



BERNARD BRUNHES CONSULTANTS

MINISTERE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITE
Direction de la Population et des Migrations

LES EMPLOIS DU SECTEUR PRIVE FERMES
AUX ETRANGERS

Rapport final
Volume 1

Yves CHASSARD
Véronique SINGER
Natacha BLETRY
Tatiana SACHS

Novembre 1999

TABLE DES MATIERES

1. NOTE DE SYNTHÈSE	5
1.1. INTRODUCTION	5
1.2. L'AMPLEUR DES RESTRICTIONS	6
1.2.1 UNE CINQUANTAINE DE PROFESSIONS FONT L'OBJET DE RESTRICTIONS EXPLICITES LIÉES À LA NATIONALITÉ	6
1.2.2 DES DISCRIMINATIONS INDIRECTES EXISTENT DANS D'AUTRES PROFESIONS	9
1.2.3 LES EFFECTIFS CONCERNÉS GLOBALEMENT DÉPASSENT 1 200 000 EMPLOIS	11
1.3. DES JUSTIFICATIONS HISTORIQUES INÉGALEMENT FONDÉES	11
1.3.1 DES RAISONS SOUVENT DIFFICILES À EXPLICITER	11
1.3.2 LES RAISONS DE NATURE POLITIQUE	12
1.3.3 LES RAISONS DE NATURE MORALE	12
1.3.4 LES RAISONS DE NATURE ÉCONOMIQUE	13
1.4. FAUT-IL MAINTENIR LA CONDITION DE NATIONALITÉ ?	13
1.4.1 UNE POSITION RELATIVEMENT OUVERTE DE LA PART DES REPRÉSENTANTS PROFESSIONNELS	13
1.4.2 UN CRITÈRE CENTRAL: LA PARTICIPATION A L'EXERCICE DE L'AUTORITÉ PUBLIQUE ET LA SAUVEGARDE DES INTÉRÊTS GÉNÉRAUX DE L'ÉTAT	14
1.4.3 TROIS PROPOSITIONS	16
1.5. FAUT-IL MAINTENIR LA CONDITION DE DIPLÔME ?	17
1.5.1 UNE POSITION FERME DES REPRÉSENTANTS DES DIFFÉRENTES PROFESSIONS RENCONTRÉES	17
1.5.2 DES DIPLÔMES EUROPÉENS VOIRE INTERNATIONAUX ?	17
1.5.3 LE MARCHÉ FERA LA DIFFÉRENCE	18
1.6. CONCLUSION	19
2. ANALYSE PAR FAMILLE PROFESSIONNELLE	20
2.1. LES PROFESSIONS DE SANTÉ	21
2.1.1 LES PROFESSIONS CONCERNÉES	21
2.1.2 ANALYSE DES RESTRICTIONS	22
2.1.3 ANALYSE HISTORIQUE	23
2.1.4 ENTRETIENS	24
2.1.5 ÉLÉMENTS DE CONCLUSION POUR LE SECTEUR DE LA SANTÉ	32
2.2. LES PROFESSIONS JUDICIAIRES	33
2.2.1 PROFESSIONS CONCERNÉES	33
2.2.2 ANALYSE DES RESTRICTIONS	34
2.2.3 ENTRETIENS	36
2.2.4 ÉLÉMENTS DE CONCLUSION POUR LES PROFESSIONS JUDICIAIRES	37
2.3. LES PROFESSIONS COMPTABLES ET FINANCIÈRES	38

2.3.1	LES PROFESSIONS CONCERNÉES	38
2.3.2	ANALYSE DES RESTRICTIONS	38
2.3.3	ENTRETIENS	39
2.3.4	ELÉMENTS DE CONCLUSION POUR LES PROFESSIONS COMPTABLES ET FINANCIÈRES	41
2.4.	TRANSPORTEURS MARITIMES ET AÉRIENS	42
2.4.1	PROFESSIONS CONCERNÉES	42
2.4.2	ANALYSE DES RESTRICTIONS	42
2.4.3	ENTRETIENS	43
2.4.4	ELÉMENTS DE CONCLUSION POUR LES PROFESSIONS DU TRANSPORT MARITIME ET AÉRIEN	44
2.5.	LES MÉTIERS DE L'URBANISME	45
2.5.1	PROFESSIONS CONCERNÉES	45
2.5.2	ANALYSE DES RESTRICTIONS	45
2.5.3	ELÉMENTS DE CONCLUSION	46
2.6.	ENSEIGNEMENT PRIVÉ	48
2.6.1	PROFESSIONS CONCERNÉES	48
2.6.2	ANALYSE DES RESTRICTIONS	48
2.6.3	ENTRETIENS	49
2.7.	INTERMÉDIAIRES	51
2.7.1	PROFESSIONS CONCERNÉES	51
2.7.2	ANALYSE DES RESTRICTIONS	51
2.8.	SÉCURITÉ, SURVEILLANCE, RECHERCHES	53
2.8.1	PROFESSIONS CONCERNÉES	53
2.8.2	ANALYSE DES RESTRICTIONS	53
2.9.	TOURISME, LOISIRS	54
2.9.1	PROFESSIONS CONCERNÉES	54
2.9.2	ANALYSE DES RESTRICTIONS	54
2.10.	ACTIVITÉS COMMERCIALES OU ARTISANALES SPÉCIALISÉES	56
2.10.1	PROFESSIONS CONCERNÉES	56
2.10.2	ANALYSE DES RESTRICTIONS	57
2.10.3	ENTRETIENS	58
2.11.	MÉTIER DE LA COMMUNICATION	63
2.11.1	PROFESSIONS CONCERNÉES	63
2.11.2	ANALYSE DES RESTRICTIONS	63
2.11.3	ELÉMENTS DE CONCLUSION SUR LA PROFESSION	64
2.12.	EXPLOITANTS DES RESSOURCES NATURELLES	65
2.12.1	PROFESSIONS CONCERNÉES	65
2.12.2	ANALYSE DES RESTRICTIONS	65
2.13.	SECTEUR AGRICOLE OU ALIMENTAIRE	66
2.13.1	PROFESSIONS CONCERNÉES	66
2.13.2	ANALYSE DES RESTRICTIONS	66
2.14.	ARMES ET MUNITIONS	67
2.14.1	PROFESSIONS CONCERNÉES	67
2.14.2	ELÉMENTS HISTORIQUES	67
2.15.	POMPES FUNÈBRES	68
2.15.1	PROFESSIONS CONCERNÉES	68
2.15.2	ANALYSE DES RESTRICTIONS	68

3. ANNEXES	69
3.1. ANNEXE 1:MODE DE RECUEIL DE L'INFORMATION EN VUE DE L'ÉTABLISSEMENT DE LA CLASSIFICATION	69
3.2. ANNEXE 2	71
3.3. ANNEXE 3	79
3.4. ANNEXE 4 : ENTRETIENS AVEC LES ORGANISATIONS SYNDICALES	83
3.5. ANNEXE 5 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES	86

1. NOTE DE SYNTHÈSE

1.1. INTRODUCTION

La présente étude s'inscrit dans le cadre de la communication faite en Conseil des Ministres du 21 octobre 1998 demandant "une analyse exhaustive des différentes professions dont l'exercice est interdit, en droit, aux étrangers."

Elle se concentre sur les professions du **secteur privé** qui comportent une condition de nationalité ou de diplôme et poursuit trois objectifs principaux :

- le recensement des professions dont l'accès est limité aux étrangers,
- la mise en évidence des motifs de ces restrictions,
- l'analyse de leur légitimation et de leur bien fondé aujourd'hui.

Le rapport intermédiaire présentait la première phase de notre travail, à savoir l'établissement d'une liste exhaustive des professions du secteur privé concernées et de fiches synthétiques présentant l'ensemble des dispositions régissant chacune de ces professions.

Cette première analyse avait conduit à distinguer plusieurs **niveaux de restriction**, le niveau de restriction le plus élevé concernant les professions dont l'accès est limité par une stricte condition de nationalité française.

Suivant ce principe, deux grands types de restrictions pour ces professions ont été distingués :

1. Interdiction d'exercer pour les étrangers dans les professions dont l'accès est soumis à des conditions de **nationalité** (auxquelles s'ajoute éventuellement une condition de diplôme français);
2. Discriminations envers les étrangers pour les professions dont l'accès est soumis à l'obtention d'un **diplôme** français.

Dans un second temps, il a paru intéressant de compléter cette approche par une **analyse par famille professionnelle**, afin d'en tirer des éléments pertinents par grands types d'activité économique. Nous avons, pour ce faire, identifié 15 grandes familles professionnelles et pour chacune d'entre elles, nous nous sommes interrogés sur les raisons ayant pu justifier historiquement les restrictions à l'encontre des étrangers. Nous avons également rencontré un certain nombre de responsables d'organisations ou de syndicats professionnels représentant ces professions.

A la lumière de ces différents éléments, nous avons tenté de nous interroger sur le bien fondé actuel des restrictions à l'encontre de ces professions.

Nos conclusions générales **croisent** ces deux approches, afin d'avoir une vision transversale. Elles s'appuient également sur des entretiens que nous avons pu avoir auprès de personnes qualifiées sur ces questions (notamment le professeur Danielle

Lochak et monsieur Jean Michel Belorgey, conseiller d'Etat) et intègrent le point de vue des organisations syndicales que nous avons pu rencontrer (CGT, CFDT).

Dans un second volume de ce rapport, nous présentons l'ensemble **des fiches** élaborées par profession.

1.2. L'AMPLEUR DES RESTRICTIONS

1.2.1 UNE CINQUANTAINE DE PROFESSIONS FONT L'OBJET DE RESTRICTIONS EXPLICITES LIEES A LA NATIONALITE

Plus de 50 professions voient aujourd'hui leur accès soit fermé, soit restreint aux étrangers et ce à des niveaux très divers (voir la liste 1 à l'annexe 2 du présent volume), leur accès étant soumis à une condition de **nationalité**.

Ces professions sont dans leur très grande majorité des professions libérales. Parmi celles-ci on trouve la plupart des professions libérales qui sont organisées sous forme ordinaire. Ces dernières sont régies par un Ordre professionnel, organisme de caractère corporatif institué par la loi au plan national, régional ou départemental et regroupant obligatoirement les membres de certaines professions libérales (avocats, médecins, chirurgiens-dentistes, sages-femmes, experts-comptables, vétérinaires et architectes). L'ordre exerce, outre une mission de représentation, une mission de service public consistant dans la réglementation de la profession et dans la juridiction disciplinaire sur ses membres.

L'exercice de **17 professions** est soumis à une **stricte condition de nationalité française**: ces professions sont fermées à tous les ressortissants étrangers quelle que soit leur nationalité.

Stricte condition de nationalité française

Professions judiciaires *

Professions libérales :

Administrateurs judiciaires

Mandataires judiciaires à la liquidation des entreprises

Officiers publics et ministériels :

Greffiers des tribunaux de commerce

Huissiers de justice

Notaires

Transporteurs

Maritimes : *Capitaines de navires français*

Aériens :

Personnel navigant professionnel (commandants de bord, pilotes, mécaniciens, équipage...)

Dirigeants d'une entreprise de transport aérien

Métiers de la communication

Directeurs ou codirecteurs de publications de presse

Suite...

Directeurs ou codirecteurs de la publication d'un service de communication audiovisuelle

Directeurs d'une société de coopérative de messagerie de presse



Membres du comité de rédaction d'une entreprise éditant des publications destinées à la jeunesse

Concessionnaires

*Concessionnaires de services publics
Concessionnaires d'énergie hydraulique*

Enseignement privé

*Directeurs d'une école d'enseignement technique du secondaire
Directeurs d'établissements d'enseignement primaire et secondaire*

Autres

Conseillers du travail

* Dans ce tableau comme dans les suivants, les professions annotées par ce symbole sont celles dont l'accès est également soumis à une condition de **diplôme français**.

L'exercice de **15 professions** est soumis à une condition de **nationalité française ou communautaire**: ces professions sont fermées aux ressortissants étrangers sauf à ceux d'Etats membres de l'Union Européenne ou d'Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen (Islande, Liechtenstein, Norvège).

Condition de nationalité française ou communautaire

Professions de santé*

*Directeurs et directeurs adjoints des laboratoires d'analyse biomédicale lorsqu'ils sont titulaires du diplôme de vétérinaire
Vétérinaires*

Professions judiciaires *

Officiers ministériels
*Avoués près les cours d'appel
Avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation
Commissaires-priseurs*

Intermédiaires

*Courtiers de marchandises assermentés *
Courtiers interprètes et conducteurs de navires*

Loisirs

*Directeurs, membres du comité de direction et personnel des Cercles et Casinos
Directeurs de salles de spectacles **

Armes et munitions

*Administrateurs des entreprises de poudre et substance explosive
Détenteurs d'une licence de fabrication d'armes et de munitions*

Autres

*Débitants de tabac
Collecteurs agréés de céréales
Dirigeants de régies, entreprises, associations ou établissements des services extérieurs des pompes funèbres *
Géomètres experts **

Enfin, l'exercice de **20 professions** est soumis à une condition de **nationalité française, communautaire ou d'un pays lié avec la France par une convention de réciprocité**. Ces professions sont interdites aux ressortissants d'Etats non membres de l'Union Européenne, d'Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen ou d'Etats non liés avec la France par une convention de réciprocité.

Condition de nationalité française, communautaire ou d'un pays lié avec la France par une convention de réciprocité

Professions médicales *

*Médecins
Chirurgiens-dentistes
Sages femmes*

Autres professions de santé *

*Directeurs et directeurs adjoints des laboratoires d'analyse biomédicale pour les titulaires du diplôme de médecin ou pharmacien
Pharmaciens*

Professions judiciaires

*Avocat**

Professions comptables et financières

*Démarcheurs financiers (Prestataires de services d'investissements, anciens agents de change et auxiliaires des professions boursières, anciens remisiers et gérants de portefeuille)
Experts comptables *
Commissaires aux comptes **

Intermédiaires *

*Agents généraux d'assurance
Courtiers d'assurance*

Sécurité, surveillance, recherches

*Dirigeants ou collaborateurs indépendants des agences privées de recherches
Dirigeants d'entreprises de surveillance, transport de fonds, protection des personnes, ou gardiennage*

Autres

*Débitants de boissons
Guides interprètes de tourisme (nationaux ou régionaux) et conférenciers nationaux*
Usagers des marchés d'intérêt national
Architectes *
Commissionnaires de transport *
Explorants et exploitants des ressources minérales des fonds marins*

La notion de réciprocité est une notion qui se situe à la frontière du droit international public et du droit international privé. En droit international public, elle définit la situation dans laquelle un Etat assure à un autre Etat ou à ses ressortissants un traitement équivalent à celui que lui réserve ce dernier. On distingue plusieurs types de réciprocité :

- La réciprocité de fait : celle qu'un Etat pratique envers un autre Etat, lorsqu'il bénéficie en fait, sur le territoire de cet Etat, du même traitement.
- La réciprocité diplomatique : celle qui résulte d'un traité

- La réciprocité législative : celle qui résulte de lois concordantes

Les représentants des professions concernées eux mêmes n'ont su nous dire précisément quels ressortissants bénéficiaient de cette condition de réciprocité. Une telle réponse ne pourrait être fournie précisément que par le Ministère des affaires étrangères (MAE), la procédure se déroulant devant le MAE qui apprécie au cas par cas.

1.2.2 DES DISCRIMINATIONS INDIRECTES EXISTENT DANS D'AUTRES PROFESIONS

Pour près de 30 autres professions, l'exercice est soumis à une **condition de diplôme français** (voir liste 2 à l'annexe 2 du présent volume).

Professions dont l'exercice est soumis à l'obtention d'un diplôme français

Professions de santé

Professions paramédicales

Assistants de service social
Audioprothésistes
Ergothérapeutes
Infirmiers
Laborantins
Manipulateurs d'électroradiologie médicale
Masseurs kinésithérapeutes
Opticiens lunetiers
Orthophonistes
Orthoptistes
Pédicures podologues
Psychométriciens
Puéricultrices
Techniciens en analyse biomédicale

Autres professions de santé

Préparateurs en pharmacie

Enseignement privé

Jardinières d'enfants

Intermédiaires

Agents immobiliers
Agents de voyage

Pompes funèbres

Agents de régies, entreprises, associations ou établissements des services extérieurs des pompes funèbres
Thanatopracteurs

Divers

Conseils en propriété industrielle
Dirigeants d'entreprises de coiffure, coiffeurs

Il existe, par ailleurs, un certain nombre d'autres professions pour l'exercice desquelles les étrangers subissent ou ont subi des discriminations. On trouve parmi celles-ci:

- Des professions dont l'exercice par des étrangers est soumis à un **quota**. Bien qu'elles ne soient pas directement interdites aux étrangers puisque leur accès n'est pas soumis à une condition de nationalité ou de diplôme, elles peuvent néanmoins être considérées comme des professions fermées dans la mesure où seul un nombre limité d'étrangers peut les exercer. Ils 'agit par exemple des sportifs professionnels, des marins ou encore du personnel des industries travaillant pour la défense nationale .
- Des professions où les étrangers sont **déclassés**. C'est le cas des médecins, des infirmiers, des aides soignantes. Ce type de déclassement s'observe cependant essentiellement dans le secteur public.
- Des professions pour lesquelles **le ministère de tutelle adopte une attitude restrictive**. C'est le cas notamment de l'union des caisses nationales de sécurité sociale (U.C.A.N.S.S), organisme de droit privé pour lequel rien ne s'oppose à la possibilité pour les caisses de recruter des agents de nationalité étrangère : on ne trouve ni dans la loi et les règlements, ni dans les conventions collectives de dispositions imposant une condition de nationalité. Mais la position du ministère de tutelle est plus restrictive, puisque sans exclure le recrutement d'étrangers, il indique que les caisses, parce qu'elles gèrent des services publics, doivent limiter ce type de recrutement aux postes qui n'impliquent pas de participation directe et effective au service public de la protection sociale. C'est ainsi que sont exclus les agents de direction et agents comptables ainsi que les agents habilités par délégation du directeur à ordonnancer et payer les dépenses, encaisser les recettes, contrôler l'assiette des cotisations.
- Des professions dont l'accès est soumis à un **contrôle particulier de l'administration** (au sens large). Il s'agit de régimes dérogatoires au droit commun concernant l'entrée et le séjour des étrangers en France, tel qu'il est déterminé par l'ordonnance du 2 novembre 1945, concernant plus particulièrement les journalistes, les exploitants agricoles, les artisans et les commerçants. Les étrangers qui souhaitent exercer une profession commerciale ou artisanale doivent obtenir un titre de séjour contenant une mention particulière : respectivement celle de commerçant ou d'artisan. De même, les exploitants agricoles sont soumis à une procédure spécifique. Enfin, les journalistes étrangers doivent obtenir 'une carte d'identité de journaliste professionnel. Cette carte est délivrée dans les conditions fixées par une commission paritaire dite « *commission de la carte d'identité des journalistes professionnels* ». Lorsque la demande est formulée par un étranger, celui-ci doit être en situation régulière au regard des dispositions sur le travail des étrangers . La Commission de la carte d'identité des journalistes professionnels doit, lorsqu'elle est saisie d'une demande de carte professionnelle formulée par un étranger, demander l'avis du ministre chargé de l'information. Cet avis est donné après enquête de celui-ci auprès des divers départements intéressés.
- Il existe enfin certaines professions dont **les restrictions ont été abolies récemment**. C'est le cas notamment des transporteurs routiers de personnes et/ou de marchandises (décret 31/08/99) mais également des banques et établissements financiers, des colombophiles (L 27/6/57 abrogée par D 94, Cf Code rural), du personnel des hôpitaux, des experts auprès des tribunaux

(condition de nationalité supprimée en 1971), des masseurs kinésithérapeutes (condition de nationalité supprimée en 1985, mais il reste une condition de diplôme français), des professions de la pêche en mer (condition de nationalité supprimée en 1985 mais il reste zone de pêche réservée aux pêcheurs français).

- **Certaines restrictions légales ne le sont plus dans les faits** : ils en est ainsi des métiers de la communication qui, bien que soumis à une condition de nationalité française, sont en pratique ouverts aux ressortissants communautaires, les textes n'ayant pas encore été revus.

