

# « Pour un véritable droit de la publicité au Togo ! »

Dr Madalinassono Marius TEBIE  
Enseignant Chercheur à l'Université de Lomé (Togo)  
[madalinassono@gmail.com](mailto:madalinassono@gmail.com)

## RESUME

La protection de la loyauté en milieu publicitaire au Togo est d'une fragilité absolue. En dehors des règles éparses contenues notamment dans la loi du 28 décembre 1999 relative à la concurrence et dans le Code de la presse et de la communication, le législateur togolais n'a pas su organiser de règles spéciales protectrices des acteurs de la publicité. Or, les règles relatives à la concurrence, à la communication, ou à l'organisation des institutions de régulation de la communication au Togo ne suffisent pas à assurer une protection optimale des intérêts liés à la profession publicitaire. Il s'est donc instauré depuis des dizaines d'années au Togo, un désordre dans le domaine publicitaire, facteur d'accroissement de la déloyauté en droit des affaires. Pour rétablir la loyauté et la moralité en matière publicitaire au Togo, il est impérieux que le législateur togolais crée un véritable droit de la publicité afin de professionnaliser ce secteur économiquement et socialement utile.

**Mots clés** : publicité, droit, protection, profession, déloyauté

## ABSTRACT

The protection of loyalty in the advertising industry in Togo is extremely fragile. Beyond the scattered rules contained in the December 28, 1999 law on competition and the Press and Communication Code, the Togolese legislature has failed to establish specific rules to protect advertising professionals. However, the rules governing competition, communication, and the regulation of communication institutions in Togo are insufficient to ensure optimal protection of interests related to the advertising profession. This has led to disorder in the advertising industry in Togo for decades, contributing to increased disloyalty in business law. To restore loyalty and morality in advertising in Togo, it is imperative that the Togolese legislature creates a genuine advertising law to professionalize this economically and socially useful sector.

Key words : advertising, law, protection, profesion, disloyalty

## INTRODUCTION

Le besoin de professionnalisation du secteur publicitaire est une préoccupation d'actualité au Togo. Le droit de la publicité est, au Togo, un droit reposant sur des textes épars<sup>1</sup>, lesquels ne définissent pas les conditions d'exercice des professions publicitaires encore moins le champ d'application de la profession. Même le Code de la Presse et de la communication (CPC) qui est censé régler de façon minutieuse la publicité, est muet sur plusieurs aspects liés à ce domaine. Il en résulte de nombreuses conséquences juridiques, économiques et sociales qui commandent de repenser les normes relatives à la publicité en phase avec les besoins du secteur publicitaire. Cette préoccupation inspire la réflexion sur un véritable droit de la publicité au Togo.

L'article 5 du CPC définit la publicité comme toute forme de message diffusé contre rémunération ou autre contrepartie en vue, soit de promouvoir la fourniture de biens ou services y compris ceux qui sont présentés sous leur appellation générique, dans le cadre d'une activité commerciale, industrielle, artisanale ou de profession libérale, soit pour assurer la promotion commerciale d'une entreprise publique ou privée ou ensemble de procédés et moyens employés pour faire connaître une entreprise, vanter un produit ou un service ou en stimuler la consommation par la publication et la diffusion de messages. Il en résulte que la publicité est l'ensemble des procédés et des techniques destinés à attirer l'attention ou la curiosité d'un public en l'informant sur un bien, un service, pour le convaincre de l'acheter, de l'utiliser, de l'adopter<sup>2</sup>. La publicité médias suppose l'achat d'espace publicitaire dans les médias tels que la presse, la radio, le cinéma, la télévision, l'affichage, l'internet<sup>3</sup>. La publicité événementielle est toute action publicitaire liée à un événement et permettant d'atteindre directement le public en l'associant au dit événement<sup>4</sup>. Les principes de la législation publicitaire sont entre autres la liberté d'expression, la liberté d'entreprendre et la protection des consommateurs et des enfants<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Par contre, le droit de la publicité est bien élaboré dans la plupart des Etats africains dont les législations sont le plus souvent inspirées du droit français tels que le droit camerounais, le droit ivoirien, le droit burkinabè, le droit guinéen. Ces législations pourront être convoquées dans le cadre de cette au titre du droit comparé.

<sup>2</sup> Sur la définition au plan doctrinal, v. Henri Rivollier, *Le droit de la communication et de la publicité*, Edition, Le Génie, 2020, p. 19 et s. Régis Fabre, Marie-Pierre Bonnet-Desplan, Nadine Sermet, Nicolas Genty, *Droit de la publicité et de la promotion des ventes*, Edition Dalloz, 2005, p. 24 et s. Serge Guinchard, Thierry Debard, *Lexique des termes juridiques*, 22<sup>e</sup> éd. 2024-2025, p. 125.

<sup>3</sup> Achat de bannières ou d'autres espaces sur des sites.

<sup>4</sup> Bernard Mouffe, *Le droit de la publicité*, 4<sup>e</sup> édition Bruylant, 2013, p. 12. Henri Rivollier *Le droit de la communication et de la publicité*, Edition Génie des glaciers, 2020, p. 22 et s.

<sup>5</sup> Par exemple, interdiction de publicité sur le tabac.

Ainsi définie, la publicité est proche de notions voisines telles que la publication, la communication. La publication est l'action de publier. La publication multimédia en ligne s'entend de toute publication grâce à un média qui, pour produire, recevoir et diffuser l'information via les Technologies de l'Information et de la Communication (TIC), associe sur un même support au moins deux modes de communication tels que le texte, le son et l'image (Art. 5 CPC). La communication est l'action de communiquer c'est-à-dire l'échange entre deux ou plusieurs personnes<sup>6</sup>. Elle diffère de l'information qui est une transmission de données à sens unique. La communication électronique est toute émission, toute transmission et toute réception sous forme de signes, de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou d'informations de toute nature par fil, fibre optique, radioélectricité ou tout autre système électromagnétique (art.5 CPC).

