



REPUBLIQUE DU BENIN

\*\*\*\*\*

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

\*\*\*\*\*

**COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE  
ET DES LIBERTES**



**RAPPORT D'ACTIVITES DE L'ANNEE  
2011**

**Janvier 2012**

## Introduction :

Le développement prodigieux que connaissent de nos jours les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) et les applications incommensurables auxquelles elles donnent ou peuvent donner lieu, tant dans le sens du bien que celui du mal, posent à notre monde de plus en plus globalisé le problème de la protection de l'identité humaine, de la vie privée, des droits de l'homme, des libertés publiques individuelles et collectives.

Les données personnelles collectées quotidiennement sur les individus et traitées de façon automatisée ou non sont sujettes à de multiples manipulations et peuvent faire l'objet de traitements nuisibles aux intérêts des personnes concernées.

C'est pour faire face à ce péril des temps modernes que le législateur béninois, à l'instar d'autres pays, a décidé de prendre la loi n°2009-09 du 22 mai 2009 portant protection des données à caractère personnel en République du Bénin.

Pour veiller au respect des dispositions de ladite loi, il a été institué une autorité de protection des données à caractère personnel dénommée : « **Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés** » (CNIL).

Celle-ci est composée comme suit :

- Trois (03) députés désignés par l'Assemblée Nationale ;
- Un (01) membre du Conseil Economique et Social ;
- Deux (02) personnes qualifiées en informatique désignées par l'Assemblée Nationale ;
- Une (01) personnalité désignée en conseil des ministres par le Président de la République ;
- Deux(02) magistrats de la Cour Suprême ;
- Un (01) membre de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême ;
- Un (01) représentant de l'Ordre des Avocats.

La CNIL est une structure administrative indépendante, dotée de la personnalité juridique, de l'autonomie administrative et de gestion. Elle exerce une mission de service public et ne reçoit d'instruction d'aucune autorité administrative ou politique.

Sa mission est d'informer et de conseiller le citoyen sur ses droits et obligations en matière de données à caractère personnel, d'autoriser et de contrôler les traitements de ces données et de sanctionner, le cas échéant, la violation des droits et libertés résultant de leur mise en œuvre.

Après leur nomination par décret n°2010- 021 du 04 février 2010, les membres de la CNIL ont été installés par le Président de la République le 11 mars 2010 et ont prêté serment devant la Cour d'Appel de Cotonou, réunie en audience solennelle, le 13 août 2010, date de leur entrée en fonction.

## **I- Conditions de démarrage des activités et de fonctionnement de la Commission**

Les membres de la Commission ont tenu leur première réunion le 18 août 2010 dans la salle de conférences du Ministère Chargé des Relations avec les Institutions, avec le ferme espoir de pouvoir disposer d'un siège dans un bref délai.

Un bureau d'âge, constitué de MM. Nicolas BENON et Delphin HOUENOU, a été mis en place et a dirigé les travaux jusqu'à l'adoption du règlement intérieur et à l'élection du bureau de la Commission le 24 janvier 2011.

Le bureau est composé de :

- Président : BENON Nicolas
- Vice-président : HOUDE Aditi Valentin
- Secrétaire : YEKPE Guy-Lambert

## **A- Identification des tâches urgentes**

Sous l'égide de ce bureau, il a été identifié des tâches urgentes ci-après, dont la mise en œuvre diligente devrait permettre le démarrage rapide des activités de la Commission :

- Recherche d'un siège pour installer les services de la Commission ;
- Recrutement ou mise à disposition par l'Etat d'un personnel administratif minimum pour démarrer les activités;
- Acquisition d'équipements et matériels de bureau ;
  
- Elaboration d'un plan de communication pour informer et sensibiliser les citoyens sur leurs droits et devoirs en matière de protection des données personnelles ;
- Elaboration et mise en œuvre d'un plan de formation des Commissaires et du personnel ;
- Etablissement d'un répertoire des structures de traitement des données personnelles opérant dans notre pays ;
- Conception et réalisation à terme d'un portail WEB pour la Commission.

## **B- Evaluation financière des besoins prioritaires**

Sur la base des tâches urgentes ainsi identifiées, une évaluation financière sommaire des besoins prioritaires en ressources humaines, matérielles et financières a été faite et consignée dans un document remis en novembre 2010 au Ministre Chargé des Relations avec les Institutions pour être soumis au Gouvernement.

