

DECRET N°2011-282 DU 02 AVRIL 2011

portant transmission à l'Assemblée Nationale, pour autorisation de ratification, de l'Accord entre le Gouvernement de la République du Bénin et le Conseil Fédéral Suisse sur l'entrée, le séjour et le retour de personnes, signé à Montreux (Suisse), le 22 octobre 2010.

**LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,
CHEF DE L'ETAT,
CHEF DU GOUVERNEMENT,**

- Vu** la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;
- Vu** la proclamation le 29 mars 2006 par la Cour Constitutionnelle des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 19 mars 2006 ;
- Vu** le décret n°2010-350 du 19 juillet 2010 portant composition du Gouvernement ;
- Vu** le décret n° 2009-177 du 05 mai 2009 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Affaires Etrangères, de l'Intégration Africaine, de la Francophonie et des Béninois de l'Extérieur ;
- Vu** le décret n° 2007-465 du 16 octobre 2007 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité Publique ;
- Vu** le décret n°2007-491 du 02 novembre 2007 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme ;

- Vu** l'Accord entre le Gouvernement de la République du Bénin et le Conseil Fédéral Suisse sur l'entrée, le séjour et le retour de personnes, conclu à Montreux (Suisse), le 22 octobre 2010.
- Sur** proposition du Ministre des Affaires Etrangères, de l'Intégration Africaine, de la Francophonie et des Béninois de l'Extérieur ;
- Le** Conseil des Ministres entendu en sa séance du 16 mars 2011.

DECRETE

L'Accord entre le Gouvernement de la République du Bénin et le Conseil Fédéral Suisse sur l'entrée, le séjour et le retour de personnes, signé à Montreux (Suisse), le 22 octobre 2010, dont le texte se trouve en annexe, sera présenté à l'Assemblée Nationale, pour autorisation de ratification, par le Ministre des Affaires Etrangères, de l'Intégration Africaine, de la Francophonie et des Béninois de l'Extérieur, le Ministre de l'Intérieur et de la Sécurité Publique et le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme, qui sont chargés, individuellement ou conjointement, d'en exposer les motifs d'ordre technique et d'en soutenir la discussion.

EXPOSE DES MOTIFS

**Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale,
Mesdames et Messieurs les Députés,**

Face à l'ampleur du phénomène des migrations internationales, les pays de l'Union Européenne ont mis en place des normes pour contrôler les flux migratoires. L'Afrique qui est et demeure un continent de provenance des « sans papiers » tente de se conformer à ces règles par l'intermédiaire d'accords bilatéraux. Dans ce cadre, après l'Accord avec la France sur la gestion concertée des flux migratoires et le co-développement du 28 novembre 2007, le Bénin a signé à Montreux (Suisse), le 22 octobre 2010, le deuxième accord de ce type avec la Suisse, l'Accord sur l'entrée, le séjour et le retour de personnes. Comme dans le premier cas, cet Accord est également complété par un Accord de suppression de visa entre le Bénin et la Suisse.

I- Le contexte de l'Accord

Dans le débat au sein de la société suisse sur les étrangers, deux périodes sont à retenir : les années avant et après 1931 et la période de 1980 à nos jours.

Avant 1931, le débat est dominé par la peur de voir arriver en Suisse des personnes tenues pour inassimilables et des fauteurs de troubles susceptibles d'importer les théories politiques autoritaires de leurs pays. La loi de 1931 avait dès lors pour essence de retenir des critères «moraux et économiques» pour l'octroi des autorisations de courte durée ou de séjour. Lors de l'octroi de ces permissions, il est tenu compte du marché du travail et d'un «risque de surpopulation étrangère», une notion aux contours plutôt vagues. Les dispositifs destinés à surveiller les étrangers sont par ailleurs renforcés.

Cette loi distingue diverses catégories de travailleurs étrangers : les frontaliers, les titulaires de permis saisonniers ou annuels et les détenteurs du permis C. Ces derniers bénéficient du même statut que les citoyens suisses, mais n'ont pas de droits politiques.

Le retour de la paix, en 1945, change la donne économique. Pour satisfaire les besoins d'une économie en forte expansion, la Suisse recourt massivement aux immigrés, surtout italiens. Des accords bilatéraux régissent l'entrée et le séjour de ces travailleurs.

Par crainte des mouvements conjoncturels, la loi favorise alors en premier lieu des séjours temporaires et fixes (avec l'interdiction, par exemple, de changer de place de travail). Mais on renonce en bonne partie au système de rotation, car la main d'œuvre immigrée est devenue un élément structurel de l'économie suisse. Enfin, pour favoriser l'intégration des immigrés, on favorise le regroupement familial. La proportion des étrangers, qui avait dépassé 10% de la population en 1960, s'élève à 17,2% en 1970. Cela représente plus d'un million de personnes. Plus de la moitié d'entre elles (54%) viennent d'Italie.