Le droit de la publicité est donc l'ensemble des règles applicables à l'organisation, au fonctionnement de la publicité. Les principales règles à respecter dans le domaine de la publicité sont entre autres le respect de la propriété intellectuelle<sup>7</sup>, le respect du droit à l'image<sup>8</sup>, le respect de l'environnement<sup>9</sup>, le respect du droit à la vie<sup>10</sup>, le respect des bonnes mœurs<sup>11</sup>, la protection de l'enfant et de l'adolescent<sup>12</sup>, le respect de l'identité multidimensionnelle de la culture nationale<sup>13</sup>, l'interdiction des publicités trompeuses<sup>14</sup>, l'encadrement de la publicité comparative<sup>15</sup>.

---

<sup>6</sup> Sur le droit de la communication, v. Emmanuel Dreyer, *Droit de la communication*, LexisNexis, 1ère éd., 2018, p. 125 et 851 à 116 ; v. aussi, Emmanuel Dreyer, *Droit de la communication numérique*, LGDJ, coll. « manuel », 2011, p. 122 à 376 ; Emmanuel Dreyer, *Traité de droit de la presse et des médias* : LexisNexis, 2009, codirigé avec les Pr. Beignier et de Lamy, p. 526 à 1419. Emmanuel Dreyer, *Le lecteur, approches sociologique, économique et juridique* : L'Harmattan, coll. « Logiques sociales », 2004, ouvrage collectif co-dirigé avec P. Le Floch, p. 111 à 268.

<sup>7</sup> Sur la publicité et la propriété intellectuelle v. Sophie Verville, « La publicité et la signalisation des droits de propriété intellectuelle : un encadrement à parfaire », *Les Cahiers de droit*, vol. 54 no 4, décembre 2013, p. 689-729. Jean-Michel Bruguière, *Droits des propriétés intellectuelles*, Paris, Ellipses, 2005, p. 106 et 107.

<sup>8</sup> Sur le droit à l'image et la publicité, v. J. Ravanas, *La protection des personnes morales contre la réalisation et la publication de leur image*, LGDJ, 1978, p. 78 et s.

<sup>9</sup> Sur la publicité et l'environnement, v. Régis Fabre, Marie-Pierre Bonnet-Desplan, Nadine Sermet, Nicolas Genty, *Droit de la publicité et de la promotion des ventes*, Edition Dalloz, 2005, p. 24 et s.

<sup>10</sup> Sur la publicité et le droit à la vie, v. P. Kayser, *La protection de la vie privée, Protection du secret de la vie privée*, Ed. Economica, 1984, p. 65 et s. D. Meyer, *Droit pénal de la publicité*, Ed. Masson, 1979, p. 85 et s.

<sup>11</sup> Sur la publicité et les bonnes mœurs, v. P. F. Greffe, *Le droit et la publicité*, Ed. Litec, 1995, p. 145 et s.

<sup>12</sup> Sur la publicité et la protection de l'enfant, v. Nathalie Guichard, « Les enfants et la publicité », in Marketing, disponible sur [www.cairn.info](http://www.cairn.info) (consulté le 20 décembre 2024 à 14 h 55 min).

<sup>13</sup> Sur la publicité et le respect de l'identité culturelle, v. Valérie Sacriste, « Communication publicitaire et consommation d'objet dans la société moderne » *Cahiers internationaux de sociologie*, 2002/In° 112, p. 123 à 150.

<sup>14</sup> Il ne doit pas y avoir de fausses allégations, ou d'allégations pouvant induire le consommateur en erreur.

<sup>15</sup> En droit français, v. Rivollier Henri, *Le droit de la communication et de la publicité*, Edition, Le Génie, 2020, p. 21 et s.

Le rôle que joue la publicité dans le développement économique des pays est considérable. La publicité génère des capitaux très importants<sup>16</sup>. Les recettes publicitaires mondiales étaient de 482 milliards de dollars en 2007<sup>17</sup>. Les prévisions pour l'année 2011 étaient de l'ordre de 480 milliards de dollars<sup>18</sup>. Les recettes générées par la publicité dans certains pays membres de l'OHADA contribuent significativement au budget de l'Etat. Par exemple, en Côte d'Ivoire, l'Etat ivoirien a fait une prévision pour l'année 2022 basée uniquement sur la taxe<sup>19</sup> estimée à 3,9 milliards de francs CFA grâce à la direction du Conseil Supérieur de la Publicité. L'annexe fiscale de la loi de finances n° 2021-899 du 21 décembre 2021 portant budget de l'Etat pour l'année 2022 en Côte d'Ivoire a confirmé une telle prévision. Au Sénégal, le chiffre d'affaire du secteur de la publicité était de 5 milliards en 2007.

Certaines législations des Etats membres de l'OHADA ont réglementé la publicité dans son ensemble. Tel est l'exemple du Burkina Faso<sup>20</sup>, du Cameroun<sup>21</sup>, de la Cote d'Ivoire<sup>22</sup>, de la République de Guinée<sup>23</sup>, du Sénégal<sup>24</sup>. Force est de reconnaître que la publicité peine à trouver son essor au Togo depuis des décennies. Certes, la loi n°2020-001 du 07 janvier 2020 relative au Code de la presse et de la communication en République Togolaise traite de la publicité dans la sous-section 3 du Chapitre 2 intitulé « Des dispositions relatives aux sociétés de presse

---

<sup>16</sup> Mais le secteur connaît une baisse assez sensible consécutive à une baisse des dépenses sur le marché des États-Unis, du Royaume-Uni, de l'Espagne et de la Chine Grégoire Poussiégue, Le marché publicitaire mondial devrait se stabiliser en 2010 », cité par Léon Patrice Sarr, « La réglementation de la publicité par voie électronique dans la nouvelle législation sénégalaise sur la société de l'information », disponible sur <https://www.village-justice.com/articles/reglementation-publicite-electronique> (Consulté le 20 décembre 2024 à 13h 30 min).