## **C- Elaboration du projet de budget pour l'année 2011**

Se fondant sur l'article 31 de la loi 2009-09 qui dispose que : « *il est alloué annuellement à la Commission des crédits nécessaires à son bon fonctionnement. Ces crédits sont inscrits au budget de l'Etat* », la Commission a élaboré un projet de budget, au titre de l'exercice 2011, qui a été également transmis au MCRI à l'attention du Gouvernement.

L'examen et la prise en compte, même partielle, de ces besoins prioritaires par le Gouvernement auraient assurément permis à la Commission d'installer une administration légère et d'amorcer la mise en œuvre de son programme de travail.

Malheureusement, en dépit des multiples démarches menées par le bureau auprès des différentes autorités compétentes, la Commission n'a été dotée ni de siège ni d'aucune ressource humaine, matérielle ou financière, d'août 2010 (date de son entrée en fonction) jusqu'en août 2011.

Pendant toute cette période, la Commission, à son grand regret, n'a pu mettre en œuvre aucune des tâches prioritaires retenues, faute de ressources pour leur financement.

En désespoir de cause, le bureau a cherché à appréhender les raisons possibles d'une telle situation et de nombreuses sources lui ont révélé que l'une de ces raisons serait sans nul doute le manque « d'ancrage administratif » de la Commission. En d'autres termes, il apparaît que la volonté de jouissance totale et immédiate de l'autonomie administrative et de gestion conférée à la CNIL par la loi serait « irréaliste » à cette étape de mise en place de la structure.

## **D- Rattachement de la CNIL à la Présidence de la République.**

Après moults débats sur la question, il a été finalement retenu de demander le rattachement de la CNIL à la Présidence de la République, comme solution susceptible de lui permettre de sortir de l'impasse.

Et de fait, la situation de la CNIL a commencé à évoluer positivement dès que ce rattachement fut devenu effectif, c'est-à-dire à partir de septembre 2011.

C'est ainsi que l'intervention diligente des autorités de la Présidence de la République auprès du ministre de l'Economie et des Finances a permis la mise à disposition de la CNIL, depuis le mois d'octobre 2011, d'un siège à Cotonou dans un immeuble qu'elle partage avec le Haut Commissariat à la Solidarité Nationale, une autre institution rattachée à la Présidence de la République.

De même, la Direction de l'Intendance du Palais a fait des diligences pour aménager et équiper le bureau du président de la Commission ainsi que son secrétariat de quelques matériels et fournitures tels que : mobiliers, climatiseurs, ordinateurs et accessoires, matières consommables, etc.

Enfin, en attendant que la Commission soit en mesure de recruter le personnel administratif nécessaire, il a été provisoirement mis à sa disposition trois(03) cadres A, en qualité d'Assistants, ainsi qu'une secrétaire de direction. Un véhicule de fonction avec chauffeur a été également affecté au président de la Commission.

Au total, son rattachement à la Présidence de la République aura permis à la Commission de sortir progressivement de plus d'un an de léthargie et de commencer à se donner une certaine visibilité sur le terrain.

En dépit des énormes difficultés de démarrage et de fonctionnement décrites plus haut, le bureau et les membres de la Commission ne sont pas restés inactifs pendant cette période. Ils ont, contre vents et marées, programmé et réalisé, d'une part des activités qui n'avaient pas d'incidence financière directe, d'autre part celles qu'ils ont dû préfinancer eux-mêmes, montrant ainsi toute leur détermination et leur engagement à animer cette nouvelle structure.

## **I- Activités réalisées d'août 2010 à décembre 2011.**

### **A- Tenue régulière des réunions de la Commission**

L'absence d'un siège, d'une administration et d'un budget de fonctionnement n'a nullement empêché les membres de la Commission de tenir régulièrement les réunions périodiques et de débattre des questions relatives à l'organisation et à la vie de la Commission.

Depuis leur installation, les Commissaires ont tenu des réunions bimensuelles dans des conditions extrêmement inconfortables et aléatoires, tantôt dans la salle de conférences du Ministère Chargé des Relations avec les Institutions, tantôt dans la salle d'attente du même ministère, lorsque la salle de réunion est déjà occupée par une autre institution.