1.2.3 LES EFFECTIFS CONCERNES GLOBALEMENT DEPASSENT 1 200 000 EMPLOIS

Il est difficile d'avoir une vision exhaustive de l'ensemble des effectifs des professions concernées, dans la mesure où pour un certain nombre d'entre elles :

- La classification retenue ne correspond pas à la classification de l'INSEE; Il n'existe pas de chiffres pour les catégories identifiées en tant que telles mais seulement pour des catégories plus larges (ex directeurs)
- Il n'existe pas de recoupement possible avec le ROME (Répertoire des métiers)
- Certains chiffres sont classés « secret défense » (ex administrateurs des entreprises de poudres et substance explosives)

Par ailleurs, il ne nous a pas été matériellement possible de remonter à la source de toutes les informations, certaines recherches nécessitant une investigation approfondie auprès d'interlocuteurs divers, parfois difficilement identifiables et exigeant des délais d'attente trop importants. Cependant les données sur les effectifs sont disponibles pour la majorité des professions, ce qui nous permet d'obtenir un minorant des effectifs des professions soumises à restrictions. Il ressort de ce calcul que:

- Les professions 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 totalisent au moins 625 000 emplois.

Au total, le nombre d'emplois concernés dépasse donc 1 200 000 emplois, tous types de restrictions confondues (conditions de nationalité **ou** de diplôme).

1.3. DES JUSTIFICATIONS HISTORIQUES INEGALEMENT FONDEES

1.3.1 DES RAISONS SOUVENT DIFFICILES A EXPLICITER

Les arguments qui peuvent justifier ces restrictions sont rarement, si ce n'est jamais, clairement identifiés dans les textes qui restreignent ou interdisent l'accès des étrangers à la profession. En effet, les textes législatifs ou réglementaires définissant les conditions d'accès des étrangers aux professions réglementées sont rédigés de façon impérative. Ils imposent les conditions sans en expliquer les



motivations ni les raisons. Cette constatation est valable pour toutes les professions identifiées.

En outre, certaines conditions et restrictions d'accès ne sont pas posées et explicitées directement dans les textes et doivent être déduites. Ainsi, les directeurs de laboratoires d'analyse biomédicale sont nécessairement médecins, pharmaciens, ou vétérinaires, dans la mesure où ils doivent avoir obtenus l'un de ces trois diplômes et être inscrits au tableau de l'ordre professionnel dont ils relèvent. Or des conditions de nationalité et de diplôme existent pour ces trois professions, ce qui impose de fait ces conditions aux directeurs de laboratoires...

Par ailleurs, les frontières entre le secteur privé et le secteur public ne sont pas toujours clairement identifiées. Ainsi, les débitants de tabac ont le statut de commerçant mais sont en même temps préposés de l'administration. De même, les offices publics et ministériels sont des charges dont les titulaires remplissent une mission de service public tout en assurant la représentation d'intérêts privés. Ceux-ci exercent leurs fonctions en vertu de l'investiture qui leur est conférée par le gouvernement. Seuls les officiers publics sont délégués de l'autorité publique ; ils peuvent ainsi conférer à leurs actes l'authenticité ou revêtir ceux-ci de la formule exécutoire. Il s'agit bien de fonctions publiques et non de professions libérales. Les revenus professionnels tirés de ces charges et offices entrent cependant dans la catégorie des bénéfices non commerciaux.

Au travers de l'analyse historique menée pour chaque famille professionnelle, nous avons pu distinguer les fondements de la réglementation actuelle : des raisons économiques (réflexe protectionniste), politiques ou tout simplement xénophobes sous-tendent le plus souvent les arguments invoqués, tels que l'exigence de moralité ou le défaut de confiance à l'égard de la personne qui ne possède pas la nationalité française.

1.3.2 LES RAISONS DE NATURE POLITIQUE

Elles expliquent la fermeture aux étrangers de professions liées au service public (de la santé, de la justice, des funérailles ...) ou exercées dans des domaines sensibles dans lesquels l'Etat exerce ou a exercé un contrôle étroit. Ces professions sont considérées par certains auteurs comme étant des fonctions publiques.

Les restrictions trouvent leur origine dans la crainte que les étrangers ne soient pas animés du même dévouement que les nationaux. Cette idée découle d'une conception de la Nation française considérée comme un tout, auquel viennent se greffer des éléments extérieurs : les étrangers. Elle découle de ce que le célèbre jurisconsulte Domat exprimait en ces termes au XVIIème siècle: "*on exclut les étrangers des charges publiques parce qu'ils ne sont pas du corps de la société qui compose l'Etat d'une nation, et que ces charges demandent une fidélité et une affection au prince et aux lois de l'Etat qu'on ne présume pas dans un étranger*".

1.3.3 LES RAISONS DE NATURE MORALE

En restreignant l'accès des étrangers à certaines professions, le législateur et les pouvoirs publics ont également été motivés par le souci de préserver la moralité publique. Une telle motivation se fonde principalement sur la crainte de l'influence étrangère. Les professions concernées sont celles impliquant une diffusion du



savoir, des connaissances et de la culture et peuvent toucher aussi certaines activités de loisirs: métiers de la communication, de l'enseignement, des jeux et loisirs...

1.3.4 LES RAISONS DE NATURE ECONOMIQUE

Les restrictions trouvent leur origine dans la nécessité de protéger l'économie nationale et d'éviter que ses principaux leviers ne se trouvent entre des mains étrangères. Elles traduisent la volonté de préserver certains emplois face à la concurrence étrangère et d'en réserver le monopole aux français. La crainte invoquée est celle de l'incompétence ou du défaut de qualification, d'où l'exigence - seule ou assortie d'une condition de nationalité - de la possession d'un diplôme français. Ce type de protectionnisme a été particulièrement marqué dans les professions organisées en ordre.

Cette protection légale contre la concurrence étrangère est datée. Après la crise des années trente, la montée du chômage a conduit à l'adoption de mesures xénophobes (médecins, vétérinaires, architectes...). Il s'agit d'une période pendant laquelle la liste des professions interdites ou restreintes s'étend considérablement (cf. Noiriel, Le Creuset français, p. 284 à 287).

1.4. FAUT-IL MAINTENIR LA CONDITION DE NATIONALITE ?

1.4.1 UNE POSITION RELATIVEMENT OUVERTE DE LA PART DES REPRESENTANTS PROFESSIONNELS

Les représentants professionnels que nous avons pu interroger ne semblent pas particulièrement attachés au maintien de la condition de nationalité. Tous conviennent que les raisons qui ont conduit à imposer ces restrictions ne sont plus justifiées aujourd'hui et aucun de ceux que nous avons rencontrés n'a déclaré être opposé à la suppression de cette condition.

C'est le cas, en particulier du Conseil de l'ordre des **médecins**. Rien ne justifie aujourd'hui, selon son président, une telle restriction si ce n'est des raisons d'ordre historique ou idéologique. Au contraire, il est choquant qu'un médecin étranger titulaire d'un diplôme français ne puisse pas automatiquement exercer en France.

Cette position rejoint celle exprimée par les représentants de l'ordre des **avocats**. Déjà, l'interprétation de la condition de réciprocité par le conseil national des barreaux a conduit à ouvrir largement la profession. On compte aujourd'hui 700 avocats étrangers exerçant dans le barreau de Paris (sur un total de 13 000), dont la moitié sont ressortissants d'un pays européen et l'autre moitié d'un pays non européen. De plus, les réfugiés et apatrides échappent déjà à la condition de nationalité.

L'ordre des **experts-comptables** ne semble pas, lui non plus, attaché au maintien de cette condition. Lors de la réforme de 1994, la condition de nationalité devait être

supprimée mais le Conseil d'Etat s'y est opposé. L'ordre estime que ce sont les pouvoirs publics qui sont attachés au maintien de cette condition.

Une telle attitude se retrouve chez les **débitants de tabac**. Le Président de la confédération nous a déclaré explicitement ne pas s'opposer à la suppression de la condition de nationalité, si du moins les candidats étrangers répondent aux conditions d'exercice de cette profession. Le nombre de débitants de tabac diminue, certains débitants ne trouvant pas de successeur, notamment dans les zones rurales. Les débitants de tabacs seraient donc prêts à accueillir des étrangers au sein de leur profession, à condition toutefois que l'administration soit elle aussi disposée à employer des étrangers.

1.4.2 UN CRITERE CENTRAL: LA PARTICIPATION A L'EXERCICE DE L'AUTORITE PUBLIQUE ET LA SAUVEGARDE DES INTERETS GENERAUX DE L'ETAT

De ces deux notions découlent les raisons profondes de l'exclusion stricte des étrangers de l'exercice de certaines professions, en particulier les professions judiciaires. Afin de déterminer si la condition de nationalité française reste justifiée aujourd'hui pour accéder à certaines professions, il faut se demander dans quelle mesure celles-ci **participent à l'exercice de l'autorité publique** ou concourent à la **sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat et des autres collectivités publiques**. Ce sont les seuls critères qui paraissent désormais admissibles pour exclure les étrangers de l'accès à certaines professions.

1.4.2.1 L'exercice de l'autorité publique

L'analyse de la législation communautaire permet d'éclairer le premier point. D'une part, l'article 39 du Traité instituant la Communauté européenne (ex article 48 du Traité de Rome), qui prescrit l'abolition de toute discrimination fondée sur la nationalité en ce qui concerne l'emploi, réserve dans son § 4 le cas des "**emplois dans l'administration publique**", auxquels ce principe n'est pas applicable. D'autre part, l'article 45 (ex article 55) relatif à la liberté d'établissement exclut de la même façon de son champ d'application "**les activités participant dans cet Etat, même à titre occasionnel, à l'exercice de l'autorité publique**". Enfin, le règlement 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs, précise dans son article 8 qu'un travailleur ressortissant d'un Etat membre "peut être exclu de **la participation à la gestion d'organismes de droit public et de l'exercice d'une fonction de droit public**".

La Cour de justice des communautés européennes (CJCE) a été amenée à préciser la notion "d'activités participant à l'exercice de l'autorité publique". Elle a estimé que l'exception au principe de la liberté d'établissement ne concernait que des activités et non des professions entières, dans la mesure où, s'agissant de professions indépendantes, il est possible de détacher les activités participant à l'exercice de l'autorité publique des autres actes accomplis par la profession. Par ailleurs, il a été admis qu'il n'était pas possible aux Etats membres de dresser unilatéralement la liste des activités exclues de la liberté d'établissement. La France a donc dû, au fur et à mesure, mettre sa législation interne en conformité avec les directives communautaires, et au cours des dernières années les ressortissants de la CEE - puis des pays partie prenantes à l'accord sur l'Espace économique européen - se sont vu ouvrir l'accès à des fonctions ou professions qui restent

fermées aux étrangers soumis au droit commun, parce qu'elles comportent un certain degré de collaboration au service public.

On peut distinguer **deux niveaux liés au concept d'exercice de l'autorité publique**, sur la base desquels il convient de discuter du bien-fondé de la condition de nationalité française:

- Au plus haut niveau, ce qui relève de la **souveraineté de l'Etat** dans ses fonctions régaliennes: il s'agit de tout ce qui concerne l'état civil, la monnaie, la justice, la diplomatie, le maintien de l'ordre public et la défense du pays. Les quatre composantes de l'ordre public sont : la tranquillité, la salubrité, la sécurité publique et la moralité publique. Dans cet esprit, la condition de nationalité française s'applique notamment aux officiers publics ou ministériels, que ceux-ci exercent la profession d'auxiliaire de justice (huissiers de justice, greffiers, avoués à la Cour d'appel) ou participent à l'exercice de l'autorité publique : mission d'authentification pour les notaires, estimation et vente publique aux enchères des meubles et effets mobiliers corporels pour les commissaires-priseurs, réalisation de travaux et documents topographiques servant à la définition des droits attachés à la propriété foncière ou à la préparation de missions publiques ou privées d'aménagement du territoire pour les géomètres experts. Elle s'applique également aux capitaines de navire et aux commandants de bord, qui peuvent être conduits par leur fonctions à exercer des fonctions d'officier d'état civil ou, dans le premier cas, des fonctions consulaires et de police.
- L'exercice de l'autorité publique peut englober par ailleurs ce qui relève de la **fonction de régulation** de l'Etat et de la notion de **service public**, entendue au sens de "puissance publique tournée vers le service". C'est ainsi que la nationalité française sera exigée pour les titulaires d'une délégation de service public ou pour les dirigeants de messagerie de presse (au nom de l'idée que ces derniers doivent veiller à la distribution équitable de la presse), aux collecteurs agréés ou aux courtiers. Encore faut-il que ces services publics soient considérés comme stratégiques pour le pays afin de justifier une telle condition de nationalité.

1.4.2.2 La sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat

La notion de **sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat et des autres collectivités publiques** est, quant à elle, plus difficile à apprécier. La protection des intérêts supérieurs de la nation implique, en effet, des exigences différentes selon que le pays fait face à une situation de crise ou non.

En l'absence de crise, on ne voit pas clairement ce qui peut justifier par exemple l'exigence de nationalité française imposée aux collecteurs agréés de céréales, au personnel navigant professionnel des compagnies aériennes, aux directeurs ou codirecteurs de publications de presse, aux directeurs ou codirecteurs de la publication d'un service de communication audiovisuelle ou bien encore aux membres du comité de rédaction d'une entreprise éditant des publications destinées à la jeunesse (sauf à considérer que l'intérêt supérieur de la nation exige de lutter contre les subversions identitaires).

La sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat peut également justifier des restrictions s'appliquant aux professions qui exercent une fonction déléguée de sécurité morale ou sanitaire : c'est le cas par exemple des vétérinaires.

1.4.3 TROIS PROPOSITIONS

1.4.3.1 Mettre en conformité le droit avec les faits

Un certain nombre d'anomalies paraissent d'abord devoir être corrigées. Il semble important tout d'abord d'achever l'adaptation du droit français au droit communautaire ce que certains textes ont oublié de faire. Ainsi aurait-il fallu inclure dans le code de l'aviation civile les modifications apportées par le droit communautaire. L'ouverture des professions de **personnel navigant** (à l'exception du commandant de bord, qui peut être amené à remplir des fonctions d'officier d'état civil) et de **dirigeants d'une entreprise de transport aérien** aurait du être formalisée dans le code de l'aviation civile. La condition stricte de nationalité française imposée par les dispositions du code est contraire aux textes communautaires.

De même dans le **secteur de la presse**, les ressortissants communautaires sont exclus par la réglementation. Or, ceux-ci peuvent en pratique accéder à ces professions. Une telle contradiction s'explique par le caractère désuet des textes qui sont désormais contraires au Traité de Rome. Il semble nécessaire de les réactualiser. Ceux-ci devraient prévoir la possibilité pour les ressortissants communautaires d'exercer ces professions du secteur de la communication.

Une telle adaptation ne serait aucunement incompatible avec le maintien d'une condition de résidence sur le territoire français imposée à un directeur de publication, afin de pouvoir opérer des poursuites éventuelles à son encontre.

1.4.3.2 Aligner le sort des non communautaires sur celui des ressortissants communautaires

On peut s'interroger sur l'opportunité de maintenir une inégalité de traitement entre communautaires et non communautaires en ce qui concerne l'accès à certaines professions. En effet, autant des discriminations entre nationaux et non nationaux peuvent être fondées sur l'application des principes décrits ci-dessus (exercice de l'autorité publique et sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat), autant le traitement plus favorable accordé aux ressortissants communautaires paraît de plus en plus difficile à justifier, sachant que la libre circulation des travailleurs (et peut-être demain des personnes) au sein de l'Union européenne continuera de constituer une variable discriminante essentielle, s'agissant des conditions d'entrée et de séjour dans notre pays.

1.4.3.3 Revoir le système de la réciprocité

Cet alignement des ressortissants non communautaires sur les ressortissants communautaires se justifierait d'autant plus que les règles actuelles, fondées sur l'existence de conventions de réciprocité, sont opaques, incertaines et contestables dans leur principe même.

Mal connues (par les représentants des professions eux-mêmes), appliquées de façon peu lisibles, les conventions de réciprocité paraissent être une survivance d'une époque révolue, où la France accordait des privilèges à ses anciennes colonies. A l'heure de l'Organisation Mondiale du Commerce et de la libéralisation des échanges de services, les clauses de réciprocité risquent de plus de perdre l'essentiel de leur contenu si elles sont, au nom de la clause de la nation la plus favorisée, accordées à l'ensemble des pays signataires de l'accord tarifaire.

De plus, les conventions de réciprocité sont contestables dans leur principe. D'une part, parce qu'elles ne parviennent que très imparfaitement à atteindre leur objectif premier, à savoir protéger les français résidant à l'étranger; d'autre part, parce qu'elles placent des personnes privées - les étrangers résidant en France comme les français résidant à l'étranger - au centre de rapports de force entre Etats.

1.5. FAUT-IL MAINTENIR LA CONDITION DE DIPLOME ?

1.5.1 UNE POSITION FERME DES REPRESENTANTS DES DIFFERENTES PROFESSIONS RENCONTREES

Autant les représentants des professions ne semblent pas particulièrement attachés au maintien de la condition de nationalité, autant ils sont fermes quant au maintien de la condition de diplôme français.

Ainsi, les représentants des professions de **santé** justifient cet attachement pour des raisons de sécurité vis à vis de leurs clients étant donné l'importance des conséquences d'une erreur éventuelle dans le domaine médical. Le diplôme français demeure à leurs yeux un gage de qualité de la formation, pour les professionnels eux-mêmes et pour leurs clients, et permet de s'assurer de l'effectivité de la formation. Les représentants des **infirmières** par exemple, insistent sur le profond attachement de la profession à cette condition de diplôme français, l'exigence de qualification étant impérative pour garantir la qualité des soins.

Pour les représentants de l'ordre des **experts comptables**, la condition de diplôme français est une condition de qualification qui revêt aux yeux des clients une réelle importance, dans la mesure où elle lui donne une garantie de professionnalisme, cette profession n'étant pas réglementée dans tous les pays étrangers.

Les représentants de la **coiffure** sont aussi très attachés à la condition de diplôme français, que ce soit pour des raisons de sécurité du consommateur, prestige et organisation de la profession.

1.5.2 DES DIPLOMES EUROPEENS VOIRE INTERNATIONAUX ?

On peut néanmoins se demander si des diplômes étrangers ne sauraient sinon égal, du moins être comparables à des diplômes français pour garantir la qualité de la formation et la compétence des professionnels qui les exercent.

C'est notamment le point de vue des **masseurs kinésithérapeutes** qui, s'il sont très attachés au principe d'une formation sanctionnée par un diplôme, affichent une position relativement ouverte en ce qui concerne la nationalité de ce diplôme. Dès lors que le nombre de matières enseignées est suffisant pour garantir la qualité de

la formation, la fédération suggère la création d'un diplôme européen ou international.

Cependant, la création de tels diplômes supranationaux se heurterait à des difficultés pratiques, que l'on observe déjà aujourd'hui au sein de l'Union européenne en matière d'harmonisation des diplômes, d'homogénéisation des formations, de systèmes d'équivalences adaptés.

De plus, des effets pervers sont à redouter, notamment pour les professions dont l'accès est limité en France par un *numerus clausus*: si les équivalences sont acquises, les étudiants pourront être tentés d'effectuer leurs études dans un pays offrant des conditions d'accès plus aisées. On remarquera qu'une telle pratique se vérifie dès aujourd'hui au sein de l'Union européenne, par exemple pour les masseurs kinésithérapeutes : les étudiants français, soucieux d'échapper à la sélection opérée par les écoles françaises, s'inscrivent en Belgique pour y suivre une formation, jugée moins sélective.

Dans un premier temps, le système actuel pourrait être amélioré en prévoyant une commission d'équivalences pour tous les diplômes examinés, avec éventuellement un examen supplémentaire ou un stage validant, l'objectif principal étant de s'assurer de la compétence des professionnels.

1.5.3 LE MARCHE FERA LA DIFFERENCE

C'est notamment la position défendue par le représentant du barreau des avocats de Paris. Selon lui, le marché et le libre jeu de la concurrence opéreront une sélection naturelle entre les bons et les mauvais avocats, entre ceux qui peuvent exercer en France et ceux qui ne le peuvent pas, le critère essentiel dans ce domaine étant celui de la **compétence** et non celui de la nationalité.

Les derniers développements du droit communautaire sont intéressants à cet égard. Actuellement, les avocats titulaires d'un diplôme étranger doivent subir un examen de contrôle de connaissances (langue française, droit français et déontologie). Selon la nouvelle directive, les avocats ressortissants d'un Etat membre de l'UE ou partie à l'accord EEE ne seront plus soumis à l'examen de contrôle des connaissances, mais seront contraints de porter leur titre d'origine (non traduit en français) pendant au moins 3 ans, avant de pouvoir accéder au titre du pays d'accueil. Pendant cette période, ils seront cantonnés à l'exercice du droit de leur pays d'origine. Mais, déjà, les avocats français peuvent conclure avec des avocats établis dans un Etat membre de l'Union européenne des conventions de groupements transnationaux pouvant comporter la mise en commun des résultats.