<sup>17</sup> Cyril Altmeyer, « Le marché publicitaire mondial touche le fond », cité par Léon Patrice Sarr, « La réglementation de la publicité par voie électronique dans la nouvelle législation sénégalaise sur la société de l'information », disponible sur <https://www.village-justice.com/articles/reglementation-publicite-electronique> (Consulté le 20 décembre 2024 à 13h30 min).

<sup>18</sup> Petits balbutiements du marché publicitaire sénégalais, Léon Patrice Sarr, « la réglementation de la publicité par voie électronique dans la nouvelle législation sénégalaise sur la société de l'information », disponible sur <https://www.village-justice.com/articles/reglementation-publicite-electronique> (Consulté le 20 décembre 2024 à 13h 30 min).

<sup>19</sup> Il s'agit de la taxe sur la communication audiovisuelle. v. Emmanuel Dreyer, *Droit de la communication*, LexisNexis, 1ère éd., 2018, p. 125 et 851 à 116.

<sup>20</sup> Loi n°080-2015 CNT portant réglementation de la publicité au Burkina Faso a été promulguée et prend effet le 12 juin 2018. Le décret n° 2017-0458/PRES/PM/MCRP/MINEFID/MCIA du 22 février 2017 portant définition des conditions d'exercice des professions publicitaires et champ d'application de la profession.

<sup>21</sup> Loi n° 2006/018 du 29 décembre 2006 régissant la publicité au Cameroun.

<sup>22</sup> Loi n° 2020-522 du 16 juin 2020 portant régime juridique de la communication publicitaire.

<sup>23</sup> Loi du 12 janvier 2024 portant réglementation de la publicité en République de Guinée. L'adoption de cette loi marque la rupture avec des années d'anarchie et de conflits de compétence dans le domaine de la publicité guinéenne même si l'Office Guinéen de la Publicité, qui est l'organe chargé de la régulation publicitaire en république de Guinée, est toujours d'actualité, v. [https://lesconcernes.com/loi-sur-la-publicite-en-guinee-logp-va-t-il-disparaitre/\(consulté le 28 novembre 2024 à 15 h 31 minutes\)](https://lesconcernes.com/loi-sur-la-publicite-en-guinee-logp-va-t-il-disparaitre/(consulté le 28 novembre 2024 à 15 h 31 minutes)).

<sup>24</sup> Loi n° 83-20 du 28 janvier 1983 relative à la publicité, publiée au Journal Officiel du Sénégal du 23 avril 1983, pages 332 et 333. la loi n°2006-04 du 4 janvier 2006 portant création du Conseil National de Régulation de l'Audiovisuel (CNRA).

audiovisuelle » de façon très partielle puisque le dispositif d'ensemble ne concerne que la forme et le contenu des messages publicitaires. Aucune disposition n'a été prévue pour organiser le statut professionnel des personnes qui se livrent à la profession publicitaire au Togo. Aucun régime cohérent n'a été prévu pour définir les infractions en matière publicitaire ainsi que les sanctions tant pénales que civiles appropriées. En conséquence, est né un désordre voire une insécurité juridique dans l'environnement publicitaire alors même que la profession publicitaire est une profession commerciale qui, en principe, devrait être réglementée pour éviter des situations d'incompatibilités notoires et de déloyauté. Les actes de dénigrement, d'atteinte à la moralité publique, d'atteinte à la vie privée sont commis par le biais des actes publicitaires. Même la loi du 28 décembre 1999 portant organisation de la concurrence au Togo qui régit la publicité de façon très liminaire ne semble suffire à se prononcer véritablement pour l'existence d'un véritable droit de la publicité au Togo.

Se pose la question de savoir pour quelles justifications et pour quel contenu de la pertinence d'un véritable droit de la publicité au Togo ?

L'objectif de cette étude est de déterminer les principes devant orienter la formulation d'un droit de la publicité spécifique à ce secteur. Le besoin d'un tel droit est réel car le droit de la publicité est l'une des matières les plus sensibles puisqu'il traite à la fois de la protection de la dignité humaine, de la protection de la vie privée, de la protection de la liberté d'expression et de la moralité dans les relations commerciales.

L'intérêt théorique de la présente étude sera de susciter le débat<sup>25</sup> autour du besoin d'un droit de la publicité conciliant le mimétisme juridique avec les réalités spécifiques du Togo. En effet, le débat sur la question de la publicité au Togo est rare alors même que les enjeux et défis tant juridiques, économiques et sociaux y afférents sont énormes. L'intérêt pratique réside dans le fait que cette entreprise s'inscrit dans la recherche de la protection des libertés publiques et droits fondamentaux, de la protection des acteurs de la publicité et de la préservation de la loyauté dans le milieu publicitaire. En effet, la professionnalisation de la publicité permettra d'accroître le développement économique du Togo.