Après le déménagement des services du ministère pour un autre site, au quartier ZONGO, les réunions sont devenues mensuelles et se tenaient au gré des disponibilités de salles, parfois même dans le cabinet privé d'un membre de la Commission.

Mais, depuis le mois de novembre 2011, les commissaires ont commencé à se réunir au siège, dans le bureau exigu du président de la Commission, en attendant l'équipement de la salle de réunion.

C'est dans ces conditions que les principaux documents (Règlement intérieur, Résolutions, projets de budget..) et autres correspondances de la Commission sont jusqu'ici élaborés et souvent avec la mise à contribution des moyens personnels des uns et des autres.

## **B- Visites de courtoisie aux Présidents des Institutions de la République**

Dans le cadre de son programme d'information et de sensibilisation des différentes couches socioprofessionnelles de notre pays sur la loi portant protection des données personnelles, le bureau de la Commission, dès sa mise en place, a entrepris de rendre des visites de courtoisie à tous les Présidents des Institutions de l'Etat. Ces visites ont permis de leur faire connaître la mission assignée à la CNIL, d'échanger avec eux sur les principaux enjeux liés à la protection des données personnelles et de recueillir leurs conseils avisés et leur soutien pour un bon accomplissement de cette mission de service public.

Ainsi donc, les Présidents des Institutions ci-après ont été successivement visités :

- Lundi 14 février 2011 : M. Robert DOSSOU, Président de la Cour Constitutionnelle ;
- Lundi 21 février 2011 : M. Albert TEVOEDJRE, Médiateur de la République ;
- Mardi 22 février 2011 : M. Moïse MENSAH, Haut Commissaire à la Gouvernance Concertée
- Mardi 8 mars 2011 : M. Ousmane BATOKO, Président de la Cour Suprême ;
- Mercredi 20 avril 2011 : M. Théodore HOLO, Président de la Haute Cour de Justice ;
- Mercredi 8 juin 2011 : M. Mathurin K. NAGO, Président de l'Assemblée Nationale ;
- Jeudi 20 octobre 2011 : M. Théophile NATA, Président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication.

La Commission a également sollicité d'autres audiences qui se dérouleront en fonction des agendas des personnalités concernées.

Dans ce cadre, les démarches sont en cours pour obtenir une audience avec le Président de la République.

Toutes les personnalités visitées ont sans exception reconnu l'opportunité de la loi sur la protection des données personnelles ainsi que l'importance du rôle de la CNIL chargée de veiller à sa mise en œuvre.

Elles ont par ailleurs souligné que toute nouvelle structure en création dans notre pays passe toujours par les mêmes difficultés d'installation et de démarrage que connaît la CNIL aujourd'hui, et ont exhorté les membres de la Commission à accepter ces contraintes inhérentes à leur position de « pionniers ! ».

A l'issue de la plupart de ces audiences, la délégation a eu l'occasion de donner des interviews à la presse nationale ; ce qui a notamment permis de faire connaître, un tant soit peu, au public béninois et étranger la mission de la Commission, en attendant l'organisation effective à travers les médias des émissions d'information et de sensibilisation envisagées dans notre programme d'action.

### **C- Rencontres de travail avec quelques membres du Gouvernement et de hauts responsables de l'Administration publique.**

Le bureau a eu plusieurs séances de travail avec des membres du Gouvernement ou des hauts cadres de l'Administration impliqués dans la résolution des problèmes d'organisation et de fonctionnement de la CNIL. Il en est ainsi des ministres et hauts cadres ci-après :

- **M. Zakari BABA BODY, Ministre Chargé des Relations avec les Institutions**, qui fut pendant longtemps l'interlocuteur privilégié de la Commission au sein du Gouvernement et

ensuite **Mme Safiatou BASSABI** qui l'a remplacé à ce poste, en juin 2011.

Malgré toute leur bonne volonté, les multiples rencontres avec ces ministres n'ont pu permettre de trouver rapidement des solutions idoines aux problèmes de la Commission.