La position du barreau des avocats de Paris est des plus ouvertes: tous les avocats étrangers devraient pouvoir porter leur titre et faire tous les droits, le marché se chargeant de sélectionner les avocats les plus compétents. D'autant que s'opère une évolution générale du droit, qui fait qu'aujourd'hui (et plus encore demain) on envisage le droit davantage dans sa spécificité que dans sa nationalité. Le droit devient progressivement universel comme en témoignent les exemples du Tribunal pénal international ou de la lutte contre le blanchiment de l'argent. On peut même envisager à terme une délocalisation de l'exercice du droit, avec l'avènement du commerce électronique.

1.6. CONCLUSION

La question de l'accès des personnes ne possédant pas la nationalité française à un certain nombre de professions se pose de façon nouvelle dès lors que l'économie française est entrée dans un système mondial d'échanges commerciaux régulé par les règles définies dans le cadre de l'OMC. A la veille d'une libéralisation probablement substantielle des échanges de services, certaines restrictions actuellement en vigueur paraissent anachroniques.

Deux points majeurs retiennent l'attention. D'une part, on ne voit plus très bien ce qui peut fonder la distinction actuellement existante entre ressortissants communautaires et non communautaires. Dès lors, qu'une personne étrangère obtient un titre de résidence sur le territoire français - ce qui est par définition plus facile pour un ressortissant d'un Etat membre de l'UE -, on ne voit pas pourquoi certains seraient autorisés à exercer une profession non strictement réservée aux citoyens français et pas d'autres.

D'autre part, il paraît inéluctable de progresser dans le sens d'une meilleure reconnaissance mutuelle des diplômes. Si l'intensité des échanges s'accroît, comme c'est probable, dans le domaine des services, il faudra que des équivalences soient définies, par exemple dans le cadre de l'OMC, de façon beaucoup plus systématique que ce n'est le cas à présent. Reste à savoir le degré d'exigence que la France peut être en droit de demander. Si, dans certaines professions, on peut penser que le marché jouera son rôle et opérera une sélection *ex post* des meilleurs professionnels, dans d'autres professions le principe de sécurité commande une grande vigilance. C'est évidemment le cas de toutes les professions médicales et paramédicales.

2. ANALYSE PAR FAMILLE PROFESSIONNELLE

Nous avons identifié 15 grandes familles professionnelles pour lesquelles les professions du secteur privé étaient réglementées. Une liste réunissant toutes les professions du secteur privé pour lesquelles les étrangers peuvent rencontrer une restriction quelque soit sa nature ou son niveau a été établie (Annexe 3)

Ce classement nous semble être le plus adapté à une analyse des différentes restrictions. En effet, les niveaux de restriction, les raisons historiques et donc les conclusions sont souvent les mêmes pour les professions d'un même domaine d'activité.

Nous présentons ci dessous notre analyse en fonction de ces quinze familles professionnelles.

2.1. LES PROFESSIONS DE SANTE

2.1.1 LES PROFESSIONS CONCERNEES

a) Professions médicales

- Médecins
- Chirurgiens-dentistes
- Sages femmes

b) Professions paramédicales

- Aides soignantes
- Assistants de service social
- Audioprothésistes
- Auxiliaire de puériculture
- Ergothérapeutes
- Infirmiers
- Manipulateurs d'électroradiologie médicale
- Masseurs kinésithérapeutes
- Opticiens lunetiers
- Orthophonistes
- Orthoptistes
- Pédicures podologues
- Psychométriciens
- Puéricultrices
- Techniciens en analyse biomédicale
- Laborantins

c) Autres professions de santé

- Directeurs et directeurs adjoints des laboratoires d'analyse biomédical
- Pharmaciens
- Préparateurs en pharmacie
- Vétérinaires

Les professions de santé sont les plus importantes en nombre. Nous avons estimé que les effectifs concernés étaient de l'ordre de 870.000 personnes (hors chiffres sur aide soignantes, préparateurs en pharmacie et laborantins)

Cette catégorie est subdivisée en trois sous catégories :

1. Les professions médicales *stricto sensu*: les médecins, les chirurgiens-dentistes et les sages-femmes. 250 000 personnes environ occupent ces emplois, les trois quart travaillent dans le secteur privé.
2. Les professions paramédicales regroupant les activités annexes de la médecine sont celles qui figurent sur la liste établie par le code de la santé publique¹.
3. Les directeurs de laboratoires ou autres centres de biologie médicale, les professions du médicament ainsi que celles de la médecine des animaux. Ces professions ne sont en effet ni des professions médicales ni des professions paramédicales.

¹ Annexe 4 du Code de la Santé Publique.

- Les directeurs de laboratoires d'analyse biomédicale sont avant tout médecins, pharmaciens, ou vétérinaires dans la mesure où ils doivent avoir obtenu l'un de ces trois diplômes et être inscrits au tableau de l'ordre professionnel dont ils relèvent.
- Les pharmaciens n'exercent pas une profession médicale libérale mais une profession commerciale dans le domaine du médicament. Ils ont le statut de commerçant.
- Les préparateurs en pharmacie ne figurent pas sur la liste précitée du Code de la santé publique, c'est pourquoi nous les avons considérées comme une des autres professions de santé.
- Les dispositions concernant les vétérinaires figurent dans le code rural et non dans le code de la santé publique à l'instar des professions médicales ou paramédicales. En outre leur ministère de tutelle est celui de l'agriculture et non celui de l'emploi et de la solidarité (Direction générale de la santé), comme c'est le cas pour toutes les autres professions de cette famille.

2.1.2 ANALYSE DES RESTRICTIONS

- L'exercice de chacune des **professions médicales** est soumis à une double restriction : non seulement à une condition de nationalité française mais également aussi à une condition de diplôme français. Il est cependant difficile de dire qu'il s'agit de professions fermées à tous les étrangers dans la mesure où les ressortissants communautaires, ceux d'un Etat partie à l'EEE, les marocains, les tunisiens et les ressortissants d'Etats liés avec la France par une convention de réciprocité y ont accès.
- En revanche l'accès aux **professions paramédicales** n'est soumis qu'à une condition de diplôme français. Certaines de ces professions étaient jusqu'à une date récente soumises à une condition de nationalité. En effet, jusqu'en 1985, pour être masseur kinésithérapeute, il était nécessaire d'être de nationalité française. Cette disposition a été abrogée par la loi du 25 juillet 1985 et ne figure plus au nombre des conditions imposées par le Code la Santé Publique pour exercer la profession de masseur kinésithérapeute².

(La qualification "profession paramédicale" est, si l'on en croit les rapports récents du Ministère de l'emploi et de la solidarité, vouée à disparaître pour être remplacée par le terme de profession médicale.)

- Enfin, **les autres professions de santé** sont soumises, pour l'essentiel (directeurs et directeurs adjoints des laboratoires d'analyse biomédicale, directeurs de centres d'insémination artificielle, pharmaciens, et vétérinaires) et à l'instar des professions médicales, à une double restriction : condition de nationalité et de diplôme français.

Une particularité est à remarquer pour les directeurs et directeurs adjoints de laboratoires d'analyse de biologie médicale. La condition de nationalité est en effet

² Article L 487 et s. du CSP issus de la L n°85-772 du 25 juillet 1985 et L 510-9-1 issu de la L n°91-73 du 18 janvier 1991 (art. 5.1)

implicite et découle de la nature du diplôme. Elle ne figure pas dans les textes mais se déduit des diplômes requis. En effet l'obtention des diplômes de docteur en médecine, de pharmacien et de docteur vétérinaire est subordonnée à une condition de nationalité.

Dans cette catégorie, seuls les préparateurs en pharmacie échappent à la condition de nationalité. La réglementation pour cette profession est la même que pour les professions paramédicales.

2.1.3 ANALYSE HISTORIQUE

2.1.3.1 Les professions médicales

Jusque dans les années 30, l'exercice de la médecine était soumis à une seule restriction : avoir obtenu un diplôme français (loi du 30 novembre 1892).

La crise qui sévit alors ravive l'activité du lobby médical qui obtint, en 1933, l'établissement d'une condition supplémentaire pour les médecins et chirurgiens-dentistes : posséder la nationalité française. A l'origine de ce durcissement, la volonté du gouvernement de résoudre le problème de l'encombrement de la profession médicale. En effet le décalage entre la période de formation - qui était une période d'expansion économique - et la période d'entrée en exercice marquée par la crise a engendré une surproduction de diplômés. Aussi les médecins ont-ils argué d'une hausse excessive du nombre d'étudiants étrangers (960 en 1909, 3870 en 1930). Le souci de la profession a alors été d'écarter, les réfugiés venus principalement d'Europe centrale et orientale et la jeunesse aisée des pays colonisés.

Le rejet de l'étranger trouve son origine, non seulement dans l'esprit corporatiste de la profession, mais aussi dans sa « mobilisation xénophobe »³. La faible proportion de médecins étrangers (750 sur 26200 médecins exerçant en France) montre que le thème de « l'envahissement » n'était qu'un prétexte. Juridiquement, le durcissement intervenu en 1933 s'est fondé sur un élargissement de la notion de service public⁴. Ce durcissement est à son paroxysme dans la loi du 26 juillet 1935 qui prévoyait « quatre piliers d'incorporation des étrangers à la profession médicale »⁵. Selon ses instigateurs, cette loi était nécessaire compte tenu de la non rétroactivité de la loi de 1933. Le régime de Vichy accentue la tendance au durcissement. L'ordonnance de 1944 rétablit la légalité républicaine.

Le décret de 1951 a un objectif double. Tout d'abord, est affirmée la volonté de rouvrir l'enseignement de la médecine aux étrangers. Ainsi, l'inscription en vue d'obtenir le diplôme de docteur d'une université française ne nécessite pas de posséder des titres initiaux ; l'équivalence des titres est admise. Mais elle ne l'est

³ Noiriel p. 287

⁴ Noiriel p. 287 ; CERC

⁵ Ces quatre piliers sont :

1. Avoir accompli son service militaire
2. en cas de réforme de service, il fallait attendre durant une période égale à celle du service
3. En cas d'exemption du service en raison de l'âge, le stage d'attente est double..
4. Délai de cinq ans pour postuler à un emploi médical dans la Fonction publique pour les naturalisés.

pas pour l'inscription au diplôme d'Etat. D'un autre côté, persistent les mesures d'exclusion des étrangers de la profession de médecin.

2.1.3.2 Les professions paramédicales

Pour les professions paramédicales, seul un diplôme français est exigé. La nationalité française ne l'est pas. Cette situation est récente pour les masseurs-kinésithérapeutes et pour les pédicures podologues, la condition de nationalité ayant été supprimée en 1985.

L'instauration et le maintien de l'exigence d'un diplôme français s'expliquent par le souci de garantir la qualité des soins dispensés sur le territoire national. Cependant, la construction européenne a conduit le législateur à accepter des dérogations à la condition de diplôme pour les ressortissants communautaires.

2.1.3.3 Les autres professions de santé

La profession de **vétérinaire** était accessible aux étrangers comme aux Français jusqu'à ce que la loi du 17 juin 1938 exige la nationalité française et la détention d'un diplôme d'Etat français de vétérinaire ou de docteur-vétérinaire pour l'exercice de la médecine et de la chirurgie des animaux. Ce sont ces dispositions, après l'abrogation des lois prises pendant la guerre et annulées par l'ordonnance du 20 octobre 1982, qui ont été transposées dans le Code rural aux articles 309 et suivants. Elles trouvent leur fondement dans le caractère particulier de certaines activités du vétérinaire, comme celles de nature prophylactique confiées par l'Etat. Ces activités constituent une certaine participation à l'exercice de l'autorité publique. Cependant, la dureté de ces restrictions s'explique aussi par la volonté de protéger les jeunes vétérinaires français de la concurrence étrangère. Et ce sentiment prévaut d'autant plus que l'importation de talents étrangers ne paraît pas très utile en la matière.

La réglementation de l'exercice de la **pharmacie** a subi une évolution analogue à celle de l'exercice de la médecine. La loi du 19 avril 1898 sur l'exercice de la pharmacie a tenu compte des difficultés de mise en place rencontrées par la loi du 30 novembre 1892. Elle établit une condition de diplôme français et une condition de réciprocité. En 1941, la loi imposa aux pharmaciens d'être de nationalité française. Le fondement de cette évolution est à rapprocher de celui qui a motivé la législation concernant les médecins

2.1.4 ENTRETIENS

Nous avons rencontré 4 ordres et syndicats professionnels dans le secteur de la santé : Les médecins, les infirmiers, les masseurs kinésithérapeutes, les vétérinaires. Les chirurgiens dentistes également contactés n'ont pas souhaité répondre à nos questions.

Nous reprenons ci dessous les comptes rendus de ces différents entretiens.



2.1.4.1 *Ordre des médecins*

Entretien avec:

- Monsieur le Professeur Glorion, Président de l'ordre des médecins
- Madame Frédérique Darmon, conseiller juridique de l'ordre, section éthique et déontologie

Le 15 septembre 1999

Rappel : Afin d'exercer la médecine en France dans le secteur privé il faut théoriquement réunir les 3 conditions de l'article L 356 du Code de la Santé Publique (condition de nationalité, condition de diplôme français et inscription à l'ordre consécutive au fait d'avoir prêté serment.

- **Quelques chiffres sur l'exercice de la médecine en France par des médecins étrangers :**

Toute personne n'ayant pas la nationalité française, et désirant exercer en France doit obtenir une autorisation ministérielle individuelle, même si elle possède un diplôme d'une université française.

Sur les 196 000 médecins inscrits à l'ordre en 1999 (120 000 médecins libéraux, 75 000 médecins salariés, dont 35 000 dans les hôpitaux), on compte:

- Environ 3 000 médecins en exercice ayant bénéficié de cette autorisation ministérielle individuelle, dont quelques centaines de ressortissants communautaires, principalement dans les zones frontalières.
- 8 000 praticiens étrangers exercent à l'hôpital, certains depuis de longues années, sans avoir le titre de docteur en médecine. Sur ces 8 000, 3 100 sont inscrits sur une liste de praticiens adjoints contractuels (PAC) et 4 900 ont le statut d'attachés associés ou assistants associés.

On compte chaque année environ 800 à 900 demandes d'autorisation d'exercer, qui sont instruites par la Direction générale de la santé. Pour les ressortissants communautaires, les équivalences de diplôme ont été définies précisément par la directive CEE d'avril 1993. Pour les ressortissants non communautaires, le diplôme est examiné au cas par cas.

Avant 1985, 30 à 40 autorisations ont été accordées chaque année par la Direction générale de la santé. De 1985 à 1998, le chiffre est passé à 70-80. Cette année 400 autorisations devraient être délivrées. Cet ordre de grandeur devrait être maintenu au cours des prochaines années.

L'autorisation ministérielle ne donne que le droit d'exercer la médecine générale et non une spécialité, même si les médecins concernés ont rempli des fonctions hospitalières qui pourraient justifier l'obtention d'un certificat d'études spécialisées. La conséquence est que la grande majorité de ces médecins étrangers continuent à travailler dans le secteur public, car leur installation en pratique libérale ne pourrait se faire qu'en tant que médecin généraliste.

- **Les changements apportés par la réforme de 1999**

La loi du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle a apporté trois changements importants (article 60):

1. Les PAC (Praticiens Adjointes Contractuels) peuvent désormais être inscrits au tableau de l'ordre, et non plus sur une rubrique spécifique. Cette mesure symbolique met fin à ce qui était perçu comme une discrimination. Les PAC ne peuvent toutefois exercer en médecine libérale et leur exercice est limité au secteur public. La loi a donné cependant un statut à ces étrangers.
2. Un PAC pourra désormais, au bout de trois ans d'exercice, bénéficier d'une autorisation ministérielle individuelle hors quota et pourront s'inscrire au concours de praticien hospitalier. Ils pourront aussi exercer en clientèle privée. Le fait d'être cantonné au secteur public est perçu aujourd'hui par les intéressés comme une discrimination, en raison du niveau supérieur de rémunération associé à l'exercice dans le secteur privé. La loi a fixé à 2003 la date limite pour solliciter ces autorisations. Implicitement, il semble que tous les PAC aient vocation à obtenir l'autorisation d'exercer.
3. Les autres praticiens non inscrits sur la liste des PAC en poste depuis 6 ans dans le secteur public auront aussi la possibilité de bénéficier d'une autorisation ministérielle individuelle hors quota. Mais ils ne pourront solliciter cette autorisation que deux fois, alors qu'ils pouvaient jusqu'à présent faire la demande chaque année.

- **Opinion du Président du Conseil de l'ordre sur le sens de la double condition :**

Sur la condition de nationalité :

Le Conseil de l'ordre ne défend pas la condition de nationalité. Rien ne justifie son existence aujourd'hui, si ce n'est des raisons d'ordre historique ou idéologique. Selon le Président, il est choquant qu'un médecin étranger titulaire d'un diplôme français ne puisse automatiquement exercer en France.

Il faut par ailleurs résoudre le problème soulevé par les PAC et autres praticiens étrangers exerçant, souvent depuis plusieurs années, dans les hôpitaux français où ils remplissent exactement les mêmes fonctions que leurs collègues français. Si, dans les villes moyennes, près de la moitié des praticiens hospitaliers sont étrangers, c'est bien parce que les médecins français ne se bousculent pas pour prendre ces postes, le plus souvent astreignants et peu payés. La loi de juillet 1999 donne les moyens de résoudre cette question équitablement.

Sur la condition de diplôme français :

L'ordre est particulièrement attaché à cette condition et doit veiller à ce que les équivalences soient accordées avec la plus grande prudence. Le souci premier affiché par le Conseil de l'ordre est la qualité des médecins exerçant en France, tout comme l'égalité de traitement. C'est pourquoi, la même exigence de diplôme doit s'appliquer aux français et aux étrangers. De plus, un numerus clausus existant pour les étudiants dans les universités françaises, il doit exister pour les médecins ayant un diplôme étranger, car il serait choquant que ceux-ci puissent exercer



librement en France s'il ont obtenu leur diplôme beaucoup plus facilement qu'un étudiant français.

2.1.4.2 Fédération nationale des infirmières

Entretien avec Madame Ourth-Bresle, Présidente de la Fédération
Le 8 octobre 1999

- **Remarques générales sur l'exercice de cette profession**

On compte aujourd'hui environ 290 000 infirmier(e)s en France. 50 000 exercent en libéral. La Fédération ne dispose d'aucun chiffre sur l'exercice de la profession par des personnes de nationalité ou d'origine étrangère, dans la mesure où aucune distinction n'est faite en fonction de la nationalité. Seul le diplôme et la formation permettent d'exercer cette profession. Il faut avoir obtenu le diplôme français (sauf dérogations).

La durée moyenne d'activité est de 18 à 20 ans. Il s'agit d'une profession de proximité ; les infirmier(e)s sont en contact permanent avec les malades. Le niveau d'instruction requis est relativement élevé, la formation dure trois ans après le baccalauréat.

- **Exercice de la profession par des ressortissants étrangers**

Les ressortissants communautaires

Le contenu de la formation est également réglementé au niveau communautaire. Depuis 1977, une formation identique est mise en place dans les pays de l'UE. L'harmonisation des diplômes communautaires a cependant pris du temps. Le niveau de connaissance doit être équivalent afin que des dérogations soient admises. La Fédération est satisfaite du résultat. Les formations considérées comme insuffisantes comparées au diplôme français d'infirmier(e) ont été reconnues comme suffisantes pour exercer la profession d'aide soignante. L'exercice de la profession par des ressortissants français dans les Etats membres de l'UE et inversement l'exercice de la profession par des ressortissants communautaires en France est ainsi rendu possible.

Les ressortissants d'Etats non membres de l'Union Européenne

L'article L 477 du CSP, concernant les auxiliaires polyvalents devrait être abrogé. Il méconnaît les dispositions des directives de 1977. Par ailleurs, la profession compte peu de réfugiés politiques. Ils viennent souvent de classes sociales peu élevées; leur niveau d'instruction ou leur formation est insuffisant pour accéder à la profession.