Il est vrai que « L'inflation juridique peut entraîner une perte en effectivité, dans la mesure où une pléthore de textes aboutit à une ignorance croissante de la législation ou de la

---

<sup>25</sup> Sur la question en droit étranger, v. Henri Rivollier, *Le droit de la communication et de la publicité*, Edition, Le Génie, 2020, p. 49 et s. Régis Fabre, Marie-Pierre Bonnet-Desplan, Nadine Sermet, Nicolas Genty, *Droit de la publicité et de la promotion des ventes*, Edition Dalloz, 2005, p. 74 et s. Bernard Mouffe, *Le droit de la publicité*, 4e édition Bruylant, 2013, p. 162. Henri Rivollier *Le droit de la communication et de la publicité*, édition Génie des glaciers, 2020, p. 182 et s.

réglementation en vigueur »<sup>26</sup>. Mais tel n'est pas le cas du droit de la publicité au Togo qui ne souffre d'aucune obésité. Au contraire, le droit de la publicité au Togo souffre d'une carence notoire conduisant à des situations de désordre, d'insécurité juridique.

Somme toute, l'absence d'un véritable droit de la publicité au Togo est une réalité. Plusieurs raisons justificatives permettent de militer en faveur d'un véritable droit de la publicité (I). Ces justifications conduisent à proposer d'ores et déjà, au législateur togolais, le contenu d'un véritable droit de la publicité (II).

## **I. LES RAISONS JUSTIFICATIVES D'UN VÉRITABLE DROIT DE LA PUBLICITE AU TOGO**

Les règles spéciales règles éparses régissant la publicité ne suffisent pas à assurer une protection optimale aux acteurs (A). En outre, il s'est instauré un désordre inacceptable, depuis des dizaines d'années, dans l'environnement publicitaire (B).

### **A. L'INSUFFISANCE DE REGLES EPARSEES REGISSANT LA PUBLICITE**

Il est vrai que certaines règles éparses régissent la publicité au Togo. Par exemple, l'article 21 de la loi du 28 décembre 1999 portant organisation de la concurrence au Togo interdit toute publicité faite, reçue ou perçue au Togo comportant, sous quelque forme que ce soit, des allégations, indications ou présentations fausses ou de nature à induire en erreur, lorsqu'elles portent sur un ou plusieurs des éléments tels que l'existence, la nature, la composition, les qualités substantielles, la teneur en principes utiles, espèce, origine, quantité, mode et date de fabrication, propriété, prix et conditions de vente des biens, produits ou service qui font l'objet de la publicité, conditions de leur utilisation, résultats qui peuvent être attendus de leur utilisation, motifs ou procédés de la vente ou de la prestation de service, portée des engagements pris par l'annonceur, identité, qualités, ou aptitudes des fabricants, des revendeurs, des promoteurs ou des prestataires.

Cependant, l'article 21 de la loi du 28 décembre 1999 n'est qu'un dispositif isolé voire désincarné alors même qu'il ne répond pas à la cohérence externe avec d'autres dispositions législations traitant des questions relatives à la publicité. Le droit de la publicité ne saurait se réduire à cette portion incongrue servie par le législateur togolais de 1999. Certes, la loi n°2020-001 du 07 janvier 2020 relative au Code de la presse et de la communication en République

---

<sup>26</sup> N. NITSCH, « L'inflation juridique et ses conséquences », *Archives de philosophie du droit*, Tome 27, Sirey 1982, p. 170.

Togolaise traite de la publicité dans la sous-section 3 du Chapitre 2 intitulé « Des dispositions relatives aux sociétés de presse audiovisuelle ». Sous cette sous-section 3 intitulée : « Des dispositions relatives à la publicité », figurent treize articles (art. 102 à art. 115 CPC) consacrés essentiellement à la forme et au contenu des messages publicitaires. L'article 102 du CPC dispose que « les textes législatifs et réglementaires sur la publicité s'appliquent aux sociétés de presse audiovisuelle et de la presse écrite ». Le contenu des messages publicitaires<sup>27</sup>, ne doit en aucun cas, méconnaître ou porter atteinte aux exigences de décence, de bonnes mœurs, de véracité et de respect des valeurs et des traditions nationales. La publicité ne doit porter atteinte ni à l'image de l'Etat ou à l'ordre public, ni à la dignité humaine ou à la considération de la personne humaine, ni à la sensibilité des mineurs<sup>28</sup>. La publicité ne doit pas porter atteinte à la sécurité, à la santé publique et au respect dû aux institutions de l'Etat (Art.103 CPC). Les messages publicitaires doivent être exempts de toute discrimination raciale, ethnique, de sexe ou de handicap, scènes de violence ou contraires aux bonnes mœurs, d'exploitation des superstitions et des frayeurs, d'éléments pouvant encourager les abus, imprudences ou négligences ou d'éléments pouvant heurter les convictions religieuses, philosophiques ou politiques du public ou encore toute incitation à des comportements préjudiciables à la santé, à la sécurité des personnes et des biens ou à la protection de l'environnement (Art.104 CPC).

L'interdiction de toute publicité mensongère ou trompeuse c'est-à-dire comportant, sous quelque forme que ce soit, des allégations, indications ou présentations fausses ou de nature à induire les consommateurs en erreur est, certes, à saluer<sup>29</sup>. La publicité dissimulée est interdite (Art.105 CPC). Le contenu des messages publicitaires ne doit comporter aucune imputation ou allusion diffamatoire ou constituer une faute dommageable. Ces messages ne peuvent comporter de comparaisons dénigrant d'autres marques, produits, services, entreprises ou organismes identifiables. Il est interdit de tenter de créer ou d'utiliser une confusion avec d'autres marques, produits, services, entreprises ou organismes (Art.106 CPC).

Cependant, peut-on réduire le droit de la publicité à la forme et au contenu des messages publicitaires ? Une réponse négative s'impose car les questions relatives à la publicité ne sauraient se limiter à la forme et au contenu des messages publicitaires. Au-delà de cet aspect

---

<sup>27</sup> Sur le contenu des messages publicitaires, v. Régis Fabre, Marie-Pierre Bonnet-Desplan, Nadine Sermet, Nicolas Genty, *Droit de la publicité et de la promotion des ventes*, Edition Dalloz, 2005, p. 54 et s. Bernard Mouffe, *Le droit de la publicité*, 4e édition Bruylant, 2013, p. 112.

