

N° 176

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 janvier 2009

PROPOSITION DE LOI

visant à supprimer les conditions de nationalité qui restreignent l'accès des travailleurs étrangers à l'exercice de certaines professions libérales ou privées,

PRÉSENTÉE

Par Mme Bariza KHIARI, MM. Jean-Pierre BEL, Roger MADEC, François PATRIAT, Yves DAUDIGNY, Jean-Marc TODESCHINI, Yannick BODIN, Mme Monique CERISIER-ben GUIGA, MM. Roland COURTEAU, René TEULADE, Mmes Nicole BRICQ, Catherine TASCA, MM. Richard YUNG, Jacky LE MENN, Didier GUILLAUME, Serge LARCHER, Claude DOMEIZEL, David ASSOULINE, Mmes Christiane DEMONTÈS, Michèle ANDRÉ, Claire-Lise CAMPION, M. Daniel REINER, Mme Françoise CARTRON, MM. Jean-Pierre SUEUR, Bernard PIRAS, Jean-Pierre MICHEL, Claude JEANNEROT, Mme Marie-Christine BLANDIN, MM. André VANTOMME, Charles GAUTIER, Jean-Pierre GODEFROY, Mme Josette DURRIEU, MM. Yves KRATTINGER, Daniel RAOUL, Robert BADINTER, Mmes Annie JARRAUD-VERGNOLLE, Alima BOUMEDIENE-THIERY, Raymonde LE TEXIER et les membres du groupe socialiste (1), apparentés (2) et rattachés (3),

Sénateurs

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

(1) *Ce groupe est composé de :* Mmes Jacqueline Alquier, Michèle André, MM. Serge Andreoni, Bernard Angels, Alain Anziani, David Assouline, Bertrand Auban, Robert Badinter, Jean-Pierre Bel, Claude Bérít-Débat, Jean Besson, Mme Maryvonne Blondin, M. Yannick Bodin, Mme Nicole Bonnefoy, MM. Yannick Botrel, Didier Boulaud, Martial Bourquin, Mme Bernadette Bourzai, M. Michel Boutant, Mme Nicole Bricq, M. Jean-Pierre Caffet, Mme Claire-Lise Campion, M. Jean-Louis Carrère, Mme Françoise Cartron, M. Bernard Cazeau, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, M. Yves Chastan, Mme Jacqueline Chevé, MM. Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Roland Courteau, Yves Daudigny, Yves Dauge, Marc Daunis, Jean-Pierre Demerliat, Mme Christiane Demontès, M. Claude Domeizel, Mme Josette Durrieu, MM. Alain Fauconnier, Jean-Luc Fichet, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Charles Gautier, Mme Samia Ghali, MM. Jean-Pierre Godefroy, Jean-Noël Guérini, Didier Guillaume, Claude Haut, Edmond Hervé, Mmes Odette Herviaux, Annie Jarraud-Vergnolle, M. Claude Jeannerot, Mme Bariza Khiari, MM. Yves Krattinger, Philippe Labeyrie, Serge Lagache, Mme Françoise Laurent-Perrigot, MM. André Lejeune, Jacky Le Menn, Mmes Claudine Lepage, Raymonde Le Texier, MM. Alain Le Vern, Jean-Jacques Lozach, Roger Madec, Philippe Madrelle, Jacques Mahéas, François Marc, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Louis Mermaz, Jean-Pierre Michel, Gérard Miquel, Jean-Jacques Mirassou, Robert Navarro, Jean-Marc Pastor, François Patriat, Daniel Percheron, Jean-Claude Peyronnet, Bernard Piras, Roland Povinelli, Mme Gisèle Printz, MM. Marcel Rainaud, Daniel Raoul, Paul Raoult, François Rebsamen, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Roland Ries, Mmes Michèle San Vicente-Baudrin, Patricia Schillinger, MM. Michel Sergent, René-Pierre Signé, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Mme Catherine Tasca, MM. Michel Teston, René Teulade, Jean-Marc Todeschini, André Vantomme et Richard Yung.

(2) *Apparentés :* MM. Jean-Etienne Antoinette, Jacques Berthou, Jacques Gillot, Mme Virginie Klès, MM. Serge Larcher, Claude Lise, Georges Patient et Richard Tuhejava.