Par diverses initiatives populaires au Parlement, des mouvements nationalistes ou xénophobes exigent des mesures pour limiter la population étrangère. Lors de la récession des années 1973-1974, on utilise les étrangers comme «amortisseurs sociaux» en ne renouvelant pas les permis saisonniers ou annuels. Plus de 200.000 étrangers quittent alors la Suisse. En 1980, la part de la population étrangère est descendue à 14,8%.

Dès les années 1980, la politique d'asile et la politique d'immigration vont de plus en plus de paire. On assiste, en fait, à l'afflux de réfugiés de la misère qui, à travers l'asile, tentent de contourner les limitations posées à l'immigration. D'un phénomène ponctuel provoqué par des situations de crise, l'afflux de

réfugiés se transforme en un processus permanent lié à la globalisation et aux différences socio-économiques entre les Etats.

La nécessité de se rapprocher de l'Union européenne, avec qui un accord de libre circulation des personnes a été signé, a pour corollaire des dispositions légales qui rendent l'immigration depuis d'autres pays difficile. Une discrimination culturelle et géographique nommée d'abord «politique des trois cercles» est remplacée en 1998 par un système d'admission qui distingue les pays membre de l'Union européenne et de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et le reste du monde.

Cette politique n'a cependant pas empêché un changement structurel dans la composition de la population étrangère résidant en Suisse. Depuis quelques années, les personnes originaires de l'ancienne Yougoslavie sont plus nombreuses que les Italiens.

Dans l'intervalle, la proportion de la population étrangère a atteint 20%. Mais ce chiffre s'explique également par l'échec des diverses tentatives faites pour faciliter les naturalisations.

S'agissant des ressortissants béninois résidant en Suisse, ils ne sont pas légion. Ils sont évalués à cinq cents (500) personnes, employées dans les petits métiers à quelques exceptions près.

Dans ce contexte, en signant l'Accord du 22 octobre 2010, l'intérêt du Bénin s'articule autour de la protection que le Gouvernement doit aux béninois de l'extérieur, pour que la dignité de nos compatriotes en situation irrégulière soit respectée. Les aides au retour structurelles et individuelles permettront aux intéressés d'initier et de mettre en place des projets. D'autre part, la négociation a débouché sur la suppression de l'obligation réciproque de visa qui permet aux détenteurs de passeport diplomatique et de passeport de service de pouvoir se rendre plus facilement que par le passé aux conférences internationales à Genève, au siège européen des Nations Unies.

Il est prévu que l'Accord entre en vigueur trente (30) jours après la dernière notification de sa ratification. La Suisse l'a déjà ratifié.

II- Contenu de l'Accord

L'Accord entre le Gouvernement de la République du Bénin et le Conseil Fédéral Suisse sur l'entrée, le séjour et le retour de personnes vise à définir les conditions d'entrée, de séjour et de réadmission des personnes dans les deux

pays, ainsi que les modalités d'aide au retour et de protection des données personnelles liées aux migrants.

S'agissant de l'entrée et du séjour, chaque Partie s'engage, sous réserve des dispositions légales en vigueur, à autoriser l'entrée sur son territoire, des ressortissants de l'autre Partie, pour :

- un séjour temporaire sans activité lucrative aux fins de tourisme, visite, formation théorique ou stage non rémunéré, soins médicaux et cures, participation à un séminaire ou à un événement sportif ou religieux ;
- un séjour pour exercer une activité lucrative dans le but de développer l'économie du pays d'accueil ; et
- un séjour dans le cadre de projets d'aide au développement. (*Article 4*)

Sur cette base, toute personne qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions d'entrée ou de séjour applicables sur le territoire d'une Partie contractante (requérante), est réadmise par l'autre Partie (requis), s'il est établi ou présumé que cette personne possède la nationalité de la Partie contractante requise (*Article 5*). La réadmission est soumise à deux conditions fondamentales, à savoir :

- la demande de réadmission : elle émane de la Partie contractante requérante et doit contenir les données relatives à l'identité de la personne en situation de réadmission et les éléments susceptibles de renseigner sur sa nationalité. La Partie contractante requise est tenue de répondre à la demande dans les dix (10) jours ouvrables qui suivent sa réception. Dans tous les cas, la personne concernée n'est réadmise qu'après réception, par la Partie requérante, de l'acceptation de la réadmission par la Partie requise (*Article 6*) ;
- la preuve ou la présomption de la nationalité de la personne à réadmettre : la nationalité de la personne à réadmettre, qui doit être celle de la Partie contractante requise, est établie sur la base d'un passeport ou d'une carte d'identité nationale en cours de validité ; elle est présumée sur la base des documents retenus par les Parties dans l'Annexe I à l'Accord (*Article 7*).