Enfin, toutes les personnes qui remplissent la condition de diplôme français, quelque soit leur nationalité peuvent exercer la profession. La réciproque n'est pas possible partout. En effet, dans les pays du Maghreb par exemple, le diplôme français n'est pas reconnu. Il faudrait, sur le plan de la stratégie politique, qu'une harmonisation de la réciprocité du diplôme soit réalisée.

Pourtant les tentatives faites notamment par le gouvernement pour accorder à des ressortissants maghrébins le droit d'exercer en France ne sont pas toujours heureuses, estime Madame Ourth-Bresle, qui exige que les professionnels soient réellement capables de soigner les malades. Elle ajoute que le gouvernement doit assumer le passé de la colonisation. La qualification et le niveau de formation que

procure le diplôme français est incontournable. Cette exigence s'applique à tous de façon égalitaire et la formation est payée par l'Etat.

- **L'opinion de la fédération sur la réglementation de la profession**

Sur les raisons qui ont conduit à réglementer la profession

La profession est réglementée depuis 1922. A l'origine, leur formation étaient axée sur l'hygiène, la propreté, l'alimentation, la diététique...Par la suite la nécessité de la réglementation s'est accrue. Cela s'explique par le fait que les médicaments utilisés et leur mode d'administration est particulièrement dangereux et le devient de plus en plus mais aussi par le fait que les droits des malades sont difficiles à respecter dans la mesure où ils sont souvent âgés ou affaiblis du fait de leur maladie.

Sur la condition de diplôme français :

Madame Ourth-Bresle a insisté sur le profond attachement de la profession à cette condition. L'exigence de qualification est impérative pour garantir la qualité des soins ; supprimer cette condition serait insupportable à l'ensemble de la profession.

Actuellement, la Fédération a porté plainte pour exercice illégal de la profession à l'encontre de personnes ayant produit des faux diplômes. Il s'agit, dans 99 % des cas, de diplômes étrangers. Ce contentieux occupe une part croissante de l'activité de la Fédération et lui coûte cher.

Enfin, cette condition s'applique également aux médecins étrangers ayant obtenu une autorisation du gouvernement pour exercer la profession d'infirmier(e). Si ces personnes essayaient d'exercer en libéral, la Fédération porterait également plainte pour exercice illégal de la profession.

La représentante de la profession est également très attachée au maintien d'autres critères réglementant la profession :

La formation

La formation initiale doit être évolutive, rester réglementée, garantir la qualité des soins pour tous, tout en assurant la maîtrise des dépenses de santé. A l'avenir, une formation continue devrait devenir obligatoire et contrôlée sous forme de certificats supplémentaires.

Madame Ourth-Bresle a également insisté sur la nécessité de dispenser une formation psychologique aux infirmier(e)s dans la mesure où cette profession est sans cesse confrontée à la maladie et la mort. Elle a également fait référence au cas de Christine Malèvre, cette infirmière poursuivie pour avoir pratiqué l'euthanasie sur certains de ces malades.

La maîtrise de la langue et du système de poids et de mesures utilisés en France Cette condition imposée par le Code de la Santé Publique est, selon Madame Ourth-Bresle, parfaitement justifiée. Elle nous a rapporté les plaintes des malades soignés par des médecins étrangers ignorant la langue française.

2.1.4.3 Fédération française des masseurs kinésithérapeutes rééducateurs

Entretien avec Monsieur Bazoge, Secrétaire général de la Fédération et Directeur de l'Association de gestion agréée des kinésithérapeutes et professions paramédicales.
Le 15 octobre 1999

- **Remarques générales sur l'exercice de la profession**

On compte aujourd'hui environ 48 000 masseurs kinésithérapeutes en France. 39 000 exercent en libéral. La Fédération ne dispose d'aucun chiffre sur l'exercice de la profession par des personnes de nationalité ou d'origine étrangère, dans la mesure où, aucune distinction n'est faite en fonction de la nationalité. Seul le diplôme et la formation permettent d'exercer cette profession. Il faut avoir obtenu le diplôme français (sauf dérogations).

Par ailleurs, le Code de la Santé Publique prévoyait la création d'un ordre des masseurs kinésithérapeutes. Celui-ci n'a toujours pas vu le jour. L'administration a invoqué qu'elle n'avait pas encore pu recenser l'ensemble des professionnels mais le secrétaire général de la FFMKR estime que la parti socialiste est opposé à l'organisation ordinaire de cette profession. Une structure presque identique devrait cependant être créée prochainement, sous l'appellation « office ».

Enfin, cette profession devrait à l'avenir être qualifiée de profession médicale et non plus paramédicale.

- **Exercice de la profession par des ressortissants étrangers**

Les ressortissants communautaires

Environ 1 000 ressortissants communautaires exercent la profession aujourd'hui. On compte 400 demandes et 200 autorisations par ans. Les chiffres exacts concernant le nombre de demandes annuels sont les suivants : 583 en 1993, 366 en 1994, 614 en 1995 et 413 en 1996.

En pratique, une commission composée de médecins du Ministère compétent et de masseurs kinésithérapeutes exerçant en libéral se réunit afin d'examiner si les diplômes sont considérés comme équivalents. Le demandeur est parfois amené à subir un entretien devant la commission et éventuellement par la suite un stage de mise à niveau.

Les ressortissants d'Etats non membres de l'Union Européenne

Les étrangers ne possédant pas de diplôme français ne peuvent exercer la profession, en France comme dans le reste de l'UE.

Des problèmes se posent notamment pour les pays africains ou pour l'ancienne Allemagne de l'Est. Pour ces derniers, lors de la réunification allemande, le diplôme de masseur kinésithérapeute n'a pas été harmonisé. Cependant les plaintes les plus nombreuses pour exercice illégal de la profession concernent plus que des titulaires de diplômes étrangers, des esthéticiennes ou infirmières pratiquant des massages.

En outre, M. Bazoge ne peut nous dire si des étrangers sont titulaires d'un diplôme français et exercent la profession en France. M. Bazoge se demande même s'il ne faut pas être français pour intégrer une des écoles de formation.



- **L'opinion de la fédération sur la réglementation de la profession**

Sur les raisons qui ont conduit à réglementer la profession

La profession est réglementée depuis 1945. Elle était alors soumise à une double restriction : condition de nationalité et de diplôme français. M. Bazoge explique cette situation par un sentiment chauvin exprimant la volonté de réserver notamment les professions de santé aux nationaux.

La loi de 1985 a supprimé la condition de nationalité. C'est le Ministère de la Santé qui a initié cette modification législative, afin d'harmoniser la loi française aux directives communautaires. Certains professionnels y ont vu la possibilité pour des francophones de venir s'installer en France, accentuant ainsi l'essor démographique de la profession. Ils auraient préféré que l'exercice de la profession soit conditionné à la possession de la nationalité française ou communautaire plutôt que la condition de nationalité soit supprimée.

Sur la condition de diplôme français :

Le diplôme en France est soumis à un numerus clausus depuis 6 ou 7 ans : 1 400 places par an.

Monsieur Bazoge, s'il tient à une formation sanctionnée par un diplôme, n'est pas au premier abord particulièrement attaché à la nationalité de ce diplôme. Dès lors qu'un certain nombre de matières est enseigné afin d'assurer une formation de qualité, on pourrait penser à la création d'un diplôme européen ou international.

La préoccupation majeure de la profession est aujourd'hui l'importante crise qu'elle traverse. D'une part, son accroissement démographique (2,5% par an) est trop important. On compte aujourd'hui en France un praticien pour 1303 habitant, contre un pour 1900 en Allemagne, par exemple. Un praticien pour 1500 habitants serait une bonne proportion. M. Bazoge se demande comment réguler le flux migratoire sans pour autant faire de discriminations. Par ailleurs, de nombreux professionnels sont confrontés à de sérieuses difficultés financières, dues notamment à la nécessité de maîtriser les dépenses de santé. Le contrôle des prescriptions médicales pèse particulièrement sur cette profession, dans la mesure où il incombe au médecin de prescrire au patient un traitement auprès d'un masseur kinésithérapeute.

La Fédération s'efforce actuellement d'éviter que des franco-belges (en fait il s'agit de français titulaires de diplômes belges) puissent venir exercer en France. Ceux-ci, afin d'échapper à la sélection opérée par les écoles françaises, s'inscrivent en Belgique afin d'y suivre la formation, moins sélective. Le Ministre de la Santé belge déclare souhaiter prendre des mesures afin de limiter l'inscription d'étudiants non belges dans les écoles belges.

2.1.4.4 Ordre des vétérinaires



Entretien avec Monsieur Rondeau, président de l'ordre des vétérinaires
Le 26 Octobre 1999

- **Quelques chiffres sur l'exercice de la profession**

Effectifs :

12 000 vétérinaires en exercice en France dont
9 000 particuliers
1 500 salariés privés
1 500 salariés publics

Au niveau de l'Union Européenne, on compte 120 000 praticiens en exercice.

Par ailleurs, le président insiste sur les problèmes d'accès à la profession pour les jeunes vétérinaires dans la mesure où près 10 000 jeunes sortent des universités par an (50 000 sur 5 ans), alors que seuls 4 000 vétérinaires partent en retraite par an. D'où un décalage important.

On assiste également à de fortes disparités d'un pays à l'autre de l'UE. Certains pays très stricts quant à l'obtention du diplôme tels le Royaume Uni sont "importateurs" de vétérinaires. Dans d'autres pays au contraire, il y a trop de facultés de vétérinaires en proportion des capacités d'absorption du marché, ce qui se traduit par un taux de chômage élevé.

Par ailleurs, on constate un problème dû à une insuffisante harmonisation des formations au niveau européen et à une trop grande hétérogénéité de celles-ci.

- **Exercice de la profession par des ressortissants étrangers**

Evolutions récentes de la législation

La loi 99-574 du 09 juillet 1999 (articles 139 et 140) **harmonise** les conditions d'exercice de la profession de vétérinaire pour les ressortissants de l'UE.

- Si le candidat à l'exercice de la profession est de nationalité française ou d'un autre Etat membre de l'UE et possède un diplôme ou un titre délivré par un des Etats membres de l'UE, elle peut s'installer librement dans n'importe quel pays de l'UE.
- Si le candidat est de nationalité française ou membre de l'UE et possède un diplôme ou un titre délivré en dehors de l'UE, elle doit pour exercer la profession de vétérinaires passer un examen selon des modalités fixées par décret.

Un quota de l'ordre de 3% par an est fixé correspondant à 15 personnes (sur la base de 500 vétérinaires par an).

- **L'opinion de la fédération sur la réglementation de la profession**



La profession reste interdite pour les non communautaires.

Selon le président de l'ordre, la justification en est essentiellement historique et liée à des considérations protectionnistes de la part de la profession qui ne se justifient plus aujourd'hui.

Ainsi, les ressortissants non communautaires pourraient être soumis aux mêmes conditions que les communautaires possédant un diplôme ou un titre délivré en dehors de l'UE et se voir offrir la possibilité de passer un examen selon des modalités fixées par décret.

Deux conditions doivent cependant être respectées :

1. S'assurer de la **compétence** de ces candidats, ce qui implique qu'ils soient soumis au même examen que les ressortissants de l'UE et que leurs compétences soient jugées par un corps indépendant.
2. **La réciprocité** doit être accordée par le pays dont la personne est ressortissante.

En conclusion:

L'ordre de vétérinaires se montre favorable à l'alignement de la situation des non communautaires sur celle des communautaires sous réserve de conditions de compétence et de réciprocité.

Plus largement, selon le président, le problème essentiel des professions libérales ne se joue pas à ce niveau mais plutôt sur le fait de savoir "*exporter du libéral français à l'étranger*", ce qui encore loin d'être le cas aujourd'hui...

2.1.5 ELEMENTS DE CONCLUSION POUR LE SECTEUR DE LA SANTE

Concernant la condition de nationalité :

Les représentants des professions de santé ne sont dans l'ensemble pas attachés à la condition de nationalité, dans la mesure où les raisons qui ont conduit à imposer ces restrictions ne sont plus justifiées aujourd'hui. Les représentants des professions rencontrées ne semblent pas opposés à la suppression de cette condition.

Concernant la condition de diplôme

En revanche les représentants des professions de santé sont tout particulièrement attachés à la condition de diplôme français qu'ils estiment justifiée par l'importance des conséquences d'une erreur éventuelle dans le domaine médical. Le diplôme français demeure un gage de qualité de la formation pour les professionnels eux-mêmes et pour leurs clients.

2.2. LES PROFESSIONS JUDICIAIRES

2.2.1 PROFESSIONS CONCERNEES

a) Professions libérales

Avocats
 Administrateurs judiciaires
 Conseils en propriété industrielle
 Conseillers du travail
 Mandataires judiciaires à la liquidation des entreprises

b) Officiers publics et ministériels

Greffiers des tribunaux de commerce
 Huissiers de justice
 Notaires

c) Officiers ministériels

Avoués près les cours d'appel
 Avocats au CE et à la Cour de Cassation
 Commissaires-priseurs

Les professions judiciaires concernées par les restrictions à l'égard des étrangers seraient de l'ordre de 53.000 personnes (hors chiffres sur les conseillers du travail et les conseils en propriété industrielle).

La subdivision est ici fonction du **statut**.

- Les professions **d'avocats, administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires** à la liquidation des entreprises ont pour particularité d'être exercées dans le même domaine, celui du service public de la justice et sur le même mode, l'exercice libéral. Si le législateur n'a pas défini le terme profession libérale, on s'accorde pour leur reconnaître trois caractéristiques qui les différencient des professions salariées ou commerciales : « *l'activité déployée est une activité intellectuelle, difficile à évaluer pécuniairement, c'est une activité exercée en toute indépendance, c'est une activité reposant sur des rapports humains fondés sur la confiance, ce qui sous entend une compétence certaine* »⁶.

Les avocats sont des auxiliaires de justice. Les administrateurs et mandataires judiciaires concourent à l'exécution des décisions de justice.

- Les **offices publics ou ministériels** sont des charges dont les titulaires remplissent une mission de service public tout en assurant la représentation d'intérêts privés. Ils exercent leurs fonctions en vertu de l'investiture qui leur est conférée par le gouvernement. Seuls les officiers publics sont délégués de l'autorité publique ; ils peuvent ainsi conférer à leurs actes l'authenticité ou revêtir ceux-ci de la formule exécutoire.

Il s'agit de fonctions publiques et non de professions libérales. Les charges et offices entrent cependant dans la catégorie des bénéfices non commerciaux.

⁶ Jurisclasseur, Droit international, Condition des étrangers en France, Droits professionnels, professions libérales par N. Guimezanes, fasc. 525-40, 1.

- Les **greffiers des tribunaux de commerce, les huissiers de justice et les notaires** sont à la fois officiers publics et ministériels alors que les **avoués près les cours d'appel, les avocats au CE et à la Cour de Cassation et les commissaires-priseurs** sont des officiers ministériels.

Alors que les greffiers des autres juridictions sont des fonctionnaires de l'Etat, les greffiers des tribunaux de commerce sont des officiers ministériels. Ils ont en outre la qualité d'officiers publics et sont ainsi délégués de l'autorité publique.

Hormis les courtiers interprètes et conducteurs de navires (qui figurent dans la catégorie "Intermédiaires", rubrique 2.7) tous les officiers publics et ministériels exercent dans le secteur de la justice et sont classés au sein de cette famille juridique.

2.2.2 ANALYSE DES RESTRICTIONS

Quel que soit le statut des professionnels concourant à l'exercice du service public de la justice, ils doivent justifier de la possession de la nationalité française ainsi que de l'obtention d'un diplôme français.

Pour la nationalité, le niveau de restriction varie selon les professions. En effet, il va d'une condition de nationalité française strictement appréciée c'est à dire limitée aux seuls ressortissants français pour les officiers publics, les administrateurs et mandataires judiciaires à une condition de nationalité largement appréciée pour les avocats. Cette profession est ouverte aux ressortissants d'Etats liés avec la France par une convention de réciprocité. Les officiers publics occupent une position intermédiaire au sein de cette famille professionnelle quant au niveau de restriction. Les ressortissants français ou communautaires peuvent y accéder.

La législation française interdit aux étrangers l'accès aux charges d'officiers publics en raison de la participation de ces officiers à l'exercice de l'autorité publique.

2.2.2.1 Les avocats

Dans l'ancien droit, les étrangers n'avaient pas accès à la profession d'avocat. Le silence du législateur en 1810 avait conduit les conseils de l'ordre à maintenir cette règle, et ce malgré des décisions contraires de la jurisprudence. Aussi les étrangers obtenaient-ils leur titre et n'étaient-ils inscrit à aucun barreau. En 1920, un décret supprima le titre d'avocat et posa l'exigence de nationalité française et de diplôme français pour l'admission au stage d'avocat.

La loi du 19 juillet 1934 renforce ces restrictions : la profession est également interdite aux naturalisés sous prétexte que « certaines fonctions réclament plus que d'autres une complète assimilation des idées, habitudes et à la langue de notre pays ». Est ainsi exigé un stage de 10 ans à partir du décret de naturalisation pour accéder aux fonctions publiques rétribuées par l'Etat, être titulaire d'un office ministériel ou s'inscrire au barreau.

Cette loi a été adoptée à l'initiative de l'Union des jeunes avocats. Cette dernière était animée par la volonté de fermer l'accès à la profession aux récents immigrés, notamment des juifs allemands. Comme l'a montré G. Noiriel, « *la principale cause de l'intolérance [a été] la surproduction de diplômés consécutive au décalage entre la*

période de formation (période d'expansion économique) et la période d'exercice (marquée par la crise) ».

Dans les années 30, les jeunes avocats rencontraient de grandes difficultés à trouver une clientèle. D'autre part, la profession était animée de sentiments antisémites et xénophobes. La conjonction de ces éléments avec un réflexe protectionniste produisit une jurisprudence encore plus restrictive que la loi : le Conseil d'Etat décide d'exclure même les naturalisés ayant fait leur service militaire. Et le Conseil de l'Ordre donna une interprétation rétroactive à la loi, l'appliquant aux étrangers naturalisés avant 1934.

Ainsi, comme le remarque G.Noiriel, « *ce sont les juristes qui, pour la première fois en France, ont bafoué les droits professionnels des étrangers naturalisés* ». Le régime de Vichy reprit cette pratique et cette jurisprudence dans deux lois (1940 et 1941) : la profession d'avocat était interdite à tout individu qui ne possédait pas la nationalité française « à titre originaire », comme étant « né d'un père français ».

A la libération, ces lois furent abrogées et la réglementation antérieure rétablie. En 1954, la condition de nationalité fut rappelée, mais relativisée en 1971 par l'ouverture de la profession aux étrangers bénéficiaires d'une convention de réciprocité. Ce n'est qu'en 1983 que les droits des naturalisés furent alignés sur ceux des Français « d'origine ». Enfin, les lois de 1990 et 1993 ont mis en place la réglementation actuelle (voir fiche, volume 2).

Ce rappel historique permet de distinguer les fondements de la législation actuelle : économiques (réflexe protectionniste), mais aussi et surtout politiques. La xénophobie sous-tend un grand nombre d'arguments évoqués : l'exigence de moralité, le défaut de confiance à l'égard de l'individu étranger... Enfin, la participation au service public de la justice a été invoquée.

2.2.2.2 Administrateurs et mandataires judiciaires

Pour les administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires (ancien syndic de faillite), la nationalité française est exigée depuis un décret-loi de 1955. En 1985, une condition de diplôme a été ajoutée.

Ces restrictions se fondent sur l'idée que ces professions participent au fonctionnement du service public de la justice. D'ailleurs, lorsqu'en 1955 ces professions ont été officialisées, l'exigence de nationalité découlait du fait que les tâches dont elles ont été chargées relevaient antérieurement de la compétence des officiers ministériels et des avocats, eux aussi soumis à la condition de nationalité.

2.2.2.3 Officiers publics et ministériels

Après une réforme des charges vénales (1791), le titre d'officier ministériel est mis hors du commerce et seul l'Etat en confère la possession. Si la nécessaire investiture de l'Etat n'autorise pas à assimiler les individus ainsi investis à des fonctionnaires publics, elle accrédite l'idée que ces professions relèvent de l'autorité publique de l'Etat. Son exercice nécessite la détention d'une parcelle de puissance publique ; et cette dernière ne saurait être dévolue qu'aux nationaux. Dans cette optique, il faut distinguer les professions qui participent directement au fonctionnement de la justice (les officiers publics, par exemple les greffiers des

Tribunaux de commerce) de celles qui n'y participent pas directement (les notaires...): la notion d'autorité publique est particulièrement attachée aux premiers. Ceci fonde le fait que le Traité de Rome ait écarté l'ouverture de ces professions aux ressortissants communautaires.