(3) *Rattachés administrativement :* Mmes Marie-Christine Blandin, Alima Boumediene-Thiery, MM. Jean Desessard, Jacques Muller et Mme Dominique Voynet.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le pacte républicain impose une lutte constante contre les discriminations et la promotion de l'égalité des travailleurs. Il s'agit là d'un devoir en adéquation avec les valeurs au cœur de notre régime. Il n'est dès lors pas surprenant que la mise en place de la HALDE, en 2005, ait ainsi bénéficié d'un relatif consensus autour de l'instauration de dispositifs de surveillance contre les pratiques discriminatoires.

Aujourd'hui, l'affirmation du respect de ces principes républicains essentiels appelle à une nouvelle étape législative. En effet, maints obstacles juridiques obèrent les appels à une véritable visibilité de la diversité dans certains secteurs. Il importe de voir que de nombreux textes réglementaires continuent d'interdire ou, à tout le moins de restreindre strictement l'accès aux étrangers à l'exercice de certaines professions. Ces réglementations historiquement datées et obsolètes se superposent rendant bien souvent illisible et incompréhensible le droit, au citoyen non-juriste.

Dans un rapport remis en novembre 1999 au ministre de l'emploi et de la solidarité, le cabinet Bernard Brunhes Consultants avait évalué le poids relatif sur le marché du travail de ces emplois fermés aux étrangers. D'après cette étude, ce serait au total près de 7 millions d'emplois qui seraient interdits partiellement ou totalement aux étrangers, soit 30 % de l'ensemble des emplois.

Ceux-ci se dénombrent avant tout dans le secteur public, du fait des obstacles statutaires de la fonction publique, souvent mais pas toujours, liés à des considérations de souveraineté. Mais ils se rencontrent aussi, plus souvent qu'on ne l'imagine, dans un grand nombre de professions du secteur privé. De fait, deux niveaux de restrictions peuvent être mis en évidence : la condition de nationalité et la condition de détention d'un diplôme français :

- une cinquantaine de professions fait l'objet de restrictions explicites liées à la nationalité, principalement des professions libérales organisées sous forme ordinaire : avocats, médecins, chirurgiens-dentistes, sages-femmes, pharmaciens, architectes,

géomètres experts, experts-comptables, etc. pour ne citer que les principales ;

- Pour près de trente professions, la condition d'un diplôme français, ou, pour les étrangers communautaires, d'un diplôme admis en équivalence, est requise.

S'il paraît légitime de réserver aux nationaux l'exercice de missions de souveraineté et de puissance publique relevant de la fonction publique, il paraît cependant souhaitable d'assurer une meilleure égalité de traitement entre nationaux français, ressortissants des États membres de l'Union européenne, et étrangers extracommunautaires.

Par ailleurs, compte tenu des difficultés pratiques que peut soulever le problème de la reconnaissance des diplômes délivrés par les États étrangers dont le système d'enseignement est différent du nôtre, c'est sur les conditions de nationalité qu'il convient de faire porter un effort. La présente proposition de loi vise ainsi une partie des emplois du secteur privé fermés aux étrangers.

Il ne s'agit pas uniquement de porter le fer symboliquement contre des textes concernant un nombre limité de professions. L'enjeu de cette loi est d'ouvrir davantage le marché du travail, dans le secteur privé, puisque, d'après l'étude, les métiers dont l'exercice est soumis à une condition de nationalité totalisent au moins 615 000 emplois. Les professions dont l'exercice est soumis à une condition de diplôme français, au moins 625 000 emplois.

Certes, des procédures dérogatoires existent, visant à autoriser des étrangers titulaires d'un diplôme français à exercer en France. Elles sont d'ailleurs devenues la règle dans bien des cas. Néanmoins, elles sont longues, lourdes et humiliantes. Pire, puisqu'un étranger titulaire d'un diplôme français doit effectuer une démarche supplémentaire pour travailler sur le territoire national par rapport à un Français possédant le même diplôme, les procédures dérogatoires semblent jeter l'opprobre sur le diplôme même dont la valeur varie suivant son détenteur. Cet état de fait est contraire aux exigences de notre droit républicain fondé sur le mérite personnel.