➤ **M. Pascal I.KOUPAKI, alors Ministre d'Etat, Chargé de la Coordination de l'Action Gouvernementale.**

Au cours de la rencontre, la délégation de la CNIL a exposé toutes les difficultés rencontrées pour le démarrage de ses activités et a notamment rappelé que le Gouvernement a été déjà saisi de ces problèmes par l'entremise du Ministre Chargé des Relations avec les Institutions.

Le Ministre d'Etat a reconnu que le conseil des ministres a été saisi du projet de budget de la Commission mais le dossier a été renvoyé pour consultations préalables entre les ministères concernés.

Il a aussi informé la délégation de ce qu'un comité interministériel a déjà été créé pour examiner le dossier du régime indemnitaire d'un certain nombre de Commissions et faire des propositions concrètes au Gouvernement. Il s'est engagé à faire accélérer les travaux de ce comité.

La délégation a attiré l'attention du Ministre d'Etat sur la particularité de la CNIL, qui émane d'une loi et non d'un décret.

Mais à ce jour, les résultats des travaux de ce comité n'ont pas été portés à la connaissance de la Commission.

✓ **Mme Adidjath MATHYS, Ministre de l'Economie et des Finances.**

Après plusieurs tentatives infructueuses, le bureau a fini par obtenir un rendez-vous avec le MEF, le mardi 08 novembre 2011 à 21h à son cabinet.

Les deux problèmes essentiels abordés ont été : l'équipement des bureaux du siège récemment mis à disposition et le projet du budget 2012 de la CNIL.

Après avoir remercié le Ministre pour l'octroi d'un siège, qui met fin à l'errance de la Commission pendant plus d'un an, la délégation a néanmoins émis des réserves au sujet de ce siège dont la capacité, la localisation et la fonctionnalité ne répondent pas entièrement aux besoins de la Commission et a prié le Ministre de le considérer comme provisoire et d'en rechercher un autre à terme.

Le MEF a accepté le principe de rechercher un autre siège plus adapté aux besoins de la Commission mais, en attendant cela, il s'est engagé à donner des instructions à ses services compétents pour procéder à l'équipement du bâtiment déjà loué et qui servira provisoirement de siège.

La délégation a ensuite rappelé que, sur la base de l'article 31 de la loi n°2009-09 déjà cité plus haut, un projet de budget pour l'année 2012 est déposé au cabinet du ministre depuis juillet 2011.

Elle a exprimé sa stupéfaction d'apprendre le montant des crédits inscrits pour la CNIL dans le budget de la Présidence de la République et a prié le Ministre de bien vouloir revoir cette situation, de nature à paralyser totalement cette jeune Autorité qui n'a encore aucun moyen de travail.

Le Ministre a déclaré ne pas être en mesure de revoir le niveau des crédits prévus pour la CNIL au titre de 2012 mais qu'il prend l'engagement d'aider la Commission à financer ses activités.

Certains collaborateurs du MEF, notamment le Directeur Général du Matériel et de la Logistique et le Directeur Général du Budget ont aussi été rencontrés à plusieurs reprises dans le cadre de la recherche du siège et des crédits fonctionnement pour la Commission.

➤ ***M. Edouard OUIN-OURO, Secrétaire Général de la Présidence de la République.***

La demande de rattachement de la CNIL à la Présidence de la République a été portée et soutenue par le Secrétaire Général de la Présidence dès qu'il a été informé de la quasi-paralysie dans laquelle se trouve cette nouvelle Autorité depuis son installation.

Il s'est résolument impliqué dans la recherche de solutions aux différents problèmes posés.

Le démarrage, même encore timide, du fonctionnement de la Commission que l'on observe aujourd'hui doit être en grande partie mis à son actif. Du fait de son engagement personnel pour la levée des obstacles et blocages rencontrés, il a su aussi mobiliser ses collaborateurs pour cette cause.

## **D- Missions effectuées à l'extérieur du territoire national**

Dans le cadre de sa participation aux activités de l'Association Francophone des Autorités de Protection des Données Personnelles (AFAPDP), la CNIL a pris part à trois rencontres internationales organisées par cette Association.

Elle a aussi participé à un atelier organisé par la Commission de l'UEMOA à Ouagadougou.