<sup>28</sup> Henri Rivollier *Le droit de la communication et de la publicité*, édition Génie des glaciers, 2020, p. 182 et s. RIVOLLIER Henri, *Le droit de la communication et de la publicité*, Edition, Le Génie, 2020, p. 89 et s.

<sup>29</sup> Sur la publicité mensongère ou trompeuse, v. Bernard Mouffe, *Le droit de la publicité*, 4e édition Bruylant, 2013, p. 112.

non moins important, il en existe d'autres qui demeurent au cœur de la réglementation juridique du domaine publicitaire. A titre d'exemple, les questions relatives à l'organisation de la profession publicitaire, à la réglementation des panneaux publicitaires, à la protection des œuvres littéraires et artistiques, aux sanctions appropriées des publicités illicites, à la création d'un organe de régulation de la publicité autonome de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) n'ont pas été traitées par le législateur togolais.

Par ailleurs, il peut être salué le fait de dispositions relatives au télé-achat prévues aux articles 116 à 122 du CPC, lesquelles ont pour siège la sous-section 4 du Chapitre 2 précité intitulé « Des dispositions relatives aux sociétés de presse audiovisuelle ». Les articles 102 à 115 du CPC relatifs à la publicité s'appliquent aux émissions de télé-achat. Les émissions de télé-achat doivent être clairement annoncées (Art.116 CPC). La marque, le nom du fabricant ou du distributeur d'un objet ou d'un produit, le nom du prestataire d'un service offert à la vente ne sont pas montrés, mentionnés ou indiqués à l'antenne et ne font pas l'objet, par un autre moyen, d'une annonce ou d'une publicité se rapportant à l'émission<sup>30</sup>. La marque est précisée lors de la commande ainsi que le nom du fabricant ou du distributeur qui donne sa garantie<sup>31</sup> (Art.117 CPC). La présentation des biens ou services offerts à la vente doit être conçue dans le respect des intérêts des consommateurs et ne doit pas comporter d'allégations ou d'indications fausses ou de nature à induire le public en erreur (Art.118 CPC). Les biens ou services sont décrits, de manière aussi précise que possible, dans des conditions que déterminent les conventions et cahiers de charges (Art.119 CPC). Les conditions de commande ne doivent comporter aucune ambiguïté quant aux engagements souscrits (Art.120 CPC). Les conventions et cahiers de charges fixent les modalités selon lesquelles un même bien ou service peut être présenté à la fois dans une émission de télé-achat et dans un message publicitaire (Art.121 CPC). Les émissions de télé-achat ne peuvent être interrompues par des écrans publicitaires. La durée de l'ensemble des émissions de télé-achat ne peut être supérieure à deux heures par jour. Les services de télévision ne peuvent diffuser plus de huit émissions quotidiennes de télé-achat (Art.122 CPC).

Cependant, ces réglementations éparses demeurent insuffisantes pour conclure à l'existence d'un droit de la publicité autonome. L'insuffisance de règles éparses régissant la publicité engendre inéluctablement l'existence d'un désordre dans le domaine publicitaire.

---

<sup>30</sup> Henri Rivollier *Le droit de la communication et de la publicité*, édition Génie des glaciers, 2020, p. 182 et s.

<sup>31</sup> Régis Fabre, Marie-Pierre Bonnet-Desplan, Nadine Sermet, Nicolas Genty, *Droit de la publicité et de la promotion des ventes*, Edition Dalloz, 2005, p. 54 et s.



## **B. L'EXISTENCE D'UN DESORDRE DANS LE DOMAINE PUBLICITAIRE**

L'absence de réglementation minutieuse de la publicité a entraîné un désordre voire une anarchie dans l'environnement publicitaire togolais. Il est vrai que la forme et le contenu des messages publicitaires ont été globalement réglementés même si l'on peut déplorer çà et là des incomplétudes notamment l'absence de précision dans le CPC de la publicité sur le tabac et les produits du tabac, de la publicité sur les boissons alcooliques<sup>32</sup>. Mais, il n'est pas clairement interdit toute publicité sous quelque forme que ce soit sur les boissons alcooliques sur les stades, terrains de sport publics ou privés, salles de classe ou salles de sports, locaux des associations de jeunesse ou d'éducation populaire. Il n'est pas expressément interdit sur les stations de radiodiffusion sonore et télévisuelle, dans la presse écrite, dans les médias en ligne, l'affichage en agglomération, toute publicité sur les boissons alcooliques lorsque le degré d'alcool est supérieur à dix pour cent du volume. Il n'est nullement prévu qu'aucune publicité en faveur d'un organisme, d'une administration, d'une activité, d'un produit ou d'un article autre qu'une boisson alcoolique ne doit, par son graphisme, sa présentation, l'utilisation d'une dénomination, d'une marque, d'un emblème publicitaire ou de tout autre signe distinctif, rappeler une boisson alcoolique interdite<sup>33</sup>.

Certes, le CPC traite de la publicité des produits pharmaceutiques, des établissements sanitaires et des officines pharmaceutiques, de la publicité sur les armes à feu et les munitions, mais laisse de côté la publicité sur la consommation d'énergie, la publicité sur les produits cosmétiques. Même la publicité de certains services tels que la publicité sur les établissements d'enseignement, la publicité en matière d'architecture, de consultation et de rédaction d'actes juridiques n'ont pas été clairement réglementés<sup>34</sup>.

