de la signature ou de dépôt de son instrument de ratification et la partie peut se réserver le droit de demander que les pièces soient traduites dans sa propre langue⁹¹ et la transmission doit être faite par tout mode laissant trace écrite⁹²

Les prescriptions des dispositions de cet article sont reprises dans la loi de coopération judiciaire de la CEMAC⁹³ et de même dans la loi de lutte contre la corruption et les infractions assimilées⁹⁴.

Les dispositions de la loi contre la corruption et les infractions assimilées donne compétence au Procureur de la République d'entendre une personne qui est à l'étranger par vidéoconférence⁹⁵. Elle met les frais ordinaires à la charge de l'Etat requérant toutefois, lorsque les frais sont particulièrement coûteux, ils sont supportés à moitié par les deux parties⁹⁶.

Aucune disposition légale en République du Congo ou dans la loi communautaire sur la coopération judiciaire, ne prévoit pas de délais auxquels les dossiers d'entraide judiciaire doivent être traités. Mais en cas d'urgence les juridictions de la partie requérante et du requis peuvent directement le dossier entre eux⁹⁷. Pour tout entrave qui est légitime la loi dispose la demande d'entraide peut être différée⁹⁸

⁸⁸ Article 158 de la Loi n°9-2022 du 11 mars 2022 portant prévention et lutte contre la corruption et les infractions assimilées

⁸⁹ Article 29 (1) de la Loi n°19-2007 du 30 décembre 2007 autorisant la ratification de l'accord de coopérations judiciaire entre les Etats membres de la CEMAC

⁹⁰ Article 29 (2) de la Loi n°19-2007 du 30 décembre 2007 autorisant la ratification de l'accord de coopérations judiciaire entre les Etats membres de la CEMAC

⁹¹ Article 30 (2) de la Loi n°19-2007 du 30 décembre 2007 autorisant la ratification de l'accord de coopérations judiciaire entre les Etats membres de la CEMAC

⁹² Article 162 de la Loi n°9-2022 du 11 mars 2022 portant prévention et lutte contre la corruption et les infractions assimilées

⁹³ Article 28 de la Loi n°19-2007 du 30 décembre 2007 autorisant la ratification de l'accord de coopérations judiciaire entre les Etats membres de la CEMAC

⁹⁴ Article 160 de la Loi n°9-2022 du 11 mars 2022 portant prévention et lutte contre la corruption et les infractions assimilées.

⁹⁵ Article 171 de la Loi n°9-2022 du 11 mars 2022 portant prévention et lutte contre la corruption et les infractions assimilées.

⁹⁶ Article 175 de la Loi n°9-2022 du 11 mars 2022 portant prévention et lutte contre la corruption et les infractions assimilées

⁹⁷ Article 29 al 2 de la Loi n°19-2007 du 30 décembre 2007 autorisant la ratification de l'accord de coopérations judiciaire entre les Etats membres de la CEMAC.

⁹⁸ Article 167 de la Loi n°9-2022 du 11 mars 2022 portant prévention et lutte contre la corruption et les infractions assimilées

L'échange des pièces dans une procédure judiciaire est sacrosaint et aucune Partie ne peut y déroger. La dénonciation aux fins de poursuite est prévue par les dispositions communautaires de coopération judiciaire⁹⁹.

Recommandations

Il est recommandé à la République du Congo de renforcer l'assistance administrative en systématisant l'échange d'informations douanières avec les États Membres de la CEMAC et les pays frontaliers, et en 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 la République du Congo de diversifier la coopération administrative et judiciaire et d'utiliser pleinement de ces accords ou arrangements pour lutter efficacement contre le commerce illicite des produits du tabac.

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

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 demande d'extradition est soumise à certaines conditions de recevabilité notamment la territorialité et le quantum de la peine minimale. Lesdites conditions sont prévues par la loi sur la lutte contre la corruption et les infractions assimilées¹⁰⁰.

La célérité de la procédure d'extradition est prévue dans la loi relative à la lutte contre la corruption et les infractions assimilées¹⁰¹.

La recevabilité de la demande de l'extradition en République du Congo est soumise à certaines conditions sous peine de rejet¹⁰².

⁹⁹ Article 35 al 1&2 de la Loi n°19-2007 du 30 décembre 2007 autorisant la ratification de l'accord de coopérations judiciaire entre les Etats membres de la CEMAC.

¹⁰⁰ Article 126 al1&2 de la Loi n°9-2022 du 11 mars 2022 portant prévention et lutte contre la corruption et les infractions assimilées

¹⁰¹ Articles 139 à 141 de la Loi n°9-2022 du 11 mars 2022 portant prévention et lutte contre la corruption et les infractions assimilées

¹⁰² Article 127 & suivants de la Loi n°9-2022 du 11 mars 2022 portant prévention et lutte contre la corruption et les infractions assimilées

Dans la loi de prévention et de lutte contre la corruption et les infractions assimilées, l'extradition est accordée à la seule condition que les parties s'accordent sur le fait que l'extradé ne sera ni poursuivi, ni puni pour une infraction autre que celle ayant motivé l'extradition¹⁰³.