➤ **4<sup>ème</sup> Conférence des Commissaires à la protection des données personnelles de la Francophonie et 1<sup>er</sup> Séminaire collectif francophone, tenus à Paris du 30 novembre au 2 décembre 2010.**

Une communication avait été préparée et soumise au conseil des ministres par le Ministre Chargé des Relations avec les Institutions pour solliciter des moyens en vue de la participation des membres de la Commission à ces rencontres francophones.

La communication n'ayant pas pu être adoptée dans le délai requis, six (06) membres de la Commission ont préfinancé leur voyage et séjour à Paris, afin de marquer la présence de la CNIL/Bénin à ces importantes rencontres qui constituaient le premier contact de la CNIL/Bénin avec les Autorités similaires d'autres pays.

La conférence s'est déroulée en trois sessions autour des thèmes ci-après :

- ✓ Vers le développement d'un instrument international dans le domaine de la protection des données personnelles ;
- ✓ Point d'étape sur les missions et les pouvoirs des autorités de protection des données personnelles ;
- ✓ Dernières évolutions dans le domaine de la protection des données personnelles au sein de l'espace francophone.

Le séminaire collectif francophone a eu pour objectif de favoriser un partage d'expériences pratiques et techniques entre Etats francophones.

➤ **1<sup>ère</sup> rencontre régionale africaine et 2<sup>ème</sup> Séminaire francophone sur la protection des données à caractère personnel et de la vie privée organisés du 19 au 21 septembre 2011 à Dakar (Sénégal).**

Une délégation de quatre (04) membres de la Commission, dirigée par son président, a pris part à ces rencontres de Dakar, suivant le relevé n°32 des décisions du conseil des ministres, en sa séance du 08 septembre 2011.

Ces assises avaient pour principaux objectifs, d'une part de sensibiliser les populations africaines sur les enjeux de la protection des données personnelles et de la vie privée et d'autre part, de préparer la 5<sup>ème</sup> conférence francophone et la 33<sup>ème</sup> conférence internationale de commissaires à la protection des données personnelles prévues, du 31 octobre au 3 novembre 2011 à Mexico (Mexique).

Les divers thèmes développés ont porté sur les questions stratégiques et sectorielles qui se posent aux autorités de protection des données personnelles:

- ✓ Stratégie et définition des priorités ;
- ✓ Indépendance et financement ;
- ✓ Relations avec les citoyens et les responsables de fichiers ;
- ✓ Stratégie et outils de communication ;
- ✓ Eta civil et élections ;
- ✓ Introduction aux problématiques de droit applicable et enjeux de l'externalisation.
- ✓ Télécommunications et prospection commerciale,

A cette occasion, un représentant de la CNIL/Bénin a présenté une communication sur le thème « L'état civil et les élections : cas du Bénin ».

➤ **5<sup>ème</sup> Conférence annuelle francophone et 33<sup>ème</sup> Conférence mondiale des commissaires à la protection des données personnelles et de la vie privée, du 31 octobre au 3 novembre 2011 à Mexico (Mexique).**

La CNIL a été représentée à ces rencontres par une délégation de deux (02) membres, conduite par son président, suivant le relevé n°39 des décisions du conseil des ministres, en sa séance du 26 octobre 2011.

La 5<sup>ème</sup> conférence annuelle francophone a porté notamment sur la Responsabilité Sociale des Entreprises (RSE) en matière de protection des données personnelles et sur le développement du droit à la protection des données en Afrique francophone.

La 33<sup>ème</sup> conférence mondiale, quant à elle, a été l'occasion pour les autorités des pays de divers horizons d'afficher leur volonté d'accroître leur coopération afin de répondre plus efficacement aux défis actuels de la mondialisation en matière de protection des données personnelles.

➤ **Atelier de validation de l'étude globale relative à la création d'un Visa UEMOA.**

Sur invitation du Président de la Commission de l'UEMOA, la CNIL a été représentée par un Commissaire, informaticien, à l'atelier de validation de l'étude relative à la création d'un visa UEMOA, organisée du 21 au 25 novembre 2011 à Ouagadougou (Burkina Faso).

Cette mission, entièrement prise en charge par l'UEMOA, a connu aussi la participation, au niveau de chaque Etat membre, d'un représentant du ministère de la sécurité, des Affaires Etrangères, des Finances, du Tourisme et des Autorités nationales chargées de l'informatique et des libertés.