Ainsi, l'accès aux offices publics et ministériels a été strictement réglementé. Les professions d'avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation sont fermées aux étrangers depuis 1817 ; celles d'huissiers et de commissaires-priseurs depuis 1945 et celle de notaires depuis 1973. Une telle fermeture s'explique là encore par leur participation au service public de la Justice.

2.2.3 ENTRETIENS

2.2.3.1 Ordre des avocats (Barreau de Paris)

Entretien avec Maître VATIER, ancien bâtonnier de l'ordre des avocats au barreau de Paris, représentant le bâtonnier en exercice, M^e De La GARANDERIE.
Le 22 septembre 1999

- **Condition de nationalité**

S'agissant de l'avenir de la condition de nationalité édictée par l'article 11 de la loi du 31/12/1971, M^e Vatieer a affiché une position particulièrement ouverte. Il intègre la réflexion sur ce point dans le problème plus large de l'avenir des échanges mondiaux dans le domaine des services, qui va être au centre des négociations du prochain "round" de l'OMC qui va s'ouvrir à Seattle. Sans préjuger l'issue de ces négociations, on peut penser que tous les pays signataires de l'accord OMC seront supposés satisfaire à l'actuelle condition de réciprocité.

Déjà, l'interprétation de la condition de réciprocité par le conseil national des barreaux a conduit à ouvrir largement la profession, puisqu'il y a aujourd'hui 700 avocats étrangers exerçant dans le barreau de Paris (sur un total de 13 000), dont la moitié sont ressortissants d'un pays européen et l'autre moitié d'un pays non européen. De plus, les réfugiés et apatrides échappent déjà à la condition de nationalité.

M^e Vatieer entrevoit une évolution générale du droit qui fait qu'aujourd'hui (et plus encore demain) on envisage le droit davantage dans sa spécificité que dans sa nationalité. Exemples : le Tribunal pénal international, la lutte contre le blanchiment de l'argent, le droit devient progressivement universel. On peut même envisager une délocalisation de l'exercice du droit, avec l'avènement du commerce électronique.

- **Condition de diplôme**

Les avocats titulaires d'un diplôme étranger doivent subir un examen de contrôle de connaissances (langue française, droit français et déontologie).

Déjà les avocats français peuvent conclure avec des avocats établis dans un Etat membre de l'UE des conventions de groupements transnationaux pouvant éventuellement comporter la mise en commun des résultats.

La directive communautaire de février 1998 – qui sera applicable en mars 2000 - a modifié les conditions d'application de la directive de 1985 qui organisait la reconnaissance des diplômes. Selon la nouvelle directive, les avocats ressortissants d'un Etat membre de l'UE ou partie à l'accord EEE ne seront plus soumis à l'examen de contrôle des connaissances, mais seront contraints de porter leur titre d'origine (non traduit en français) pendant au moins 3 ans, avant de pouvoir accéder au titre du pays d'accueil. Pendant cette période, ils seront cantonnés à l'exercice du droit de leur pays d'origine.

La position du bâtonnier Vatieur est des plus ouvertes: tous les avocats migrants devraient pouvoir porter leur titre et faire tous les droits, le marché se chargeant de sélectionner les avocats les plus compétents.

2.2.4 ELEMENTS DE CONCLUSION POUR LES PROFESSIONS JUDICIAIRES

Le représentant de la profession d'avocat a déclaré ne pas s'opposer à l'abrogation des dispositions législatives ou réglementaires limitant l'accès des étrangers à la profession dans la mesure où le critère à respecter est, à son avis, celui de la compétence et non celui de la nationalité

En ce qui concerne les administrateurs et mandataires judiciaires, on peut se demander s'il est légitime que l'accès à ces professions libérales soit aussi limité que l'accès aux offices publics.

Les officiers publics quant à eux sont détenteurs de l'autorité publique : il semble donc difficile d'ouvrir ces professions aux étrangers, d'autant plus qu'aujourd'hui même les étrangers communautaires sont exclus de l'exercice de ces professions (cf art. 55 du traité de Rome). La justification reste d'actualité.

2.3. LES PROFESSIONS COMPTABLES ET FINANCIERES

2.3.1 LES PROFESSIONS CONCERNEES

- Démarcheurs financiers (prestataires de services d'investissements, anciens agents de change et auxiliaires des professions boursières, anciens remisiers et gérants de portefeuille)
- Experts comptables
- Commissaires aux comptes

Ces professions regroupent :

- **Les démarcheurs financiers** sont les anciens agents de change, dénommés prestataires de services d'investissements depuis la loi de 1972 et les anciens remisiers et gérants de portefeuille, désormais désignés sous le terme auxiliaire des professions boursières.
- **Les experts comptables et les commissaires aux comptes.** Cette dernière activité n'étant pas à proprement parler une profession mais une mission de contrôle de la gestion comptable des entreprises. Elle est imposée par le législateur pour certaines formes de sociétés.

Toutes ces professions s'exercent dans le même domaine : celui la banque, de la bourse, de la finance et de la comptabilité. Le ministère de tutelle est le même pour ces trois professions : le ministère de l'économie et des finances.

2.3.2 ANALYSE DES RESTRICTIONS

L'accès à ces professions est soumis à une condition de nationalité française. Les ressortissants de nationalité française, communautaire ou d'un Etat lié avec la France par une Convention de réciprocité peuvent cependant exercer les emplois de cette famille professionnelle.

Seuls les experts-comptables et commissaires aux comptes doivent également satisfaire à la condition de diplôme français.

L'accès des étrangers non communautaires à ces professions dépend fortement des conventions de réciprocité, ce qui conduit à s'interroger sur le degré de fermeture effective de ces professions.

2.3.2.1 Les experts comptables

Sous le régime de Vichy, la profession d'expert comptable a été réglementée par deux lois (1942), dont une posait le principe de l'exigence de la nationalité française. L'ordonnance du 19 septembre 1945 est venue compléter le dispositif. Deux restrictions à la possession du titre d'expert-comptable et à l'exercice de cette dernière sont alors affirmées : la nationalité française et la possession du diplôme français. Elles sont relatives, dans la mesure où les étrangers bénéficiant de convention de réciprocité ont droit d'exercer, à condition, d'une part, d'être titulaire de titres reconnus équivalents aux diplômes exigés en France et, d'autre part,

d'avoir résidé un certain temps en France – ce temps étant déterminé par les conventions elles-mêmes.

Ces deux conditions ont pour objet de vérifier la compétence des étrangers. Plus précisément, la condition de résidence est un moyen de contrôle des garanties professionnelles, notamment morales. Dans le même sens, la loi du 31 décembre 1968 a instauré une condition d'expérience professionnelle. Elle est appréciée par des commissions compétentes et par le Conseil de l'Ordre. Ainsi, les étrangers ont-ils la possibilité d'obtenir l'autorisation d'exercer cette profession. L'octroi de cette autorisation a cependant une dimension arbitraire certaine.

2.3.3 ENTRETIENS

2.3.3.1 Ordre des experts comptables

Entretien avec :

- Madame Michelin, Directrice de la formation de l'ordre des experts comptables
- Madame Tesson, représentant le ministère de tutelle, la Direction générale des impôts, ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie

Le 21 septembre 1999

Quelques chiffres concernant l'exercice de cette profession par des étrangers : Sur les 17 000 experts comptables exerçant en activité libérale, on compte environ 100 étrangers (communautaires et non communautaires). Les articles 26 et 27 de l'ordonnance de 1945 prévoient dans quelles conditions il peut être dérogé à la condition de diplôme français pour les ressortissants communautaires et les ressortissants non communautaires. Environ 10 ressortissants communautaires et 10 ressortissants non communautaires demandent chaque année à bénéficier de l'équivalence de diplôme. La procédure est sensiblement la même. Sur les 10 demandes, 3 ou 4 sont refusées en raison du niveau de diplôme trop faible ou de l'échec à l'épreuve d'aptitude. Les étrangers qui font cette demande sont essentiellement de nationalité anglaise, américaine, canadienne ou de l'un des Etats du Maghreb.

- **Sur l'appréciation de la condition de réciprocité**

Elle est appréciée largement. Le Ministère des Affaires étrangères apprécie au cas par cas, selon chaque demande si le pays dont le demandeur est ressortissant accorde aux français le droit d'exercer la profession sur son territoire. Cette procédure est longue (environ trois mois par dossier) et obligatoire.

A la suite d'une étude réalisée par le Ministère des Affaires étrangères en 1995, tous les ressortissants des Etats membres de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) sont considérés comme bénéficiant de cette condition dans la mesure où le ministère a établi que tous les pays membres de cette organisation internationale accordaient aux ressortissants français le droit d'exercer la profession d'expert comptable sur leur territoire: 130 pays sont donc concernés. La consultation du ministère des affaires étrangères pourrait donc être évitée concernant l'examen des dossiers de ressortissants des Etats membres de l'OMC.

En outre, il existe une trentaine de conventions d'établissements sur le fondement desquelles la réciprocité peut être accordée.

En pratique, avant 1994, les algériens, les américains et les sénégalais subissaient principalement cette restriction. Depuis 1994, ce sont principalement les algériens qui se voient refuser l'accès à la profession en raison de leur nationalité. En effet, l'Algérie ne reconnaît pas aux ressortissants étrangers le droit d'exercer cette profession sur son territoire. En outre, les accords d'Evian n'ont que valeur d'accords d'intention dans la mesure où ils n'ont jamais été transposés.

Ainsi, la condition de nationalité ne peut être considérée comme un véritable barrage. Or, peu d'étrangers demandent à bénéficier des dispositions des articles 26 et 27 de l'ordonnance de 1945 pour exercer en France.

- **L'opinion de l'ordre sur le sens de la double condition :**

Sur la condition de nationalité :

L'ordre ne semble pas particulièrement attaché à cette condition. Celle-ci est, selon sa représentante, justifiée par la condition de réciprocité. Lors de la réforme de 1994, la condition de nationalité devait être supprimée mais le Conseil d'Etat s'y est opposé. L'ordre estime que ce sont les pouvoirs publics qui sont en réalité attachés au maintien de cette condition.

Par ailleurs, depuis 1994 la profession s'est considérablement ouverte aux étrangers dans la mesure où depuis cette date les étrangers peuvent être inscrits à l'ordre. La question s'était posée sous la pression de l'arrivée des cabinets anglo-saxons sur le marché français et la menace d'exercice illégal de profession auxquels ils étaient confrontés.

Sur la condition de diplôme français :

C'est cette condition de qualification qui revêt aux yeux des représentants de l'ordre une réelle importance. Elle donne une garantie aux clients. Cette profession n'est pas réglementée dans tous les pays étrangers. En France cette réglementation est une tradition bien établie. Certains pensent pourtant à déréglementer certaines missions assumées actuellement par les experts comptables.

Par ailleurs ce diplôme ouvre la voie au métier de commissaire aux comptes.

2.3.4 ELEMENTS DE CONCLUSION POUR LES PROFESSIONS COMPTABLES ET FINANCIERES

Pour les experts comptables

On peut s'interroger sur la nécessité du maintien de la condition de nationalité dans la mesure où 150 pays sont considérés comme satisfaisant à la condition de réciprocité. On peut se demander pourquoi un tel principe est maintenu, s'il est assorti d'autant d'exceptions. L'attitude inverse, qui consisterait à reconnaître à tous la possibilité d'accéder à la profession en prévoyant certaines exceptions, serait plus logique et faciliterait la tâche de nombreuses personnes (ordre, ministère de tutelle, MAE, etc, sans parler de tous les étrangers qui pourraient accéder à la profession sans passer par une procédure aussi longue)

Pour les commissaires aux comptes :

Le raisonnement applicable aux experts comptables peut être applicable aux commissaires aux comptes, du moins pour ceux d'entre eux qui se sont vus confier la mission de contrôle des comptes par les actionnaires. En revanche, ceux d'entre eux dont la mission est imposée par le législateur exercent d'une certaine façon l'autorité publique.

Pour les démarcheurs financiers :

Depuis la loi du 28 décembre 1966, ces diverses professions ne peuvent être exercées que par des français ou par des ressortissants communautaires et de l'EEE, sous réserve de conventions internationales de réciprocité. La condition de nationalité s'explique par des raisons historiques mais également par leur ancien statut d'officier ministériel. Aujourd'hui, les démarcheurs financiers ne participent plus à l'exercice de l'autorité publique et le fondement de cette restriction obéit surtout à une logique économique, voire protectionniste : faut-il protéger l'économie nationale en évitant que ses principaux leviers ne se trouvent entre des mains étrangères ? Dans ces conditions, on peut s'interroger sur le bien fondé actuel du maintien de la condition de nationalité pour ces professions.

2.4. TRANSPORTEURS MARITIMES ET AERIENS

2.4.1 PROFESSIONS CONCERNEES

- Commissionnaires de transport
- Transporteurs maritimes :
- Capitaines de navires français
- Transporteur aérien :
- Personnel navigant professionnel (commandants de bord, pilotes, mécaniciens, équipage...)
- Dirigeants d'une entreprise de transport aérien

La condition de nationalité est souvent imposée dans ce secteur. Elle vient d'être supprimée pour les transporteurs routiers, mais reste d'actualité pour toutes les professions citées dans cette rubrique.

Le personnel navigant peut également être de nationalité d'un des Etats membres de l'Union européenne. Ceci n'est pas prévu dans les textes, mais possible en réalité compte tenu de la législation communautaire. En effet, le droit interne doit s'interpréter à la lumière des conventions internationales.

2.4.2 ANALYSE DES RESTRICTIONS

2.4.2.1 Transporteurs routiers (pour mémoire)

Le décret de 1949 a fermé la profession de transporteur routier aux étrangers. Cette restriction, qui ne s'applique pas aux salariés, était motivée par des questions d'ordre économique. Au moment où le transport routier cherchait à s'imposer face au transport ferroviaire, il y avait le souci que son développement soit assuré par des français. En 1977, cette restriction a disparu pour les ressortissants communautaires et ceux de l'EEE. Enfin, un récent décret (Décret n° 99-752 du 30 août 1999) a aboli toute restriction à l'égard de tous les étrangers.

2.4.2.2 Les transporteurs maritimes

Dans le secteur du transport maritime, les restrictions à l'égard des étrangers sont nombreuses. Dès 1793, on a réservé le cabotage entre les ports français aux navires battant pavillon français. Par ailleurs, le Code des douanes précise que pour être francisé, un navire doit avoir été construit dans un territoire de la République française ou y avoir acquitté des droits et taxes d'importation exigibles. Il doit en outre appartenir, pour moitié au moins, à des Français ou appartenir pour le tout à des sociétés ayant leur siège social sur le territoire de la République. Enfin, le Code maritime exige que le capitaine d'un navire français soit français.

La multiplication des restrictions a une double motivation: politique, d'une part ; mais surtout économique. Les transports étant l'un des principaux leviers de l'économie, le souci de protéger l'économie nationale en réservant à des nationaux l'exercice de ces professions semble être à l'origine de cette restriction.

2.4.2.3 Les transporteurs aériens

La même logique préside aux restrictions existant dans le domaine aérien. Ainsi, le personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile et les dirigeants d'une entreprise de transport aérien doivent nécessairement être français (voir Code de l'aviation) ou ressortissants européens.

2.4.3 ENTRETIENS

2.4.3.1 FNTR (Fédération Nationale des Transports Routiers)

Entretien avec Madame Isabelle Dupont-Friez, Déléguée aux Affaires juridiques et Communautaires)
Le 26 octobre 1999

La fin de la réglementation du transport routier de marchandises

Il existe aujourd'hui quelques 38 000 entreprises de transports routiers de marchandises en France

Jusque récemment, la profession était fermée aux ressortissants non communautaires. Les dispositions de l'article 45 du décret n°49-1473 du 14 novembre 1949 interdisant aux étrangers l'accès à la profession de transporteur routiers ont été abrogées par un décret récent (Décret n° 99-752 du 30 août 1999). Il convient de préciser que cette décision a été prise pour les transporteurs mais pas pour les commissionnaires de transport.

Les principales raisons évoquées par FNTR sont liées au constat qu'un surnombre de personnes étrangères (non ressortissantes de l'Union européenne) qui souhaitent s'inscrire au registre des transporteurs notamment en Ile de France et voyaient leur demande systématiquement rejetée. Face à cette situation et notamment aux contentieux qu'elle occasionne, La DRE (Direction Régionale de Equipement) a décidé d'abroger ces conditions de nationalité qui ne se justifiaient plus actuellement.

Dans ce cas précis, c'est donc l'Etat lui-même qui s'est emparé du problème et a pris la décision.

Désormais, la situation des non communautaires est donc alignée sur celle des transporteurs routiers communautaires, lesquels doivent pour s'installer en France posséder une carte de commerçant étranger. Ils sont soumis au statut de droit commun et doivent pour exercer remplir des conditions d'honorabilité, de capacité financière et professionnelles au même titre que les communautaires.

Cette modification n'a pas encore pour l'instant engendré de réactions particulières de la part de la profession. Un bilan mériterait d'être fait d'ici un an, car il est encore trop tôt pour en apprécier les conséquences.

2.4.4 ELEMENTS DE CONCLUSION POUR LES PROFESSIONS DU TRANSPORT MARITIME ET AERIEN

Pour le personnel navigant (pilotes et mécaniciens) et les dirigeants d'une entreprise de transport aérien)

Il semble important tout d'abord d'adapter le droit aux faits et d'inclure dans le code de l'aviation la possibilité d'être *de nationalité française ou ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne*. Par ailleurs, on peut également s'interroger sur l'opportunité de conserver la condition de nationalité dans la mesure où le personnel navigant ne participe pas à l'exercice de l'autorité publique.

Pour les capitaines de navire français et les commandants de bord :

Les capitaines de navires français exerçant des fonctions consulaires et de police, la condition de nationalité française semble justifiée. Le même raisonnement est applicable aux commandants de bord.

2.5. LES METIERS DE L'URBANISME

2.5.1 PROFESSIONS CONCERNEES

- Architectes
- Géomètres experts

Nous avons classé ces deux professions dans la même catégorie dans la mesure où toutes deux ont trait à l'architecture et plus généralement à l'urbanisme.

Les étrangers qui souhaitent accéder à ces professions rencontrent les mêmes types de restriction. En effet ces professions ordinales obéissent toutes deux au régime de la double restriction. Il faut remplir à la fois la condition de nationalité et de diplôme français afin de pouvoir être architecte ou géomètre expert en France.

Cependant, la profession d'architecte est moins fermée aux étrangers que celle de géomètre expert. En effet, la condition de nationalité est plus strictement appréciée pour l'exercice de la profession de géomètre expert. Alors que les ressortissants d'Etats ayant conclu avec la France des conventions de réciprocité peuvent être architectes en France, ils ne peuvent, même si ils satisfont aux conditions de diplôme, accéder à la profession de géomètres experts

2.5.2 ANALYSE DES RESTRICTIONS

2.5.2.1 Les architectes

Deux lois importantes ont conditionné l'accès des étrangers à la profession d'architectes.

Jusqu'en 1940, ni le titre, ni la profession d'architectes n'étaient réglementés. La loi du 31 décembre 1940 comble ce vide juridique. Concernant l'accès des étrangers à la profession, les dispositions motivées par la crainte de l'inaptitude de l'étranger vont dans un double sens. Un sens restrictif, dans la mesure où est établie une condition de nationalité. Un sens libéral, dans la mesure où cette exclusion est relative : pour les étrangers bénéficiaires de convention de réciprocité et les étrangers de droit commun un régime d'équivalence de titres est mis en place. Ainsi, la loi a permis le libre établissement d'un certain nombre d'étrangers, les diplômes équivalents aux diplômes français étant très nombreux.

La loi du 3 janvier 1977 répond à un double souci. Le premier est directement lié à la crise économique qui touche particulièrement le secteur de la construction. Le second a trait à la notion d'intérêt public. En effet, l'article 1^{er} de la loi pose que « *la création architecturale, la qualité des constructions, leur insertion harmonieuse dans le milieu environnant, le respect des paysages naturels et urbains ainsi que du patrimoine, sont d'intérêt public* ». Cette volonté de renforcement de la « qualité architecturale » s'avère d'autant plus nécessaire que le recours à l'architecte va souvent être obligatoire.