Le droit de l'accusé dans un procès quelle que soit l'infraction commise est garantie par la constitution¹⁰⁴ de la république du Congo.

Le Règlement CEMAC sur la répression du blanchiment de capitaux est plus détaillé sur les motifs de refus de l'État requis, lesquels concernent la compétence de l'autorité, la menace à son ordre public, le principe non bis in idem, la prescription de l'infraction en cause, le non-respect des droits de la défense, le soupçon de discrimination, la peine de mort applicable dans l'État requérant, mais non prévue par l'État requis¹⁰⁵.

Aucune disposition juridique en République du Congo ne conditionne le refus de l'extradition pour raisons fiscales. De même aucune disposition de cette loi ne prévoit une possibilité à la partie requérante de présenter ses arguments à l'appui de ses allégations.

Le pays n'a signé que très peu d'accords bilatéraux en matière d'extradition.

La législation communautaire de la CEMAC a prévu la possibilité pour les hautes parties contractantes à faire exécuter dans leurs établissements pénitentiaires, les peines privatives de liberté quelle qu'en soit la durée, la nationalité du condamné¹⁰⁶

Recommandations

Il est recommandé à la République du Congo de considérer le Protocole comme la base légale de l'extradition pour les infractions pénales couvertes par cet instrument juridique international.

Il est également recommandé à l'Etat congolais de s'assurer qu'une possibilité soit donnée à la partie requérante de présenter ses arguments lors d'une procédure d'extradition.

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**).

¹⁰³ Article 129 de la Loi n°9-2022 du 11 mars 2022 portant prévention et lutte contre la corruption et les infractions assimilées.

¹⁰⁴ Article 09 de la Constitution du 20 janvier 2002 de la République du Congo. https://cour-constitutionnelle.cg/constitution/constitution_25_10_2015.pdf

¹⁰⁵ Article 143, Règlement CEMAC de 2016 sur la répression du blanchiment de capitaux, précité

¹⁰⁶ Article 9 de la Loi n°19-2007 du 30 décembre 2007 autorisant la ratification de l'accord de coopérations judiciaire entre les Etats membres de la CEMAC. <https://www.finances.gouv.cg/fr/loi-n°19-2007-du-30-décembre-2007-autorisant-la-ratification-de-laccord-de-coopération-judiciaire>

Etat de mise en œuvre

Le Congo n'a pas présenté son rapport de mise en œuvre pour le cycle de rapport 2025, comme l'exige l'Article 32 du Protocole¹⁰⁷.

Les rapports précédents (2023, 2020) ont toutefois été présentés.

Recommandation

Le Congo est tenu de soumettre - tous les deux ans (en 2027, 2029, etc.) - 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.

Il est également demandé au Congo de tenir le Secrétariat de la Convention informé des coordonnées du point focal chargé d'établir et de soumettre le rapport de la Partie au nom du pays.

Il est également recommandé à la Partie d'informer régulièrement le Secrétariat, par courrier électronique, de toute nouvelle évolution concernant la mise en œuvre du Protocole.

¹⁰⁷ <https://extranet.who.int/fctcapps/fctcapps/protocol/implementation-database/parties/reports/17706>

ANNEXE

Liste des institutions et organisations rencontrées lors de la mission d'évaluation de besoins pour la mise en œuvre du Protocole en République du Congo

1. Ministères et autorités gouvernementales

- Ministère de la santé et de la population
 - Cabinet du Ministre
 - Programme national de lutte anti-tabac
- Ministère chargé de la Justice
 - Procureur de République près du tribunal administratif de Brazzaville
- Ministère de l'Economie et des Finances
 - Direction générale des douanes et des droits indirects
 - Direction de la réglementation et du contentieux service des impôts
 - Inspection de Change
- Ministère du Commerce des Approvisionnements et de la Consommation
 - Direction de la répression des fraudes
- Ministère chargé de la Sécurité
 - Gendarmerie nationale de Brazzaville
- Ministère des Transport, de l'Aviation civile et de la Marine marchande

2. Services techniques et agences publiques

- Conseil économique social et environnemental
- INTERPOL
- Haute autorité de lutte contre la corruption
- Agence congolaise de normalisation et de la qualité (ACONOQ)
- Agence nationale d'investigation financière (ANIF).

3. Organisations des Nations Unies

- Bureau de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) au Congo
- Programme des Nations Unies pour le Développement au Congo
- Bureau du Coordinateur résidant du système des Nations Unies au Congo

4. Organisations de la société civile

- RAC Congo
- AJBE
- RENAPAC