Le projet de création d'un visa UEMOA vise à corriger les disparités constatées au sein de l'Union et relatives aux conditions de délivrance du visa, au modèle de visa, à la typologie du visa, aux accords de coopération bilatéraux et multilatéraux conclus par les Etats, à la question de la gestion des réfugiés et apatrides et enfin au traitement des visas diplomatiques et de service.

Toutes ces missions ont fait l'objet de comptes-rendus présentés à la formation plénière de la Commission.

Au total, il apparaît que les tâches réalisées au cours de l'année 2011 ont concouru pour l'essentiel à la recherche et à la mise en place des moyens institutionnels et logistiques nécessaires au démarrage des activités de la Commission ; elles ont notamment porté sur la rédaction des textes fondamentaux, la recherche d'un siège, l'acquisition de quelques matériels et fournitures de bureau, l'installation d'une administration légère, etc.

Les autres activités ont consisté aux visites d'information effectuées en direction des Présidents des Institutions de l'Etat ainsi qu'à l'organisation de quelques missions à l'extérieur du territoire national.

## II- Perspectives

L'année 2012 sera pour la CNIL celle du lancement effectif de son programme d'action qui a constamment subi un « calendrier glissant » jusqu'à présent. Ce programme consiste notamment à:

- Elaborer et mettre en œuvre un plan de communication pour informer et sensibiliser les citoyens sur leurs droits et devoirs en matière de protection des données personnelles ;
- Etablir un répertoire de toutes les structures de traitement des données personnelles opérant dans notre pays et organiser à leur intention des séances d'information sur leurs obligations vis-à-vis des citoyens;
- Contrôler les mesures mises en œuvre par ces structures pour assurer effectivement la sécurisation des données traitées ;
- Elaborer une stratégie de sécurisation et de contrôle des données collectées dans le cadre de la Liste Electorale Permanente Informatisée (LEPI) et participer à la réflexion nationale relative aux applications futures de cet outil de développement;
- Réaliser et diffuser des plaquettes pour vulgariser le contenu de la loi n°2009-09 du 22 mai 2009.
- Concevoir et réaliser un portail WEB pour la Commission.

La CNIL ne pourra réaliser ce programme d'action de façon satisfaisante que si elle est dotée de moyens suffisants et jouit effectivement de l'autonomie administrative et de gestion que lui a conférée la loi.

Dans cette optique, la Commission avait fondé beaucoup d'espoir sur le budget de l'Etat exercice 2012 pour pouvoir prendre son envol et assumer sa mission sur le plan national et international, mais elle est vivement préoccupée par le sort qui lui est fait après le vote de ce budget par l'Assemblée Nationale.

En effet, les propositions budgétaires présentées par la Commission n'ont pas été prises en compte et les crédits affectés à la CNIL dans le budget de la Présidence de la République pour l'année 2012 ne répondent nullement aux besoins exprimés.

Dès lors, la Commission ne peut que s'en remettre aux engagements pris verbalement par le Ministre de l'Economie et des Finances pour espérer le financement de ses activités.

## **Conclusion**

Les enjeux de la protection des données personnelles sont devenus de nos jours une préoccupation de portée mondiale et notre pays, le Bénin, doit s'enorgueillir d'être cité parmi les pays pionniers en Afrique francophone dans la mise en place d'une législation et d'une autorité nationale de protection des données personnelles, aux côtés d'autres pays comme le Burkina Faso, le Maroc et le Sénégal.

Il est vivement souhaitable que cet important instrument de veille technologique que constitue la CNIL soit doté de moyens adéquats pour accomplir sa mission, afin que le Bénin ne perde pas sa place privilégiée dans le concert des nations soucieuses de protéger la vie privée et les libertés publiques face aux évolutions actuelles des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication.

Il convient enfin de souligner et de saluer ici le dévouement et l'abnégation de la première génération des membres de la CNIL/Bénin qui, depuis août 2010, travaillent sans relâche et dans la peine pour asseoir les bases de cette jeune Autorité

Les membres de cette Commission ont besoin d'être soutenus et encouragés dans leurs efforts afin qu'ils puissent mener à bien cette exigeante et noble mission de protection des données à caractère personnel, pour laquelle ils ont prêté serment.

Le président de la CNIL

**Nicolas BENON,**