Plus encore, il paraît ainsi plus aisé à un membre d'un État européen possédant un diplôme de son pays d'exercer en France qu'à un ressortissant d'un pays extracommunautaire titulaire d'un diplôme français. Cette inégalité matérielle interroge les fondements mêmes de notre modèle d'intégration.

La mise en évidence de ce constat ainsi que l'existence de cette procédure de dérogation quasiment systématisée invitent à revoir les principes selon lesquels peut être justifiée l'existence d'emplois fermés aux étrangers. Ce droit superfétatoire dans les faits semble d'autant moins légitime que les dérogations sont pratiquement automatiques. La situation actuelle conduit à une dévalorisation du diplôme français tout comme elle constitue une entorse préoccupante au principe méritocratique, pilier de nos institutions.

De fait, une différence de traitement ne constitue, à proprement parler, une discrimination illégale, susceptible d'être poursuivie devant les tribunaux, que si elle est opérée pour des motifs prohibés. L'origine des travailleurs figure certes parmi ces motifs mais cette notion reste juridiquement distincte de celle de nationalité.

Le droit invite donc à distinguer ce qui constitue une discrimination illégale et ce qui résulte de dispositions législatives et réglementaires admises par notre droit positif. Mais il importe d'admettre qu'en pratique les secondes ne sont pas sans effet sur les premières. Les discriminations légales semblent ainsi légitimer par effets de système les discriminations illégales.

De surcroît, le droit français s'est complexifié davantage par l'application du droit européen. Les dispositions prises en respect du principe de libre circulation des travailleurs dans l'espace économique européen ont contribué à créer deux catégories de travailleurs étrangers :

- ceux qui sont issus des pays membres de l'Union européenne ou des États parties à l'Espace économique européen, dont la situation tend à se rapprocher, sauf exceptions liées à des considérations d'exercice de la souveraineté, à celle des travailleurs nationaux ;
- les étrangers non communautaires dont les candidatures à l'emploi pâtissent, par contrecoup, d'un handicap renforcé.

Le présent texte s'axe ainsi sur deux principes : clarifier et simplifier le droit, répondant ainsi à un objectif à valeur constitutionnelle ; alléger les structures administratives pour faciliter les relations entre l'Administration et les citoyens. Il vise à supprimer les conditions de nationalité restreignant l'accès à certains emplois des étrangers.

Telles sont les considérations qui inspirent la présente proposition de loi dont l'objet est de supprimer les conditions de nationalité qu'impose la loi à l'exercice d'un certain nombre de professions du secteur privé.

L'**article 1^{er}** modifie les dispositions du code de la santé publique qui réservent aux nationaux français et aux ressortissants communautaires l'exercice de certaines professions médicales.

Le 1^o de cet article supprime la condition de nationalité requise par l'article L. 4111-1 du code précité pour l'exercice de la profession de médecin, de chirurgien-dentiste ou de sage-femme.

Le 3^o procède, par coordination, à la suppression de l'article L. 4131-5 du code qui permet au représentant de l'État d'autoriser un médecin étranger à exercer son activité à Saint-Pierre-et-Miquelon ou en Guyane, par dérogation aux conditions de nationalité posées par l'article L. 4111-1 du code, et supprimées par le 1^o.

Le 2^o étend aux étudiants étrangers inscrits en troisième cycle d'études médicales en France la possibilité, prévue par l'article L. 4131-2, mais actuellement limitée aux ressortissants français ou communautaires, d'exercer la médecine à titre de remplaçant ou d'adjoint d'un médecin en cas d'afflux exceptionnel de population dans un département.

Les 4^o et 5^o procèdent à la même extension dans les articles L. 4141-4 et L. 4151-6 qui autorisent respectivement les étudiants en chirurgie dentaire et les étudiants sages-femmes à exercer leur activité en qualité de remplaçant.

Le 7^o procède à la suppression des conditions de nationalité requises par l'article L. 4221-1 pour l'exercice de la profession de pharmacien.

L'**article 2** supprime la condition de nationalité posée par l'article L. 241-1 du code rural pour l'exercice de la profession de vétérinaire.