Dans le cadre de la réadmission, les frais de transport sont à la charge de la Partie contractante requérante jusqu'au point d'entrée du territoire de la Partie contractante requise, ainsi que les frais en relation avec son retour éventuel, dans l'hypothèse où, après vérification, il s'avère que cette personne ne possédait pas la nationalité de la Partie requise au moment de sa réadmission. *(Article 10)*

La réadmission doit respecter les droits des personnes concernées. Aussi, les Parties contractantes s'engagent-elles à prendre toutes les mesures visant à préserver l'honneur, la dignité, l'intégrité physique et morale desdites personnes et à mettre en place des conditions favorables à leur réinsertion socio-économique. Dans cette même logique, les personnes vulnérables (mineurs non accompagnés, malades, femmes enceintes, familles nombreuses) feront l'objet d'une attention particulière, en vue de garantir l'exercice de leurs droits et obligations. *(Articles 8 et 9)*

Le respect des droits des personnes en situation de réadmission implique également la protection des données personnelles les concernant. A ce sujet, l'Accord dispose, en son article 16, que « les données personnelles communiquées ne peuvent être traitées que par les Autorités compétentes pour l'exécution de l'Accord. [Elles] ne peuvent être transmises à d'autres Autorités de l'Etat qu'avec l'autorisation préalable écrite de la Partie contractante qui les avait communiquées ». *(Article 16)*

Par ailleurs, l'Accord prévoit qu'une aide soit allouée aux personnes réadmises. En effet, en vue de mobiliser les compétences et les ressources des migrants en faveur du développement de leur pays, les Parties contractantes s'engagent à prendre les mesures nécessaires pour faciliter la réinsertion socioprofessionnelle des personnes ayant opté pour un retour volontaire dans leur pays d'origine. Les doléances des personnes qui font l'objet d'un retour forcé seront étudiées au cas par cas. En tout état de cause, aucune personne ne rentre démunie de tout moyen. *(Articles 11 et 14)*

Les mesures d'aide au retour sont d'ordre structurel et personnel. Au plan structurel, il s'agit de lutter contre la pauvreté et les disparités sociales, en créant les conditions favorables à l'épanouissement des initiatives personnelles. S'agissant des mesures d'aide individuelle au retour, elles visent à offrir aux personnes réadmises des moyens financiers permettant leur insertion socioprofessionnelle à leur retour. L'assistance financière aux personnes réadmises est à la charge de la Partie contractante requérante. *(Article 13 et Annexe II).*

La coordination de l'aide au retour est assurée conjointement par l'Office Fédéral des Migrations (ODM), pour la Suisse, et le Ministère des Affaires Etrangères, pour le Bénin. (*Article 12*)

Aux fins de la mise en œuvre de l'Accord, il est créé un Comité d'experts composé des représentants des deux Parties. Ledit Comité se réunit une fois tous les trois (03) ans (*Article 17*). Il est chargé de :

- l'observation des flux migratoires entre les territoires des deux Parties ;
- le suivi des mesures d'aide au retour ;
- l'évaluation des résultats des différentes actions menées dans le cadre de l'Accord ;
- la formulation de propositions visant à améliorer ces résultats. (*Article 18*)

III – Intérêt du Bénin à ratifier l'Accord

L'application de l'Accord entre la Suisse et le Bénin sur l'entrée, le séjour et le retour de personnes, porte trois catégories d'avantages :

1. L'Accord permet à notre pays de protéger ses ressortissants, notamment lorsqu'ils ne satisfont pas aux conditions de séjour en Suisse, en garantissant le respect de leurs droits lors de leur rapatriement, notamment la préservation de leur honneur, de leur dignité, de leur intégrité physique et morale (*Article 8*).

2. Une assistance financière est accordée aux nationaux qui se trouveraient en situation de réadmission. Elle comprend une aide structurelle et une aide individuelle.