Les conséquences de cette approche sur la situation des étrangers sont cependant timides. Tout d'abord, les ressortissants des Etats membres de la CEE sont



assimilés aux français. Ensuite, les nombreux régimes d'exceptions destinés aux étrangers de droit commun ou à ceux bénéficiant de convention de réciprocité sont maintenus dans leur principe. Leur modalité d'application sont modifiées : pour les étrangers de droit commun, le régime de l'autorisation est fixé par décret ; pour ceux bénéficiant de convention de réciprocité, le système de l'autorisation fait place à un droit conditionné (conditions de diplôme, de moralité, certificat).

Il appartient à l'Ordre des architectes de vérifier si les conditions légales sont bien remplies, et ce pour tout étranger. A l'évidence, cette appréciation semble laisser encore une forte place à l'arbitraire – particulièrement dans l'appréciation de la moralité -. Ainsi, si des progrès ont pu être constatés, ils restent minces. Et certains de regretter que le législateur n'ait pas choisi la voie de l'assimilation totale de la situation des étrangers à celle des nationaux.

2.5.2.2 Les géomètres experts

Comme l'affirme l'article 1er de la loi du 7 mai 1946 venue annuler celle du 16 juin 1944, le géomètre expert, dans le cadre de sa profession libérale, réalise des travaux et documents topographiques qui servent, soit à la définition des droits attachés à la propriété foncière, soit à la préparation de missions publiques ou privées d'aménagement du territoire. Ainsi son activité touche directement le patrimoine national.

C'est précisément cette idée qui fonde la double restriction d'accès des étrangers à cette profession, restriction posée par la loi de 1946 qui reprend celle de 1944 : condition de nationalité française d'une part, condition de diplôme français d'autre part. Seuls les ressortissants communautaires et ceux de l'EEE bénéficient de régimes d'exception qui ont été précisés par de nombreuses lois, la dernière d'entre elles datant du 28 juin 1994. En outre, notons qu'un décret de 1960 est venu assouplir les conditions d'accès au *diplôme de géomètre expert* : celui-ci n'est plus soumis à une condition de nationalité.

2.5.3 ELEMENTS DE CONCLUSION

Concernant les architectes

La profession d'architecte, à l'instar de celle de médecin ou d'avocat est finalement moins fermée aux étrangers que ne le laissent supposer les textes qui régissent ses conditions d'accès. Si les textes posent le principe de la condition de nationalité, ils prévoient deux sortes d'exceptions. La profession est ouverte aux ressortissants de l'Union Européenne et à ceux d'Etats liés avec la France par une convention de réciprocité. Ainsi la condition de nationalité perd-elle une partie de son efficacité mais également de sa raison d'être et l'on peut s'interroger sur sa justification actuelle et l'opportunité de son maintien.

Concernant les géomètres experts

L'appréciation de la condition de nationalité obéit à des critères différents pour cette profession de géomètre expert, qui n'est pas concernée par la condition de réciprocité. Cette différence de traitement avec les architectes s'explique par la qualité d'expert de ces professionnels, dont les actes professionnels peuvent avoir un caractère authentique.



Be

2.6. ENSEIGNEMENT PRIVE

2.6.1 PROFESSIONS CONCERNEES

- Directeurs des établissements d'enseignement secondaire
- Directeurs des établissements d'enseignement primaire
- Directeurs et professeurs d'une école d'enseignement technique du secondaire
- Directeurs et enseignants des établissements libres de l'enseignement supérieur
- Jardinières d'enfants
- Enseignements à distance

Les textes sur l'enseignement privé sont très disparates, caractérisés par un dispositif assez peu cohérent où se côtoient sans véritable logique des dispositions anciennes relativement libérales sur l'enseignement primaire, secondaire et supérieur et des dispositions plus récentes, nettement plus restrictives sur l'enseignement technique. Les dispositions d'inspiration libérale prises dans la seconde moitié du XIX^{ème} siècle à propos de l'enseignement primaire, secondaire et supérieur sont toujours en vigueur.

2.6.2 ANALYSE DES RESTRICTIONS

2.6.2.1 Directeurs des établissements d'enseignement primaire et secondaire et supérieur

Depuis la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle, l'accès des étrangers aux professions de l'enseignement privé est réglementé. A l'instar des dispositions concernant le secteur public, le principe est l'exclusion des étrangers de ces professions ; et, pour fonder cette exclusion, est invoquée la nécessité d'un contrôle vigilant de ceux qui forment la jeunesse française.

Mais les lois de 1850 et 1886 ont instauré des mesures assez libérales. Ainsi la Loi Falloux et le décret du 5 décembre 1850 prévoient que les étrangers peuvent être autorisés à ouvrir et/ou à diriger une école primaire ou secondaire. En 1876, cette faculté est étendue à l'ouverture d'établissements libres d'enseignement supérieur. Quant à l'enseignement, la loi de 1886 précise que les étrangers peuvent enseigner au sein des établissements primaires et secondaires sous réserve d'une autorisation donnée par le ministre après avis du conseil départemental. L'aspect libéral de ces dispositions n'abolit pas le principe de l'exclusion de l'étranger, dans la mesure où, d'une part, les étrangers sont soumis au régime de l'autorisation ministérielle dont la caractère discrétionnaire est certain et, où, d'autre part, cette libéralisation a pour fondement la volonté de mieux exercer le contrôle dans le secteur public.

2.6.2.2 Enseignement à distance

Le même esprit traverse la loi du 12 juillet 1971 relative à la réglementation et au fonctionnement des organismes privés dispensant un enseignement à distance. Ce texte prévoit que les étrangers peuvent être autorisés par décision rectorale à diriger ces organismes et à y enseigner.

2.6.3 ENTRETIENS

2.6.3.1 Secrétariat Général de l'Enseignement Catholique (SGEC)

Entretien avec Monsieur Jacques Bizot, Délégué Général
Le 29 octobre 1999

Quelques chiffres sur l'enseignement privé (primaire et secondaire)

L'enseignement catholique est dispensé à 2 millions d'élèves soit 95% de l'enseignement privé sous contrat avec l'Etat. On compte environ 120.000 enseignants privés dont 40.000 dans le primaire et 80.000 dans le secondaire (y compris enseignement technique).

Il existe actuellement 5432 écoles primaires et 3025 écoles secondaires soit un nombre équivalent de directeurs de ces établissements respectifs.

La réglementation vis à vis des étrangers dans l'enseignement privé (primaire et secondaire)

Enseignants des établissements d'enseignement primaire et secondaire: il n'existe pas de condition de nationalité. Les étrangers qu'ils soient communautaires ou non peuvent se présenter au concours du CAFEP (équivalent du CAPES pour le privé) pour obtenir le titre de délégué auxiliaire. Seule exigence : avoir une carte de travail et des diplômes équivalents.

En pratique, il y a peu de candidats puisque les étrangers ne présentent qu'1 à 2% des effectifs. On constate en outre que les étrangers enseignants dans ces établissements sont souvent surqualifiés

Autre caractéristique: en ce qui concerne l'équivalence des diplômes, il existe encore actuellement d'importantes difficultés en matière de traduction des diplômes pour les non communautaires, ce qui engendre des difficultés en vue de leur inscription aux concours.

Directeurs d'établissements d'enseignement primaire et secondaire

La nationalité française est actuellement requise.

Enseignants et directeurs d'établissements d'enseignement technique secondaire

Il existe actuellement une condition de nationalité française à la fois pour les enseignants et les directeurs de ces établissements (loi Astier).

Opinion du SGEC sur la réglementation de la profession

Le SGEC est tout à fait favorable à l'ouverture de la profession aux ressortissants communautaires pour les directeurs d'établissement primaires, secondaires et pour



les enseignants et directeurs de l'enseignement technique sous réserve de la réciprocité.

En revanche, le secrétariat n'est pas favorable à une telle ouverture pour les ressortissants non communautaires, parce qu'il estime que le gouvernement risque de se trouver en position de ne plus contrôler ces écoles notamment s'il se trouve en face d'écoles communautaires...

Une telle ouverture serait éventuellement possible, sous réserve de mettre en place des contrôles supplémentaires sur ce qui se passe dans ces écoles.

2.7. INTERMEDIAIRES

2.7.1 PROFESSIONS CONCERNEES

- Agents artistiques, imprésarios
 - Agents de voyage
 - Agents généraux d'assurance
 - Agents immobiliers
 - Courtiers de marchandises assermenté
 - Courtiers d'assurance
 - Courtiers interprètes et conducteurs de navires
- Les **commissionnaires et courtiers** sont soumis à une condition de nationalité
 - Pour les **agents**, la situation est plus disparate. Dans le secteur des assurances, il existe une condition de nationalité. Les agents immobiliers et de voyages doivent justifier de l'obtention d'un diplôme français.

La loi du 24 février 1942 subordonnait la délivrance de la licence d'agent de voyage à une condition de nationalité française. Les étrangers présentant des garanties de moralité et de compétence et justifiant de moyens matériels et financiers suffisants pouvaient néanmoins obtenir une dérogation. La loi antérieure, datée du 19 mai 1937, subordonnait cette autorisation à la réciprocité.

- Enfin, les **imprésarios étrangers** doivent obtenir une autorisation particulière.

2.7.2 ANALYSE DES RESTRICTIONS

2.7.2.1 Agents généraux et courtiers d'assurance

Jusqu'en 1965, ces deux professions étaient réglementées de manière différente, ceci s'expliquant par le fait que la profession d'agent général n'est pas une profession commerciale. Les lois de 1949 et 1950 énoncent l'impossibilité pour les étrangers d'exercer la profession d'agent général, sous réserve d'une convention de réciprocité avec le pays d'origine. En revanche, aucune restriction n'avait été établie pour les courtiers. Cette différence s'explique par le fait que les courtiers étaient déjà soumis aux restrictions qui concernent tous les commerçants.

En 1965, ces deux activités professionnelles ont été regroupées (décret du 29 janvier 1965) : l'accès à la profession est alors conditionné à la nationalité française. Sont néanmoins dispensés de cette condition les étrangers pouvant invoquer la réciprocité législative, les ressortissants de la CEE. Cette législation discriminatoire à l'égard des étrangers de droit commun obéit à une philosophie similaire à celle qui a marqué les lois des années 30-40 qui ont réglementé d'autres professions du même secteur. L'objectif était alors de moraliser la profession afin de mieux protéger l'épargne nationale, de garantir sa sûreté.

2.7.2.2 Agents immobiliers

Pour les agents immobiliers, a été instaurée en 1970 une condition de diplôme français. Deux motivations à l'établissement de cette restriction peuvent être avancées. L'une est explicite : la volonté de garantir la compétence des acteurs de cette profession, l'autre, implicite : la volonté de préserver certains emplois face à la concurrence étrangère. En l'espèce, la première raison semble prévaloir, dans la mesure où aucune condition de nationalité n'a été instaurée.

2.7.2.3 Agents de voyage

La loi du 19 mars 1937 prévoyait que la licence d'agents de voyage ne pouvait être délivrée qu'à une personne de nationalité française, sous réserve expresse de l'existence d'une convention de réciprocité. La loi du 24 février 1942 a repris le principe de l'exclusion mais a instauré un régime d'autorisation : les étrangers peuvent se voir octroyer une autorisation à condition de présenter certaines garanties de moralité, de compétences et de justifier d'une organisation professionnelle et de moyens financiers suffisants. Selon cette loi, les étrangers étaient donc soumis à l'arbitraire de l'autorité compétente qui n'était liée par aucune condition légale : la situation était appréciée en toute opportunité. Ces restrictions se fondaient sur une logique protectionniste.

La loi du 11 juillet 1975 rompt avec cette philosophie. Le principe n'est plus celui de l'exclusion. L'exercice de la profession est conditionné à l'octroi d'une licence, et ce quelle que soit la nationalité de la personne. Cette dernière condition vise à garantir la compétence des professionnels du voyage.

2.8. SECURITE, SURVEILLANCE, RECHERCHES

2.8.1 PROFESSIONS CONCERNEES

- Dirigeants ou collaborateurs indépendants des agences privées de recherches
- Dirigeants d'entreprises de surveillance, transport de fonds, protection des personnes, ou gardiennage

L'accès à ces deux professions est soumis à une condition de nationalité, largement appréciée. En effet, non seulement les français mais aussi les ressortissants communautaires ou d'Etats liés avec la France par une convention de réciprocité, peuvent prétendre à l'exercice de ces professions.

2.8.2 ANALYSE DES RESTRICTIONS

2.8.2.1 Dirigeants ou collaborateurs indépendants d'une agence privée de recherches

La loi du 28 septembre 1942 a instauré une condition de nationalité. Il semble que cette disposition obéisse à une logique de protection de la profession face à la concurrence étrangère.

2.8.2.2 Dirigeants ou gérants d'une entreprise de surveillance, de gardiennage ou de transports de fonds

La condition de nationalité est requise. Son fondement est politique dans la mesure où ces professionnels sont chargés d'assurer la sécurité et la tranquillité publiques, deux composantes de la notion d'ordre public. Leur activité se situe donc dans la continuité des prérogatives de l'Etat. Les restrictions trouvent alors leur origine dans la crainte que les étrangers ne soient pas animés du même dévouement que les nationaux.

2.9. TOURISME, LOISIRS

2.9.1 PROFESSIONS CONCERNEES

- Directeurs, membres du comité de direction et personnel des Cercles et Casinos
- Directeurs de salles de spectacles
- Guides interprètes de tourisme (nationaux ou régionaux) et conférenciers nationaux

L'accès à ces trois professions est limité par une condition de nationalité, différemment appréciée. Elle est plus stricte pour les deux premières professions citées car elle limite l'accès à tous les étrangers autres que les ressortissants des Etats membres de l'Union Européenne. En revanche la profession de guide interprètes de tourisme et conférenciers nationaux est également ouverte aux ressortissants d'Etats liés avec la France par un convention de réciprocité.

En outre l'accès à cette dernière profession est également restreint aux étrangers par une condition de diplôme français.

2.9.2 ANALYSE DES RESTRICTIONS

Toutes les restrictions touchant aux secteurs du loisir ont pour but explicite de préserver la moralité publique, composante de l'ordre public.

2.9.2.1 Directeurs de salles de spectacle

L'ordonnance du 13 octobre 1945 a établi une condition de nationalité et à une condition de diplôme et de licence. Ces restrictions ont été motivées par une peur de l'influence étrangère dans le domaine artistique.

Cependant la volonté d'utiliser la compétence des étrangers dans ces domaines s'est traduite par la possibilité d'exceptions, sous forme de licences temporaires et renouvelables.

2.9.2.2 Directeurs, membres du comité de direction et personnel des Cercles et Casinos

Depuis le début du XIX^{ème} siècle, la tenue des maisons de jeux et de hasard est prohibée. Des exceptions étaient prévues pour « *les lieux où il existe des eaux minérales [...] et pour la ville de Paris* ». Elles ont été vivement critiquées au nom de la moralité publique. Mais la manne financière que ces maisons constituent pour les communes qui les accueillent a incité les pouvoirs publics à autoriser ces maisons de jeux et de hasard, tout en réglementant leur ouverture.

La loi du 15 juin 1907 va préciser dans ce sens. Des autorisations d'exploitation peuvent être délivrées par le Ministre de l'Intérieur sur avis conforme du conseil municipal. Cette autorisation est réservée aux Français et aux

ressortissants communautaires et de l'EEE, et ce sans aucune exception. Cette rigidité obéit au souci d'assurer la sécurité publique.

2.10. ACTIVITES COMMERCIALES OU ARTISANALES SPECIALISEES

2.10.1 PROFESSIONS CONCERNEES

- Dirigeants d'entreprises de coiffure, coiffeurs
- Débitants de tabac
- Débitants de boissons
- Marchands ambulants
- Marchands forains

L'accès aux professions de **débitants de tabac et de boissons** est soumis à la condition de posséder la nationalité française ou celle d'un Etat membre de l'Union Européenne. En outre ces deux professions sont soumises à un contrôle administratif. En effet, le Ministère de l'Intérieur délivre à chaque débitant de tabac, après enquête, l'autorisation de gérer un comptoir de vente de tabac. Les débits de tabacs obéissent à une double logique :

- D'une part, ils sont considérés comme exerçant une fonction publique; ce sont des « *agents d'une régie financière* » (CE 20/2/1976, Rec. CE, p. 225). Il s'agit d'un régime de monopole: l'Etat confie à des débitants, en leur qualité « *de préposés de l'administration* », la gérance d'un débit de tabac.
- D'autre part, certains auteurs considèrent que le débit de tabac n'est pas un fonds de commerce. Cette opinion n'est pas partagée par les représentants de la profession qui considèrent qu'ils possèdent le statut de commerçant. En outre, en pratique il suffit, et c'est presque toujours le cas, que le débitant exploite en même temps une autre activité commerciale dans le même local pour qu'il soit titulaire d'un fonds de commerce (CA Rouen, 8 octobre 1965, Ann. Loyers 1966, p. 289).

Les débitants de tabac peuvent également être considérés comme des commerçants dans la mesure où ils accomplissent habituellement des actes de commerce.

Les débitants de boissons doivent déclarer à la préfecture de police de Paris ou à la mairie dans les autres communes l'ouverture de leur établissement.

Concernant l'exercice de la **coiffure**, le décret du 5 février 1988 précise qu'au sein d'un salon de coiffure, au moins une personne doit posséder le diplôme français. Les ressortissants communautaires bénéficient de dérogations à la condition de diplôme français sous réserve de justifier d'une formation acquise dans un des Etats de l'Union européenne et reconnue comme équivalente à la formation française.

Enfin, les **marchands ambulants ou forains étrangers** se voient soumis à un contrôle plus strict de l'administration. Les premiers sont soumis à une condition de résidence et de déclaration auprès des autorités administratives, les seconds doivent posséder un titre de circulation (livret ou carnet en fonction de leur situation).

La différence entre marchand ambulant et marchand forain est faite par la doctrine. Le texte ne mentionne que le terme « *activité ambulante* ». Les auteurs considèrent

que, à la différence des marchands ambulants, les marchands forains sont ceux qui logent de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile⁷. Ils sont donc par définition dépourvus de domicile ou de résidence fixe.

2.10.2 ANALYSE DES RESTRICTIONS

2.10.2.1 Coiffeur

Le 23 mai 1946, une loi relative à la réglementation des conditions d'accès à la profession de coiffeur a été promulguée. Elle a instauré une condition de diplôme : la possession d'un brevet professionnel ou d'un brevet de maîtrise. En 1985, il a été précisé que les étrangers doivent être munis d'une carte de commerçant. En 1987, les restrictions à l'égard des ressortissants communautaires ont été assouplies : s'ils ont exercé leur profession dans un pays communautaire pendant une durée suffisante, la condition de diplôme ne s'applique pas. Ce dispositif a par la suite été étendu aux ressortissants de l'EEE.

La condition de diplôme a été instaurée pour deux raisons principales. La première est la volonté de préserver la qualité des prestations fournies. Il en va de la sécurité du client mais aussi du prestige de la profession. La deuxième raison a un caractère économique : la volonté de protéger les coiffeurs français de la concurrence étrangère. Si l'allègement des restrictions à l'égard des ressortissants communautaires et de l'EEE va à l'encontre de cette logique protectionniste, il se fait dans le respect de la première exigence : la préservation de la qualité de la coiffure française.

2.10.2.2 Débitants de tabac

La profession de débitant de tabac est réservée aux français et aux ressortissants de l'UE. Cette restriction a deux fondements historiques. Tout d'abord, ces emplois étaient des emplois réservés, notamment aux veuves de guerre d'officiers français. D'autre part, le statut hybride des débitants de tabac fonde de cette restriction.

2.10.2.3 Débitants de boissons

Dans le cadre plus général de la lutte contre l'alcoolisme en France, la loi du 9 novembre 1915 a instauré la première réglementation de l'accès à la profession de débitants de boissons et ce de manière rétroactive. Elle impose à l'individu désirant ouvrir un débit de boissons d'être français ou d'avoir résidé en France, dans les colonies ou dans les pays de protectorat depuis cinq ans au moins. Les extraits des débats parlementaires montrent la motivation de cette restriction : « *si l'individu n'a pas été depuis cinq années sous les yeux des autorités françaises et de nos concitoyens, c'est moralement un inconnu ; et on ne veut pas lui laisser l'exploitation du métier difficile et délicat de débitants de boissons.* » La volonté de préserver la moralité, composante de l'ordre public, est le fondement des restrictions établies. La France étant alors en guerre, cette nécessité a été ressentie comme une urgence : la caractère rétroactif de la loi est en ce sens significatif.

⁷ article 3 de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe.