Même si l'utilisation de l'image de la femme et de l'enfant dans les messages publicitaires a été réglementée, cette réglementation demeure insuffisante. De surcroît, les conditions d'exercice des professions publicitaires n'ont pas du tout été réglementées. Il y a visiblement une absence de réglementation de la définition et du statut des professions publicitaires. Même si l'exercice des professions publicitaires est libre encore faut-il savoir exactement les personnes qui sont autorisées à l'exercer<sup>35</sup>. Un fonctionnaire peut-il se livrer à la profession publicitaire alors même que celle-ci se trouve incompatible avec tout emploi public ? Qui peuvent exercer les professions publicitaires ? Il est difficile de répondre à ces questions parce

---

<sup>32</sup> Henri Rivollier *Le droit de la communication et de la publicité*, édition Génie des glaciers, 2020, p. 182 et s.

<sup>33</sup> Emmanuel Dreyer, «Lutte contre la haine en ligne : les apports de la loi Égalité et citoyenneté du 27 janv. 2017», *Légipresse* 2019-1, hors série 61, pp. 23-32.

<sup>34</sup> Bernard Mouffe, *Le droit de la publicité*, 4e édition Bruylant, 2013, p. 112.

<sup>35</sup> *Idem*.

que le législateur togolais est muet sur la réglementation de la profession publicitaire. Il est habituellement reconnu que le domaine des professions publicitaires touche la profession d'agence-conseil en publicité, la profession de régie publicitaire, la profession de courtier en publicité, la profession d'éditeur publicitaire<sup>36</sup>. Mais étant donné qu'aucun statut professionnel n'a été organisé dans ce sens, l'on ne peut que déplorer le désordre qui s'est installé dans le milieu publicitaire. Un fonctionnaire, un agent public de l'Etat, peut se livrer à des activités publicitaires sans pour autant se voir reprocher une atteinte à la réglementation.

Les conditions générales d'exercice de la profession publicitaire n'ont pas été réglementées ni par le CPC ni par la loi du 28 décembre 1999 précitée. Il n'est mentionné nulle part que pour exercer la profession publicitaire au Togo, il faut justifier d'une aptitude professionnelle attestée par un titre universitaire ou équivalent dans les domaines de la communication, du marketing ou des relations publiques ou justifier d'une expérience professionnelle d'au moins cinq ans dans ces domaines ou avoir préalablement fait une déclaration d'activité auprès de l'instance nationale chargée de la régulation de la communication ou encore être inscrit au registre du commerce, ce qui est en soi discutable.

Il est déplorable de constater que le législateur togolais n'a rien prévu sur la régie publicitaire. Rien ne peut justifier un tel mutisme du législateur togolais lorsqu'on sait l'intérêt que présente la réglementation de la régie publicitaire. Si les pays voisins ont réussi à organiser une réglementation sur la question, comment peut-on soutenir que le législateur togolais soit à la traîne ? certes, il ne s'agit pas de prôner un mimétisme juridique excessif, chaque pays ayant ses réalités. Mais pour ce qui est de la réglementation de la régie publicitaire, aucun argument de politique législative ne saurait convaincre.

Par ailleurs, aucune réglementation n'est effectuée aux opérations de parrainage et de mécénat en droit togolais. Rien n'a été prévu concernant la protection des œuvres publicitaires, la protection des slogans, la protection des personnages types, des œuvres photographiques et du droit à l'image, la protection des œuvres littéraires et artistiques, ce qui est en soi déplorable. En outre, l'absence de réglementation des panneaux publicitaires en droit togolais est discutable parce qu'il n'est croyable que le législateur togolais garde le mutisme sur la question des panneaux publicitaires, lesquels sont conçus et fixés de façon anarchique au mépris des règles élémentaires de loyauté, de probité morale et de sécurité. En outre, contrairement au droit

---

<sup>36</sup> Emmanuel Dreyer, «La diffamation saisie par les juges français», in La diffamation saisie par les juges en Europe, Pédone, coll. Cahiers européens, n°12, 2019, pp. 53-61.

camerounais, ivoirien, burkinabè, il n'est pas clairement réglementé la publicité par affichage, les enseignes et les pré-enseignes, la publicité lumineuse, la publicité routière. Même la sanction des opérations de publicité illicites n'est pas bien organisée contrairement au droit burkinabè, camerounais et ivoirien où la réglementation est minutieusement organisée<sup>37</sup>.

Même si la notion de bonne foi ou déloyauté peut être convoquée pour sanctionner la concurrence déloyale en matière de publicité, il aurait été souhaitable de créer une réglementation assez claire sur la question. Le contenu de la concurrence déloyale n'est pas précisé puisque les notions y afférentes telles que le dénigrement, la confusion, l'imitation de moyens de publicité, la publicité comparative pour ne citer que celles-ci n'ont pas été définies par le législateur togolais, ce qui est en soi déplorable. La réglementation des personnes responsables du fait du contenu des messages publicitaires est aussi absente<sup>38</sup>.

Au total, l'invitation à la création d'un véritable droit de la publicité au Togo est légitime pour deux raisons. La première est relative à l'insuffisance de règles spéciales éparses régissant la publicité et la seconde est liée à l'instauration d'un désordre inacceptable dans l'environnement publicitaire. Mais il n'est pas trop tard pour corriger les lacunes dénoncées. Le contenu d'un véritable droit de la publicité au Togo peut, dès lors, être proposé.

## **II. LE CONTENU DU VERITABLE DROIT DE LA PUBLICITE AU TOGO**

Il est souhaitable que le législateur togolais réglemente les opérations de publicité et les professions publicitaires. Il est loisible que des dispositions de la loi à adopter soient aussi bien préventives (A), que curatives (B).

### **A. LES DISPOSITIONS PREVENTIVES**

Les dispositions préventives sont celles relatives aux conditions d'exercice des professions publicitaires, aux opérations de parrainage et de mécénat, à la protection des œuvres publicitaires, aux panneaux publicitaires et à la sanction des opérations de publicité illicites.