- b. Les mesures d'aide structurelle poursuivent notamment les buts suivants :
- contribuer à développer les compétences de la Partie contractante où retourne la personne en matière de gestion de la migration, au moyen par exemple de formations spécifiques dans les domaines jugés appropriés et d'intérêt ;
 - réduire les disparités entre les personnes rapatriées dans leur pays

d'origine et les personnes restées sur place, en permettant également à ces dernières de bénéficier de projets de soutien et de développement des infrastructures locales ;

- participer au développement de relations de partenariat migratoire et encourager le dialogue migratoire.

b. Les mesures d'aide individuelle au retour consistent concrètement en :

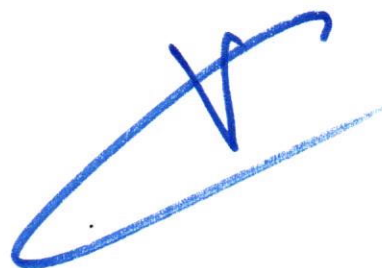
- la prise en charge des frais de retour de la personne inscrite dans le programme de retour volontaire et assisté, liés à son transport vers son pays d'origine ;
- l'octroi d'un soutien personnel, ciblé et spécifique, au développement et à la réalisation d'un projet individuel en vue d'une réintégration socioprofessionnelle facilitée dans le pays d'origine ; ce soutien peut notamment prendre la forme de conseils, d'accompagnement y compris dans le pays d'origine, d'achat et de transfert de matériel ou de financement ;
- l'octroi d'une aide au retour pour raison médicale en cas de besoin, y compris dans le pays d'origine, notamment sous forme d'une réserve de médicaments, d'un traitement en cours ;
- la gestion de la diffusion d'informations relatives au programme de retour volontaire et assisté, et l'apport d'un soutien institutionnel lorsque la gestion est confiée à des tiers (organisations internationales, organisations non-gouvernementales, ou autres partenaires).

3. L'Accord sur la suppression de l'obligation réciproque de visa, qui a un lien induit et indirect avec l'Accord sur l'entrée et le séjour de personnes, permet aux détenteurs de passeport diplomatique et de passeport de service sécurisés de se rendre plus facilement que par le passé aux conférences internationales qui se tiennent à Genève, siège européen des Nations Unies auxquelles le Bénin prend une part de plus en plus grande.

Eu égard à ce qui précède, nous avons l'honneur, **Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale, Mesdames et Messieurs les Honorables Députés**, de soumettre à l'appréciation de votre **Auguste Assemblée**, pour autorisation de ratification, l'Accord entre le Gouvernement de la République du Bénin et le Conseil Fédéral Suisse sur l'entrée, le séjour et le retour de personnes, signé à Montreux (Suisse), le 22 octobre 2010.

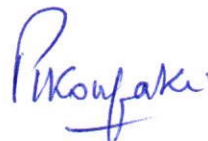
Fait à Cotonou, le 02 avril 2011

Par le Président de la République,
Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement



Dr Boni YAYI

Le Ministre d'Etat Chargé de la Prospective, du Développement,
de l'Evaluation des Politiques Publiques et de la Coordination
de l'Action Gouvernementale,



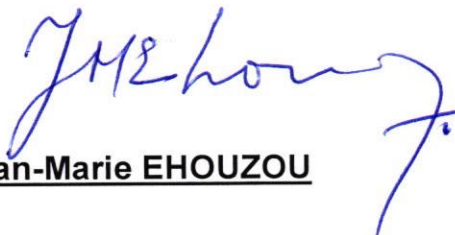
Pascal Irénée KOUPAKI

Le Ministre de l'Intérieur et
de la Sécurité Publique,

Le Ministre des Affaires Etrangères,
de l'Intégration Africaine, de la
Francophonie et des Béninois de
l'Extérieur,



Martial SOUNTON



Jean-Marie EHOZOU

Le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice,
de la Législation et des Droits de l'Homme,



Grégoire AKOFODJI

Ampliations : PR 6 - AN 90 – CC 2- CS 2- HAAC 2 - HCJ 2 - CES 2 MECPDEPPCAG 4 MISP 4 GS/MJLDH 4 MAEIAFBE 4.JO 1 

LOI N° 2011-

portant autorisation de ratification de l'Accord entre le Gouvernement de la République du Bénin et le Conseil Fédéral Suisse sur l'entrée, le séjour et le retour de personnes, signé à Montreux (Suisse), le 22 octobre 2010.

L'Assemblée Nationale a délibéré et adopté en sa séance du
la Loi dont la teneur suit :

Article 1^{er} : Est autorisée la ratification, par le Président de la République, de l'Accord entre le Gouvernement de la République du Bénin et le Conseil Fédéral Suisse sur l'entrée, le séjour et le retour de personnes, signé à Montreux (Suisse), le 22 octobre 2010.

Article 2 : La présente Loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Porto-Novo, le

Le Président de l'Assemblée Nationale

Mathurin C. NAGO