En 1939, les restrictions à l'égard des étrangers ont été renforcées : toute personne de nationalité étrangère ne peut exercer la profession. Encore une fois, la guerre explique en partie le durcissement de la législation. Dès 1940, une circulaire précise que les étrangers bénéficiant de convention de réciprocité échappent à la restriction.

Le décret de 1955, mais aussi l'ordonnance de 1972 ont réitéré la condition de nationalité. Certains étrangers se sont vus assimilés à des français. La liste des pays concernés varie. D'autre part, les ressortissants communautaires et ceux de l'EEE ne subissent pas ces restrictions, et ce depuis 1972.

Aujourd'hui, la réglementation de l'accès des étrangers à la profession de débitants de boisson reste très restrictive. Son fondement n'a pas changé : la lutte contre l'alcoolisme a une dimension patriotique. Ceci explique qu'ait été abandonnée, en 1939, la présomption de moralité pour les étrangers ayant résidé en France. Cet abandon a suscité de nombreuses critiques, dans la mesure où il va à l'encontre de l'ordonnance de 1945 laquelle prévoit qu'après un séjour de 10 ans en France les résidents privilégiés peuvent recevoir l'autorisation d'exercer, sur l'ensemble du territoire, la profession de leur choix dans le cadre de la législation en vigueur. Mais dans une décision de 1963, le Conseil d'Etat a jugé que l'obligation d'exercer une profession « *dans le cadre de la législation en vigueur* » impose à l'étranger privilégié de se soumettre aux dispositions spéciales excluant les étrangers de certaines professions. Dès lors, les seules « preuves » de moralité restent la naturalisation ou l'assimilation au national prévue dans certaines conventions internationales.

2.10.2.4 Marchands ambulants et forains

Les restrictions élaborées depuis 1912 ont pour objectif principal de protéger les professionnels français de leur concurrents étrangers. Ceci explique que les étrangers doivent posséder une autorisation d'exercer dans le commerce et ait à justifier de sa résidence régulière en France.

2.10.3 ENTRETIENS

2.10.3.1 Fédération nationale de la coiffure

Entretien avec Monsieur Maréchal, Secrétaire général de la Fédération Nationale de la Coiffure Française, Délégué général de la Confédération internationale de la Coiffure

Le 21 septembre 1999

• Rappel des règles concernant l'exercice de la coiffure en France :

On compte aujourd'hui 52 000 salons de coiffure et 5 à 6 000 coiffeurs à domicile. Il suffit d'une seule personne qualifiée par salon de coiffure c'est à dire que la loi n'impose la condition de diplôme français qu'à une seule personne par salon. Pour exercer à titre indépendant il est donc indispensable d'avoir obtenu le brevet professionnel ou le brevet de maîtrise. En revanche il est possible d'être salarié d'un



salon de coiffure sans posséder de qualification. Environ 10 ressortissants communautaires demandent chaque année à exercer la profession.

Les salons de coiffure pour noirs : le diplôme français ne comprend pas de formation pour coiffer les « cheveux de type négroïde » précise M. Maréchal, dans ces conditions il n'y a pas de concurrence déloyale. Il pense cependant que ces salons ne respectent pas la réglementation en vigueur et doute de la qualification de leurs membres. Ceux ci ne sont pas adhérents de la Confédération. Un diplôme spécifique pourrait être créé.

L'opinion des représentants de la profession sur le maintien de la condition de diplôme français :

- **Sur les raisons qui ont conduit à réglementer la profession**

La profession est réglementée depuis 1946. Cela s'expliquait par le fait que les produits employés notamment pour la coloration des cheveux étaient particulièrement dangereux.

Au Moyen Age, les coiffeurs étaient également barbiers, chirurgiens et "étuvistes". Ils exerçaient ainsi une profession assimilée aux professions médicales, concernant l'hygiène, les soins apportés au corps humain. Aujourd'hui, il s'agit d'une profession artisanale dont les membres doivent être immatriculés au répertoire des métiers.

- **Sur la condition de diplôme français :**

M. Maréchal a insisté sur le profond attachement de la profession à cette condition et ce pour trois raisons :

- L'exigence de qualification, un gage de qualité à l'origine du prestige et de la renommée de la coiffure française: supprimer cette condition serait en contradiction avec le fait de pousser les jeunes à suivre cette formation.
- La sécurité du consommateur ;
- L'organisation de la profession: la profession est structurée, l'exercice du métier est contrôlé; c'est aussi une façon d'éviter toute concurrence déloyale. Par ailleurs cette condition est égalitaire dans la mesure où la loi est la même pour tous.

Il serait cependant préférable d'instituer un contrôle a priori, c'est à dire avant l'ouverture du salon plutôt qu'un contrôle a posteriori.

2.10.3.2 Confédération nationale des débiteurs de tabac

Entretien avec

- Monsieur Rémy Trischler, Président de la confédération nationale des débiteurs de tabacs,
- Monsieur Bernard Bouny, Trésorier général
- Monsieur Gilles Pivette, Directeur de la confédération des chambres syndicales des débiteurs de tabac de France

Le 16 septembre 1999

• Remarques générales sur l'exercice de cette profession

Les débiteurs de tabac ont un statut particulier, à la frontière entre le secteur privé et le secteur public, dans la mesure où ce sont des commerçants qui ont la qualité de préposé de l'administration, car ils remplissent une mission de service public (vente de timbres fiscaux, vignette...). Une partie de la commission qu'ils perçoivent sur les ventes de tabac (2% des ventes) leur est versée sous forme de complément de retraite. Ils perçoivent en outre directement une commission de 6% sur les ventes de tabac, 1,5% sur les vignettes auto et 5% sur les timbres.

Les débiteurs de tabac doivent être agréés par l'administration des finances. Trois types de conditions sont exigées, portant sur le casier judiciaire, l'assise financière des postulants et l'honorabilité. Ils reçoivent en outre une courte formation à leur fonction de préposé de l'administration.

La profession est ouverte depuis 1987 aux ressortissants communautaires. On compte aujourd'hui 100 à 200 débiteurs de tabac (sur un total de 35 000) possédant la nationalité de l'un des pays de l'Union Européenne.

• Opinion des représentants de la profession sur l'exercice de la profession par des étrangers

L'existence de cette condition s'explique par des raisons historiques. Il s'agissait d'emplois réservés notamment aux veuves de guerre de soldats français. Une partie de la commission sur les ventes de tabac est aujourd'hui dans le même esprit reversé à ces veuves, aux invalides de guerre...

Le Président de la confédération n'est pas opposé à la suppression de la condition de nationalité, pourvu que les étrangers répondent aux conditions d'exercice de cette profession. Le nombre de débiteurs de tabac diminue, certains débiteurs ne trouvant pas de successeur, notamment dans les zones rurales. Les débiteurs de tabacs seraient donc prêts à accueillir des étrangers au sein de leur profession, à condition toutefois que l'administration soit elle aussi disposée à employer des étrangers.

Si la condition de nationalité était supprimée, d'autres critères qui ne sont pas prévus par les textes actuels devraient probablement être ajoutés, tels la maîtrise de la langue et de l'arithmétique française.



2.10.3.3 **Syndicat national des restaurateurs, limonadiers et hôteliers**

Entretien avec Mr Jean-François Veysset, Vice-Président du syndicat et vice-président de la commission sociale de la GGPME

Le 08 octobre 1999

- **Remarques générales sur l'exercice de la profession**

Les débits de boissons ou cafés font partie du secteur plus large comprenant l'hôtellerie, la restauration et les cafés. Le syndicat est organisé sur le même modèle. Le secteur comprend globalement 240 000 établissements parmi lesquels on compte 24% de cafés, soit environ 57 000 cafés. Les effectifs des cafés sont d'environ 35. 000 salariés auxquels il faut ajouter un nombre important d'emplois non salariés (aides familiaux).

Les licences nécessaires pour ouvrir un débit de boisson sont octroyées par les préfetures, le ministère de tutelle étant le Ministère de l'intérieur.

Au sortir de la seconde guerre mondiale, les cafés, bistrots, estaminets...sont en plein essor : cette expansion s'explique par la possibilité que donnent les cafés d'échapper à l'isolement , de se rassembler dans un lieu de convivialité.

Les années 1970 sont marquées par l'arrivée massive d'étrangers (anciennes colonies françaises, territoire d'outre mer...) dans les professions du secteur. En effet, le faible taux de qualification des métiers s'y rapportant (emplois de plongeurs, emplois d'entretiens et de ménage) attirent une main d'œuvre étrangère qui y voit l'espoir d'y occuper un emploi stable. En parallèle, le chômage commence à augmenter en France à partir de cette époque, d'où la volonté de freiner le flux d'étrangers vers ces professions et de réglementer la profession.

C'est dans le cadre de l'ordonnance de 1972 que l'article 31 du code des débits de boissons ferme la profession aux étrangers non communautaires : *« le déclarant doit justifier qu'il est français ou ressortissant d'un autre Etat de la Communauté économique européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace Economique Européen, les personnes d'une autre nationalité ne pouvant en aucun cas exercer la profession de débitants de boissons ».*

Selon le vice-président, cette décision s'inscrit dans un contexte politique plus large et est également fondée sur le fait que "ces gens créent un pôle d'insécurité dans le contexte économique difficile".

Aujourd'hui, le contexte économique est différent. Contrairement aux années 1970, souligne le vice-président du syndicat, le manque actuel de main d'œuvre peu qualifiée dans le secteur, d'autant plus que les français sont de plus en plus réticents à effectuer de telles tâches. Il est nécessaire dans ce contexte de trouver de la main d'œuvre en augmentant les flux migratoires vers la France.

- **L'opinion du syndicat sur la réglementation de la profession**



Dans les faits, le vice-président souligne le faible impact selon lui de l'ordonnance de 1972 réglementant la profession, et ce, pour deux raisons principales :

1. Le secteur comprend peu d'étrangers car les bistrots sont très liés aux traditions françaises en particulier celles du nord de la France.
2. Si des étrangers souhaitent ouvrir un débit de boisson, il leur est facile de détourner cette ordonnance, soit par acquisition de la nationalité française notamment par mariage avec une française, soit en nommant un français gérant de leur débit de boisson

Il s'agit moins, selon le Vice-président, d'un problème de réglementation que d'un problème de société du fait des "obstacles culturels d'intégration de cette population".

- **Sur la suppression éventuelle de l'ordonnance de 1972**

Deux raisons justifient selon le Vice-président le maintien de l'ordonnance :

1. L'Europe: on vit aujourd'hui en Europe ce qui justifie des degrés de restrictions différents entre communautaires et non communautaires.
2. La possibilité de maîtriser l'installation d'un certain nombre de "foyers à risque": Il est important de contrôler la concentration d'un même type de population en un même endroit afin de pouvoir réguler, respecter un certain équilibre, permettre le cosmopolitisme ceci justifie la réglementation de la profession quant à l'octroi de licences. Ce mode de contrôle au cas par cas est, selon le Vice-président, adapté à la profession.

2.11. METIERS DE LA COMMUNICATION

2.11.1 PROFESSIONS CONCERNEES

- Directeurs ou codirecteurs de publications de presse
- Directeurs ou codirecteurs de la publication d'un service de communication audiovisuelle
- Direction d'une société de coopérative de messagerie de presse
- Membres du comité de rédaction d'une entreprise éditant des publications destinées à la jeunesse

Il ne s'agit pas à proprement parler de professions mais plutôt d'activités spécifiques insuffisantes pour être considérées comme de véritables métiers. Nous avons repris les termes de la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle et de la loi du 16 juillet 1949 sur les publications destinées à la jeunesse. Ce sont plutôt des activités spécialisées qui ne permettent, pour certaines d'entre elles, pas de recevoir une rémunération ou ne sont pas exercées à plein temps.

Enfin, les journalistes étrangers sont soumis à des règles particulières.

2.11.2 ANALYSE DES RESTRICTIONS

Hormis les journalistes, l'accès à ces professions est soumis à une condition de nationalité française, entendue au sens strict. En effet les textes semblent imposer une condition de nationalité française afin d'exercer cette profession.

La jurisprudence a considéré que cette disposition imposait implicitement aux directeurs et aux codirecteurs de la publication d'être de nationalité française. Si cet article, dans sa rédaction issue de l'ordonnance de 1944 sur la presse, prévoyait explicitement que le directeur d'une publication périodique devait être de nationalité française, une loi de 1952 a modifié cette disposition de telle sorte qu'elle ne fait plus référence à la nationalité.

Les ressortissants communautaires ne sont visés par la réglementation. Or, ceux-ci peuvent en pratique accéder à ces professions. Une telle contradiction s'explique par le caractère désuet des textes. Ceux-ci n'ont pas été modifiés pour y introduire les dispositions prises en application du Traité de Rome. Cette convention prévaut, conformément à l'article 55 de la Constitution de 1958, sur les normes internes.

Seuls les journalistes échappent à la règle de la condition de nationalité. Ils sont cependant soumis à un contrôle particulier de l'Administration. Le Ministère chargé de l'information donne son avis après enquête afin que la commission de la carte d'identité des journalistes statue sur la demande.

Comme on peut le voir dans les fiches (volume 2), les restrictions concernent surtout les métiers de la presse. Ce domaine a été réglementé dès le XIX^{ème} siècle. En 1881 fut édictée une loi exigeant la nationalité française du directeur de publication de tout journal ou écrit périodique publié en France.

L'attitude pro-allemande d'une partie de la presse périodique a eu pour conséquence la promulgation de l'ordonnance du 26 août 1944 : la nationalité française de tous propriétaires associés, des bailleurs de fonds et autres participants à la vie financière de l'entreprise d'une publication périodique est exigée. En 1952, l'exigence de nationalité posée par la loi de 1881 est abrogée. Subsiste seulement celle de 1944.

Dés lors, le critère d'exclusion est surtout la périodicité des publications : le seuil est fixé à la parution mensuelle. Ceci se fonde sur l'idée qu'au delà de ce seuil l'influence de la presse sur l'opinion publique devient déterminante. Par ailleurs des conventions de réciprocité prévoient la possibilité pour certains étrangers de créer des entreprises d'édition de publications périodiques paraissant plus d'une fois par mois. Ces entreprises, ainsi que leurs publications, sont considérées comme étrangères : elles sont soumises en France à un régime de police administrative particulier.

Pour que la protection de la population française contre l'influence étrangère fut efficace, le législateur a réglementé les services accessoires de la presse : des ordonnances de 1945 et 1947 ont interdit aux étrangers les professions de directeur d'agence de presse (sous réserve de convention de réciprocité) et de messageries de presse.

La même logique de protection de la population française de tout influence étrangère néfaste a motivé les réglementations concernant les membres du comité de direction d'une entreprise ayant pour objet les publications destinées aux enfants et aux adolescents (L. 16/07/1949).

En conclusion, il faut souligner qu'un grand nombre de professions de presse ne sont pas interdites aux étrangers. De surcroît, un grand nombre de publications étrangères sont distribuées en France. L'efficacité, mais surtout l'utilité, des restrictions en vigueur ne sont pas certaines.

2.11.3 ELEMENTS DE CONCLUSION SUR LA PROFESSION

Il semble nécessaire de réactualiser les textes qui sont aujourd'hui contraires au Traité de Rome. Ceux-ci devraient prévoir la possibilité pour les ressortissants communautaires d'exercer ces professions du secteur de la communication. On peut également s'interroger sur la possibilité d'ouvrir ces professions aux étrangers non communautaires, dans la mesure où l'on voit mal quel argument milite aujourd'hui en faveur de l'inégalité de traitement entre nationaux et non nationaux dans ce domaine.

2.12. EXPLOITANTS DES RESSOURCES NATURELLES

2.12.1 PROFESSIONS CONCERNEES

a) Concessionnaires

- Concessionnaires de services publics
- Concessionnaires d'énergie hydraulique

b) Autre

- Explorants ou exploitants des ressources minérales des fonds marins

Seules peuvent être concessionnaires les personnes de nationalité française, strictement entendue. Ils sont titulaires d'une délégation de service public.

En revanche, la condition de nationalité est plus largement appréciée pour les explorants ou exploitants des ressources naturelles des fonds marins. Les ressortissants communautaires ou d'Etats liés avec la France par des conventions de réciprocité peuvent prétendre à l'exercice de cette profession.

2.12.2 ANALYSE DES RESTRICTIONS

2.12.2.1 Concession de service public et concessionnaires d'énergie électrique

En règle générale, rien ne s'oppose à ce que les personnes physiques ou morales de nationalité étrangère contractent avec l'administration française. Mais lorsque le contrat tend à associer plus étroitement le cocontractant à la gestion d'un service public, des réglementations ont été établies, et ce conformément à l'idée que ces professions se situent dans la continuité des emplois publics qui sont, par définition, fermés aux étrangers. Ces limitations expriment la crainte que l'étranger ne soit pas animé d'un même dévouement que les nationaux.

Ainsi des décrets-lois réservent aux Français les concessions d'énergie électrique (1919) et les concessions de service public (1938). Le code des communes a étendu cette limitation aux concessions communales. Ces restrictions ont dû cependant être écartées dans certains domaines (transport et distribution d'électricité...) pour les ressortissant de l'UE, et afin de tenir compte des obligations souscrites par la France dans le cadre communautaire (D. 15/04/1970). Les personnes concernées varient selon la structure de la société.

2.12.2.2 Explorants et exploitants des ressources minérales des fonds marins.

Le même sentiment de la nécessité de défendre la sécurité publique et d'assurer la continuité du service public, associé à l'idée du moindre dévouement de l'étranger, sont à l'origine de la condition de nationalité. Deux particularités cependant : la date tardive de la réglementation (1981) et la souplesse relative de la restriction (acceptation large des conventions de réciprocité).

2.13. SECTEUR AGRICOLE OU ALIMENTAIRE

2.13.1 PROFESSIONS CONCERNEES

- Collecteurs agréés de céréales
- Usagers des marchés d'intérêt national

La profession de **collecteur agréé de céréales** est fermée à tous les ressortissants autres que de nationalité française ou communautaire.

Les usagers des **marchés d'intérêt national** peuvent être de nationalité française, communautaire ou d'un Etat lié avec la France par une convention de réciprocité.

2.13.2 ANALYSE DES RESTRICTIONS

2.13.2.1 Collecteurs de céréales

Une ordonnance de 1967 a réservé cette profession aux seuls français et ressortissants communautaires. Cette mesure s'inscrit dans le cadre d'un contrôle général de la production nationale de céréales et notamment de blé. Les gouvernants légitiment leur intervention par le caractère essentiel des céréales pour les besoins alimentaires d'un pays. Encore une fois cette législation se fonde sur une défiance de l'étranger. Ce qui en l'espèce peut paraître étonnant est le caractère tardif de la réglementation. En effet, elle va à l'encontre de la tendance libérale qui prévaut désormais dans le domaine du commerce des denrées agricoles.

2.14. ARMES ET MUNITIONS

2.14.1 PROFESSIONS CONCERNEES

Il s'agit des administrateurs des entreprises de poudre et substance explosive et des détenteurs d'une licence de fabrication d'armes et de munitions.

L'accès à ces deux professions est soumis à une condition de nationalité française ou communautaire.

2.14.2 ELEMENTS HISTORIQUES

Le secteur de l'armement est étroitement lié à la prérogative étatique de garantie de la sécurité publique intérieure et extérieure et de la sauvegarde des intérêts nationaux. Ainsi, le décret du 14 août 1939 réserve aux Français la licence de fabrication d'armes et de munitions.

2.15. POMPES FUNEBRES

2.15.1 PROFESSIONS CONCERNEES

Il s'agit des dirigeants de régies, entreprises, associations ou établissements des services extérieurs des pompes funèbres et des thanatopracteurs.

2.15.2 ANALYSE DES RESTRICTIONS

3. ANNEXES

3.1. MODE DE RECUEIL DE L'INFORMATION EN VUE DE L'ETABLISSEMENT DE LA CLASSIFICATION

Afin d'établir notre classification, nous avons pris comme point de départ certains documents contenant déjà des listes ou ébauches de listes des professions réglementées. Les deux inventaires les plus complets ont été réalisés par d'éminents professeurs de droit, spécialisés en droit international privé ou en droit des étrangers.

Le premier a été élaboré par J. Maury et P. Lagarde dans leur étude relative aux étrangers, publiée dans le répertoire Dalloz de droit international⁸. Cet article a été réactualisé par P. Lagarde et F. Jault-Seseke en 1998 et figure dans la dernière édition du Répertoire Dalloz précité.