Devrait être considérée comme agence-conseil en publicité, toute entreprise qui assure l'étude, la conception, la réalisation et la mise en œuvre de projets, campagnes et programmes

---

<sup>37</sup> Sur la question en droit français, v. Henri Rivollier *Le droit de la communication et de la publicité*, Edition Génie des glaciers, 2020, p. 182 et s.

<sup>38</sup> Celles-ci peuvent même commettre des actes de diffamations ou même publier des affiches à caractère haineux, v. Emmanuel Dreyer « Les dispositions rescapées de la loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet », JCP G 2020, Aperçus rapides, 882.

publicitaires. En effet, l'agence-conseil veille à la bonne exécution des projets, campagnes et programmes publicitaires et il est logique de considérer que toute agence-conseil en publicité est constituée selon les textes régissant les professions commerciales de l'acte uniforme portant sur le droit commercial général (AUDCG). En ce qui concerne la profession de régie publicitaire, la régie publicitaire pourrait être définie comme toute agence qui assure en exclusivité l'exploitation de support publicitaire, en qualité de mandataire ou de propriétaire. Dans le cas d'un mandat, le régisseur de publicité est lié au propriétaire du support publicitaire par un contrat de régie. S'agissant de la profession de courtier en publicité, le courtier en publicité pourrait être défini comme toute personne physique ou morale qui recherche des contrats de publicité pour le compte des régies publicitaires ou des propriétaires de supports publicitaires dont elle est le mandataire. Il serait souhaitable de considérer comme éditeur publicitaire, toute personne physique qui crée et édite des moyens publicitaires ou toute personne morale qui assure la création et l'édition des outils publicitaires. L'éditeur publicitaire peut également se consacrer à la confection de matériaux servant à la présentation de la publicité<sup>39</sup>.

Pour ce qui est des conditions générales d'exercice de la profession publicitaire, il peut être clairement précisé que pour exercer la profession publicitaire, il faut justifier d'une aptitude professionnelle attestée par un titre universitaire ou équivalent dans les domaines de la communication, du marketing ou des relations publiques ou justifier d'une expérience professionnelle d'au moins cinq ans dans ces domaines, avoir préalablement fait une déclaration d'activité auprès de l'instance nationale chargée de la régulation de la communication, être inscrit au registre du commerce et du crédit mobilier, disposer d'un numéro d'Identifiant financier unique. Il n'est pas utile de préciser que toute agence-conseil de droit étranger désirant exercer au Togo ainsi que tout support devant être diffusé ou distribué sur le territoire togolais doivent utiliser les services d'une régie ou d'une agence de publicité de droit togolais sous réserve de réciprocité.

En ce qui concerne les opérations de parrainage<sup>40</sup>, il est souhaitable de prévoir que le parrainage ou sponsoring est un contrat dont l'objet consiste en l'achat par une personne publique ou privée du droit d'être mentionné par son nom ou sa raison sociale au début ou à la

---

<sup>39</sup> L'œuvre publicitaire serait protégée conformément aux textes régissant la propriété littéraire et artistique de l'OAPI.

<sup>40</sup> Sur la question, v. Bernard Mouffe, *Le droit de la publicité*, 4e édition Bruylant, 2013, p. 112. Henri Rivollier *Le droit de la communication et de la publicité*, édition Génie des glaciers, 2020, p. 182 et s. RIVOLLIER Henri, *Le droit de la communication et de la publicité*, Edition, Le Génie, 2020, p. 89 et s. Régis Fabre, Marie-Pierre Bonnet-Desplan, Nadine Sermet, Nicolas Genty, *Droit de la publicité et de la promotion des ventes*, Edition Dalloz, 2005, p. 54 et s.

fin des émissions ou au générique des retransmissions de certains événements afin de promouvoir son image de marque, son activité ou ses réalisations à l'exclusion de toute promotion commerciale directe ou indirecte de ses produits ou services. Il faudrait alors exclure du parrainage ou sponsoring les émissions de journaux parlés et télévisés, les émissions d'information générale et les émissions à caractère politique. Bien évidemment une telle interdiction ne s'applique pas aux émissions consacrées au sport dès lors qu'elles ne constituent pas des rubriques intégrées dans les journaux parlés et télévisés.

S'agissant du mécénat, le législateur togolais pourrait mentionner que toutes contributions de personnes physiques ou morales afin de promouvoir et de financer des activités culturelles, sportives, artistiques ou scientifiques communautaires, sans contrepartie, constituent une opération de mécénat. Il faudrait, néanmoins, autoriser lors des manifestations uniquement la citation du nom, de la dénomination ou de la raison sociale, la référence aux signes distinctifs habituellement associés à la présentation du nom, de la dénomination ou de la raison sociale. A ce titre, aucune opération de mécénat ne pourra donner lieu à la publicité directe ou indirecte des biens ou des services produits et commercialisés par un mécène.

Pour ce qui est de la protection des œuvres publicitaires, le législateur togolais gagnerait réglementer non seulement la protection des slogans, la protection des personnages types, des œuvres photographiques et du droit à l'image mais aussi la protection des œuvres littéraires et artistiques. Il est ainsi utile de préciser que les litiges nés de la protection des œuvres publicitaires sont soumis aux textes régissant la propriété littéraire et artistique au Togo. Le slogan pourrait être défini comme toute phrase brève et originale destinée à inscrire dans l'esprit du public, le nom d'un produit, d'une entreprise en vue de sa promotion au moyen d'une répétition qui évoque le produit, le service ou l'entreprise. Le slogan peut être assimilé à la marque. Aucune confusion ou risque de confusion ne doit exister entre deux slogans.