L'**article 3** opère la même suppression pour la profession d'avocat dans l'article 21 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.

L'**article 4** opère la même modification dans l'article 10 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture ; il supprime en outre, au sein de l'article 11, la disposition qui subordonne pour un architecte étranger l'exercice de la profession d'architecte en France à l'existence d'accords de réciprocité.

L'**article 5** ouvre l'exercice de la profession de géomètre-expert aux étrangers en modifiant l'article 3 de la loi n° 46-942 du 7 mai 1946 instituant l'ordre de cette profession. L'**article 6** modifie dans le même sens l'article 3 de l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre experts-comptables et réglementant le titre et la profession d'expert-comptable.

Dans le cas des professions de guide-interprète national, de conférencier national et de guide-interprète régional, la condition de nationalité ne résulte pas des dispositions de la loi n° 92-645 du 13 juillet 1992 fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages et de séjours, mais des articles 89, 90 et 91 du décret n° 94-490 du 15 juin 1994 pris pour son application. L'**article 7** de la présente proposition de loi modifie l'article 23 de la loi du 13 juillet 1992 pour préciser que l'exercice de ces professions n'est plus soumis qu'à des conditions de diplôme et de qualification, à l'exclusion de toute condition de nationalité, imposant ainsi une modification des dispositions réglementaires prises pour son application.

Telles sont les dispositions qu'il vous est demandé d'adopter.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

Le code de la santé publique est ainsi modifié :

1° Le troisième alinéa (2°) de l'article L. 4111-1 est supprimé ;

2° Dans le premier alinéa de l'article L. 4131-2, les mots : « français ou ressortissants d'un État membre de la Communauté européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, et » sont supprimés ;

3° L'article L. 4131-5 est abrogé ;

4° Dans le premier alinéa de l'article L. 4141-4, les mots : « français ou ressortissants d'un État membre de la Communauté européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen » sont supprimés ;

5° Dans le premier alinéa du I de l'article L. 4151-6, les mots : « français ou ressortissants d'un État membre de la Communauté européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen » sont supprimés ;

6° Le troisième alinéa (2°) de l'article L. 4221-1 est supprimé ;

7° Dans la première phrase du premier alinéa de l'article L. 4221-10, les mots : « les personnes qui sont titulaires d'un diplôme, certificat ou autre titre mentionné aux articles L. 4221-2 à L. 4221-8, mais qui ne justifient pas de l'une des nationalités mentionnées à l'article L. 4221-1, ainsi que » sont supprimés.

Article 2

Dans le premier alinéa de l'article L. 241-1 du code rural, les mots « de nationalité française ou ressortissant d'un autre État membre de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen » sont supprimés.

Article 3

Le deuxième alinéa (1°) de l'article 11 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques est supprimé.

Article 4

La loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture est ainsi modifiée :

1° Dans le premier alinéa de l'article 10, les mots : « de nationalité française ou ressortissantes d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen » sont supprimés ;

2° L'article 11 est ainsi rédigé :

Art. 11. – « Les personnes physiques ressortissantes des États non membres de la Communauté économique européenne sont inscrites, sur leur demande, à un tableau régional sous les mêmes conditions de diplôme, certificat, titre d'architecture ou de qualification, de jouissance des droits civils et de moralité que les Français. Un décret précise les conditions dans lesquelles un architecte étranger peut, sans être inscrit à un tableau régional, être autorisé à réaliser en France un projet déterminé. »

Article 5

Le quatrième alinéa (1°) de l'article 3 de la loi n° 46-942 du 7 mai 1946 instituant l'ordre des géomètres-experts est supprimé.

Article 6

Le deuxième alinéa (1°) du II de l'article 3 de l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre des experts comptables et réglementant le titre et la profession d'expert comptable est supprimé.

Article 7

À la fin de l'article 13 de la loi n° 92-645 du 13 juillet 1992 fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours, les mots : « qualifiées remplissant les conditions fixées par voie réglementaire » sont remplacés par les mots : « de nationalité française ou étrangère remplissant les conditions de diplôme ou de qualification fixées par décret. »