Cependant, si les dispositions législatives que nous souhaitons sont essentiellement préventives, il ne saurait être exclu de cette législation les dispositions curatives car une loi sans mesures de sanctions n'est pas efficace.

## **B. LES DISPOSITIONS CURATIVES**

La loi togolaise souhaitée pourrait mieux organiser la sanction des opérations de publicité illicites en abrogeant de façon expresse toutes les dispositions éparses contenues notamment dans le Code de la presse et de la communication (CPC), dans la loi du 28 décembre 1999

relative à la concurrence pour ne citer que ces seules dispositions. Il est même utile de revenir sur la définition du délit de publicité mensongère ou trompeuse<sup>41</sup>. Le délit de publicité mensongère ou trompeuse pourrait être défini comme toute publicité comportant des allégations ou des prétentions fausses, ayant pour but ou pour effet d'induire le consommateur en erreur. Le délit de publicité mensongère ou trompeuse serait constitué lorsqu'il porte sur un ou plusieurs des éléments tels que l'existence, la nature, la composition, les qualités substantielles, la teneur en principes utiles, l'espèce, l'origine, la quantité, le mode et la date de fabrication, les propriétés, les prix et conditions de vente des biens ou des services qui font l'objet de la publicité, les conditions de leur utilisation, les résultats qui peuvent être attendus de leur utilisation, les motifs ou procédés de la vente ou de la prestation de service, la portée des engagements pris par l'annonceur, l'identité, les qualités ou aptitudes du fabricant, des revendeurs, des promoteurs ou des prestataires, le traitement des réclamations et les droits du consommateur. Le délit de publicité mensongère ou trompeuse serait également constitué lorsque la publicité omet, dissimule ou fournit de façon inintelligible, ambiguë ou à contretemps une information substantielle ou lorsqu'elle n'indique pas sa véritable intention publicitaire dès lors que celle-ci ne ressort pas déjà du contexte.

Que faut-il entendre par informations substantielles ? Pourraient constituer des informations substantielles, les caractéristiques principales du bien et du service, l'adresse et l'identité du professionnel, le prix toutes taxes comprises et les frais de livraison à la charge du consommateur, ou leur mode de calcul, s'ils ne peuvent être établis à l'avance. Il est souhaitable de préciser que la répression du délit de publicité mensongère ou trompeuse ne fait pas obstacle à l'action en concurrence déloyale. Le délit de publicité mensongère ou trompeuse constitue une infraction unique même s'il se manifeste à chaque communication au public et tant que la diffusion ne s'effectue pas sur des supports différents ou à des dates différentes. Il n'est pas utile de prévoir clairement que le délit de publicité mensongère ou trompeuse constitue une infraction instantanée, ce qui permettra au juge pénal saisi d'avoir une marge d'appréciation du caractère instantané ou non de l'acte posé. La publication ultérieure d'informations rétablissant la réalité des faits devrait logiquement être privée effet. Une fois que les définitions du délit de

---

<sup>41</sup> Sur le délit de publicité mensongère ou trompeuse en droit français, v. Bernard Mouffe, *Le droit de la publicité*, 4e édition Bruylant, 2013, p. 112. Henri Rivollier *Le droit de la communication et de la publicité*, édition Génie des glaciers, 2020, p. 182 et s. RIVOLLIER Henri, *Le droit de la communication et de la publicité*, Edition, Le Génie, 2020, p. 89 et s. Régis Fabre, Marie-Pierre Bonnet-Desplan, Nadine Sermet, Nicolas Genty, *Droit de la publicité et de la promotion des ventes*, Edition Dalloz, 2005, p. 54 et s.

publicité mensongère ou trompeuse sont bien précisées, le législateur pourrait en organiser une répression appropriée.

## CONCLUSION

Il est vrai que l'enseignement du droit en Afrique peut être taxé d'être un « Semblant de connaissance parce que cette connaissance n'est souvent que formelle et manque de tout lien avec la réalité (...) trop peu d'efforts sont entrepris pour connaître le droit et les problèmes juridiques de la grande majorité de la population »<sup>42</sup>. Mais cette critique est excessive dans bien des domaines notamment dans le domaine publicitaire. Celui-ci a besoin d'une réglementation juridique suffisante et cohérente pour protéger les intérêts en jeu. Il existe, certes, des règles éparses relatives à la publicité et contenues notamment dans la loi du 28 décembre 1999 relative à la concurrence et dans le Code de la presse et de la communication (CPC). Mais ces règles ne suffisent pas pour se prononcer véritablement en faveur d'un droit de la publicité cohérent, sécurisant, attractif. Un désordre et une déloyauté inacceptables règnent dans le domaine publicitaire togolais. L'absence d'un véritable droit de la publicité au Togo ne rend pas attractif le secteur publicitaire alors même que ledit secteur, s'il est bien encadré, pourrait constituer un outil économique pour le pays.

Il est donc souhaitable que le législateur togolais prévoie une législation spécifique sérieuse et ambitieuse qui organise les conditions d'accès à la profession publicité, le contenu et la forme des publicités, les publicités illicites, les sanctions appropriées. Cette loi souhaitée pourrait abroger toutes les dispositions relatives à la publicité contenues dans le CPC et dans la loi du 28 décembre 1999 précité et qui y seraient contraires. Rien n'empêche le législateur togolais de s'inspirer des législations des pays voisins pour édicter un texte adapté aux réalités du Togo. Le mimétisme juridique n'est pas toujours une mauvaise chose en soi. Tout est question de politique législative qui puisse distinguer entre ce qui est bon dans un système juridique étranger que l'on transpose de ce qui ne l'est pas.

---

<sup>42</sup> G. HESSELING, « Le droit des juristes et le droit des anthropologues » in *Droit, cultures, et institutions des pays*, Ed. Karthala 1990, p. 122.