Ce travail répertorie les professions réglementées par ordre alphabétique en donnant les références des textes qui refusent expressément aux étrangers le bénéfice de leurs dispositions ou le subordonnent à des conditions plus strictes que celles qui sont imposées aux français

L'inventaire le plus long mais sans doute le plus exhaustif est celui du Jurisclasseur de Droit international relatif à la « condition des étrangers en France ». Six fascicules nous ont servi de support afin d'établir notre liste.

Les articles concernant le droit public écrits par D. Lochak nous ont été utiles afin d'identifier les professions, à la frontière entre le secteur public et le secteur privé qui sont fermées aux étrangers. Ce sont les professions qui participent à la gestion du service public, à une mission de service public, notamment celui de la justice, de la santé, de l'enseignement, des pompes funèbres, à l'exercice de l'autorité publique

Le volet « Droits professionnels » de ce travail réalisé par N. Guimezanes, à partir de l'édition précédente écrite par M. Simon-Depitre, passe en revue les professions libérales, commerciales, industrielles, artisanales, et agricoles interdites ou restreintes aux étrangers.

Par ailleurs, les dictionnaires permanents de droit fournissent des indications précises sur les obligations imposées aux étrangers qui souhaitent exercer en France une activité professionnelle. Les listes qu'ils fournissent sont cependant incomplètes et inorganisées. Le dictionnaire permanent de droit des étrangers s'intéresse aux professions réglementées, aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé dans le domaine de l'enseignement, ainsi que dans le domaine médical et paramédical. Le dictionnaire permanent de droit des affaires concerne les activités commerciales, pour l'exercice desquelles les étrangers doivent avoir obtenu le statut de commerçant ainsi que le titre de séjour correspondant.

La dernière édition de l'Omiclasseur reprend cette liste à quelques exceptions près sous une forme très synthétique.

⁸ Les références des documents cités figurent en bibliographie.

Les différents ouvrages des éditions Lamy ou Francis Lefèbvre reprennent et complètent ces données dans différents domaines.

Certains ouvrages ou articles de doctrine ont enrichi cette liste. Ainsi le rapport du CERC-Association, celui du Conseil national des populations immigrées, Plein Droit, la revue du Gisti datée d'avril dernier citent certaines de ces professions.

Enfin une recherche par thème dans les différents codes nous a permis de compléter utilement les listes élaborées.

Nous avons par la suite vérifié et actualisé ces données en recherchant chacun des textes cités.

3.2. ANNEXE 2

**Liste des professions du secteur privé
dont l'accès est limité aux étrangers
par niveau de restriction**

comprenant :

- Liste 1 : professions dont l'accès est soumis au moins à une condition de nationalité et éventuellement une condition de diplôme français)
- Liste 2 : professions dont l'accès est rendu difficile aux étrangers (accès soumis à l'obtention d'un diplôme français ou à un contrôle administratif)

Liste 1 :
Liste des professions du secteur privé dont l'accès est soumis à une condition de nationalité

Cette liste comprend:

1. Les professions dont l'accès est soumis à une condition de **nationalité française** (c'est à dire professions fermées à tous les ressortissants étrangers quelle que soit leur nationalité)
2. Les professions dont l'accès est soumis à une condition de **nationalité française ou communautaire** (c'est à dire professions fermées aux ressortissants étrangers sauf à ceux d'Etats membres de l'Union Européenne ou d'Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen)
3. Les professions dont l'accès est soumis à une condition de **nationalité française, communautaire ou d'un pays lié avec la France par une convention de réciprocité** (c'est à dire professions fermées aux ressortissants d'Etats non membres de l'Union Européenne, d'Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen et d'Etats non liés avec la France par une convention de réciprocité)

Commentaire explicatif

*Les dispositions les plus restrictives concernant l'accès des étrangers à certaines professions consistent en l'imposition d'une condition de **nationalité française**. Or, la plupart des textes admettent que les ressortissants communautaires exercent les professions réglementées au même titre que les français. Ils procèdent en quelque sorte à l'assimilation des ressortissants d'un Etat membre de l'Union Européenne aux nationaux. Les ressortissants d'un Etat partie à l'EEE⁹ bénéficient pour presque toutes les professions réglementées du même traitement de faveur que les ressortissants de l'Union Européenne.*

*En outre, les textes autorisent parfois les étrangers à exercer la profession sous condition de **réciprocité**. Une telle disposition signifie que les ressortissants des Etats qui accordent aux Français la faculté d'exercer sous les mêmes conditions l'activité professionnelle en question sur leur territoire peuvent exercer cette activité professionnelle en France.*

1. Professions dont l'accès est soumis à une condition de nationalité française

⁹ L'Espace Economique Européen (EEE) est constitué des pays membres de l'Union Européenne, de l'Islande, du Lichtenstein et de la Norvège.



Professions judiciaires *Professions libérales :

- Administrateurs judiciaires
- Conseillers du travail
- Mandataires judiciaires à la liquidation des entreprises

Officiers publics et ministériels :

- Greffiers des tribunaux de commerce
- Huissiers de justice
- Notaires

TransporteursMaritimes :

- Capitaines de navires français

Aériens :

- Personnel navigant professionnel (commandants de bord, pilotes, mécaniciens, équipage...)
- Dirigeants d'une entreprise de transport aérien

Métiers de la communication

- Directeurs ou codirecteurs de publications de presse
- Directeurs ou codirecteurs de la publication d'un service de communication audiovisuelle
- Directeurs d'une société de coopérative de messagerie de presse
- Membres du comité de rédaction d'une entreprise éditant des publications destinées à la jeunesse

Concessionnaires

- Concessionnaires de services publics
- Concessionnaires d'énergie hydraulique

Enseignement privé

Directeurs et professeurs d'une école d'enseignement technique du secondaire
Directeurs des établissements d'enseignement primaire et secondaire

** les professions annotées par ce symbole sont celles dont l'accès est également soumis à une condition de **diplôme français***

2. Professions dont l'accès est soumis à une condition de nationalité française ou communautaire

Professions de santé*

- Directeurs et directeurs adjoints des laboratoires d'analyse biomédicale lorsqu'ils sont titulaires du diplôme de vétérinaire
- Vétérinaires

Professions judiciaires *

Officiers ministériels

- Avoués près les cours d'appel
- Avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation
- Commissaires-priseurs

Intermédiaires

- Courtiers de marchandises assermentés *
- Courtiers interprètes et conducteurs de navires

Loisirs

- Directeurs, membres du comité de direction et personnel des Cercles et Casinos
- Directeurs de salles de spectacles *

Armes et munitions

- Administrateurs des entreprises de poudre et substance explosive
- Détenteurs d'une licence de fabrication d'armes et de munitions

Divers

- Débitants de tabac
- Collecteurs agréés de céréales
- Dirigeants de régies, entreprises, associations ou établissements des services extérieurs des pompes funèbres *
- Géomètres experts *

* les professions annotées par ce symbole sont celles dont l'accès est également soumis à une condition de **diplôme français**

3. Professions dont l'accès est soumis à une condition de nationalité française, communautaire ou d'un pays lié avec la France par une convention de réciprocité

Professions médicales *

- Médecins
- Chirurgiens-dentistes
- Sages femmes

Autres professions de santé *

- Directeurs et directeurs adjoints des laboratoires d'analyse biomédicale pour les titulaires du diplôme de médecin ou pharmacien
- Pharmaciens

Profession judiciaire

- Avocats *

Professions comptables et financières

- Démarcheurs financiers (Prestataires de services d'investissements, anciens agents de change et auxiliaires des professions boursières, anciens remisiers et gérants de portefeuille)
- Experts comptables *
- Commissaires aux comptes *

Intermédiaires *

- Agents généraux d'assurance
- Courtiers d'assurance

Sécurité, surveillance, recherches

- Dirigeants ou collaborateurs indépendants des agences privées de recherches
- Dirigeants d'entreprises de surveillance, transport de fonds, protection des personnes, ou gardiennage

Autres

- Débitants de boissons
- Guides interprètes de tourisme (nationaux ou régionaux) et conférenciers nationaux*
- Usagers des marchés d'intérêt national
- Architectes *
- Commissionnaires de transport *
- Explorants et exploitants des ressources minérales des fonds marins

* les professions annotées par ce symbole sont celles dont l'accès est également soumis à une condition de **diplôme français**

Liste 2 :
Professions dont l'accès est rendu difficile aux étrangers

Cette liste comprend :

1. Les professions dont l'accès est soumis à une condition de **diplôme français**
2. *Les professions dont l'accès est soumis à un **contrôle du Gouvernement ou de l'Administration***

1. Professions dont l'accès est soumis à une condition de diplôme français**Professions de santé**Professions paramédicales

Assistants de service social

Audioprothésistes

Ergothérapeutes

Infirmiers

Manipulateurs d'électroradiologie médicale

Masseurs-kinésithérapeutes

Opticiens-lunetiers

Orthophonistes

Orthoptistes

Pédicures-podologues

Psychomotriciens

Puéricultrices

Techniciens en analyse biomédicale

Laborantins

Autres professions de santé

Préparateurs en pharmacie

Enseignement privé

Jardinières d'enfants

Intermédiaires

Agents immobiliers

Agents de voyage

Pompes funèbres

Agents de régies, entreprises, associations ou établissements des services extérieurs des pompes funèbres

Thanatopracteurs

Divers

Conseils en propriété industrielle

Dirigeants d'entreprises de coiffure, coiffeurs

2. Professions dont l'accès est soumis à un contrôle administratif

Enseignement privé

Directeurs et enseignants des établissements libres de l'enseignement supérieur
Directeurs et professeurs d'une école d'enseignement technique du secondaire

Professions commerciales

Marchands ambulants
Marchands forains

Divers

Agents artistiques, imprésarios

3.3. ANNEXE 3

**Liste globale des professions du secteur privé
dont l'accès est limité aux étrangers
(classées par familles professionnelles, toutes restrictions
confondues)**

Cette liste générale reprend une typologie classique. Les emplois restreints aux étrangers sont classés par famille professionnelle. Une telle typologie s'inspire notamment du Répertoire Opérationnel des Métiers et des Emplois (ROME), classement des emplois utilisés notamment par l'ANPE et de la nomenclature des Professions et Catégories Socioprofessionnelles (PCS) utilisée dans la codification du Recensement de la population.

Nous avons répertorié les 15 grands secteurs d'activités

1. Professions de santé

b) Professions médicales

Médecins
Chirurgiens-dentistes
Sages femmes

b) Professions paramédicales

Aides soignantes
Assistants de service social
Audioprothésistes
Auxiliaire de puériculture
Ergothérapeutes
Infirmiers
Manipulateurs d'électroradiologie médicale
Masseurs-kinésithérapeutes
Opticiens-lunetiers
Orthophonistes
Orthoptistes
Pédicures-podologues
Psychomotriciens
Puéricultrices
Techniciens en analyse biomédicale
Laborantins

c) Autres professions de santé



Directeurs et directeurs adjoints des laboratoires d'analyse biomédical
 Pharmaciens
 Préparateurs en pharmacie
 Vétérinaires

2. Professions judiciaires

a) Professions libérales

Avocats
 Administrateurs judiciaires
 Conseils en propriété industrielle
 Conseillers du travail
 Mandataires judiciaires à la liquidation des entreprises

b) Officiers publics et ministériels

Greffiers des tribunaux de commerce
 Huissiers de justice
 Notaires

d) Officiers ministériels

Avoués près les cours d'appel
 Avocats au CE et à la Cour de Cassation
 Commissaires-priseurs

3. Professions comptables et financières

Démarcheurs financiers (Prestataires de services d'investissements, anciens agents de change et auxiliaires des professions boursières, anciens remisiers et gérants de portefeuille)
 Experts comptables
 Commissaires aux comptes

4. Transporteurs routiers, maritimes et aériens

Commissionnaires de transport
 Transporteurs maritimes :
 Capitaines de navires français
 Transporteur aérien :
 Personnel navigant professionnel (commandants de bord, pilotes, mécaniciens, équipage...)
 Dirigeants d'une entreprise de transport aérien

5. Métiers de l'urbanisme

Architectes
 Géomètres experts

6. Enseignement privé

Directeurs et enseignants des établissements libres de l'enseignement supérieur
 Directeurs des établissements d'enseignement secondaire
 Directeurs des établissements d'enseignement primaire
 Directeurs et professeurs d'une école d'enseignement technique du secondaire
 Jardinières d'enfants
 Enseignements à distance

7. Intermédiaires

Agents artistiques, imprésarios
 Agents de voyage
 Agents généraux d'assurance
 Agents immobiliers
 Courtiers de marchandises assermenté
 Courtiers d'assurance
 Courtiers interprètes et conducteurs de navires

8. Sécurité, surveillance, recherches

Dirigeants ou collaborateurs indépendants des agences privées de recherches
 Dirigeants d'entreprises de surveillance, transport de fonds, protection des personnes, ou gardiennage

9. Tourisme, loisirs

Directeurs, membres du comité de direction et personnel des Cercles et Casinos
 Directeurs de salles de spectacles
 Guides interprètes de tourisme (nationaux ou régionaux) et conférenciers nationaux

10. Activités commerciales spécialisées

Dirigeants d'entreprises de coiffure, coiffeurs
 Débitants de tabac
 Débitants de boissons
 Marchands ambulants
 Marchands forains

11. Métiers de la communication

Directeurs ou codirecteurs de publications de presse
 Directeurs ou codirecteurs de la publication d'un service de communication audiovisuelle
 Direction d'une société de coopérative de messagerie de presse
 Membres du comité de rédaction d'une entreprise éditant des publications destinées à la jeunesse

12. Exploitants des ressources naturelles



c) Concessionnaires

Concessionnaires de services publics
Concessionnaires d'énergie hydraulique

d) Autre

Explorants ou exploitants des ressources minérales des fonds marins

13. Professions du secteur agricole ou alimentaire

Collecteurs agréés de céréales
Usagers des marchés d'intérêt national

14. Armes et munitions

Administrateurs des entreprises de poudre et substance explosive
Détenteurs d'une licence de fabrication d'armes et de munitions

15. POMPES FUNÈBRES

Dirigeants de régies, entreprises, associations ou établissements des services extérieurs des pompes funèbres
Agents de régies, entreprises, associations ou établissements des services extérieurs des pompes funèbres
Thanatopracteurs

3.4. ANNEXE 4 : ENTRETIENS AVEC LES ORGANISATIONS SYNDICALES

CFDT

Entretien avec:

- Monsieur Alain Caron, membre de la commission exécutive de la CFDT en charge des libertés et de l'immigration.
- Monsieur Omar Ben Saïd, secrétaire confédéral chargé de l'immigration

Le 18 octobre 1999

Réflexion générale

Selon nos interlocuteurs, il est important de revenir aux **causes historiques** pour comprendre d'où viennent les restrictions : ce faisant, l'on comprend que pour un grand nombre de ces professions (notamment libérales et artisanales), la justification n'est plus du tout d'actualité, les restrictions provenant d'un héritage du début du 20ème siècle.

Réflexion par profession

Professions judiciaires

Pour toutes les professions judiciaires dont l'accès est soumis strictement à une condition de nationalité française, la fermeture aux étrangers se justifierait à l'unique condition qu'il s'agisse de fonctions relevant de l'exercice de l'autorité publique en vertu de l'article 55 du traité de Rome.

Or, selon la CFDT, parmi les professions recensées, aucune ne justifie ce titre, ne touchant pas au coeur de l'Etat pour qu'on puisse y mettre des restrictions de ce type. Pour ces professions, il semble plus important de réfléchir en terme de contenu de la mission, nature, modalités de contrôle.

Professions de santé :

L'argument de "*numerus clausus*" n'est pas justifié : les règles protectrices ne sont pas utilisées dans leur globalité dans la mesure où les problèmes économiques que peut rencontrer une profession doivent inclure le fait que les étrangers y aient accès. Même s'il existe des logiques économiques qui rendent l'ouverture plus difficile, elles ne justifient pas pour autant la fermeture de la profession.

Il est important de voir l'impact sur l'emploi public.

Coiffure :

L'aspect qualification ne va pas de soi.

L'appellation "cheveux négroïde" a des connotations racistes.



Transport

Pour les capitaines de navires français, le personnel navigant : la restriction est clairement liée à des critères de défense nationale qui ne sont plus justifiés aujourd'hui.

Professions juridiques

les conditions de réciprocité sont bien pratiques pour justifier les limites et introduisent certaines inégalités notamment avec les pays en voie de développement; un débat est à mener à ce sujet.

Transporteurs

Il se pose avant tout un problème de statut et non de nationalité.

Concessionnaires

Ce qui importe avant tout, c'est la nature de la concession.

Quelques éléments de conclusion

Les professions concernées sont pour la plupart des professions aux effectifs souvent limités, ayant leurs propres règles de fonctionnement, qui "ronronnent bien".

Pour un grand nombre de ces professions, la justification qui fonde la restriction ne semble plus d'actualité et, dans ce contexte, il est important de distinguer ce qui relève d'une démarche où les critères sont encore pertinents ou non.

Il est donc nécessaire de s'interroger sur la manière dont les évolutions peuvent être conduites par rapport au contexte actuel. D'où la nécessité de porter un regard différent sur ces professions et de raisonner en particulier par rapport à la mise en place de contrats pouvant intégrer le contenu des contraintes, réfléchir sur les problèmes de statuts, de nature, de contenu de la mission, de modalités de contrôle.

Dans le futur, ces professions seront certainement davantage bousculées par l'évolution des conditions économiques que par le maintien des conditions d'accès. En particulier, les négociations de l'OMC (Seattle Round) devraient permettre l'ouverture de ces professions et introduire une approche plus globale.

CGT

Entretien avec:

- Monsieur Gérard Chemouil, responsable du secteur immigration
- Madame Marie France Boutroue , chargée des questions liées aux conventions collectives, membre du groupe de pilotage sur la lutte contre les discriminations

Le 02 Novembre 1999

Réflexion générale

Nos interlocuteurs mettent en avant l'importance du nombre de professions libérales concernées par ces restrictions qui ne relèvent donc pas de leurs compétences

Réflexions sur la condition de nationalité

Selon la CGT, celles-ci ne se justifient pas, hormis pour les professions liées à l'exercice de l'autorité publique. Pour toutes les autres, il convient de supprimer la condition de nationalité pour les ressortissants communautaires et non communautaires.

La CGT juge que le système de la réciprocité n'est pas adapté dans la mesure où les personnes sont prises en otages des rapports entre les Etats. Ce système ne permet pas d'avancer et engendre un nivellement par le bas

Elle se prononce également en défaveur du système des quotas, système en désuétude.

Réflexions sur la condition de diplôme

Celle-ci ne se justifie pas aux yeux de nos interlocuteurs, qui préconisent plutôt de mettre en place un système selon lequel le diplôme du pays concerné serait reconnu comme équivalent à un diplôme national, sous réserve qu'il soit complété par une formation pour chaque profession permettant à la personne d'accéder à un niveau de compétences équivalent au niveau national pour la profession concernée.

Ceci nécessiterait une période d'adaptation provisoire intégrant une formation technique complémentaire à l'issue de laquelle la situation des ressortissants non communautaires pourrait être calée sur celle des ressortissants communautaires. Ceci permettrait une égalité de traitement entre français et étrangers dans le cadre des conventions collectives.

3.5. ANNEXE 5 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Experts

Madame Danielle Lochak , professeur des universités

Monsieur Jean Michel Belorgey, conseiller d'Etat

Ordres, fédérations et syndicats professionnels

Ordre des médecins

Monsieur le Professeur Glorion, Président de l'ordre des médecins

Madame Frédérique Darmon, conseiller juridique de l'ordre, section éthique et déontologie

Ordre des avocats (barreau de Paris)

Maître Vatier, ancien bâtonnier de l'ordre des avocats au barreau de Paris, représentant le bâtonnier en exercice, M^e De La Garanderie

Ordre des experts comptables

Madame Michelin, Directrice de la formation de l'ordre des experts comptables

Ordre des vétérinaires

Monsieur Rondeau, Président de l'ordre des vétérinaires

Fédération française des masseurs kinésithérapeutes rééducateurs

Monsieur Bazoge, Secrétaire général de la Fédération et Directeur de l'Association de gestion agréée des kinésithérapeutes et professions paramédicales.

Confédération nationale des débitants de tabac

Monsieur Rémy Trischler, Président de la confédération nationale des débitants de tabacs,

Monsieur Bernard Bouny, Trésorier général

Monsieur Gilles Pivette, Directeur de la confédération des chambres syndicales des débitants de tabac de France

Syndicat national des restaurateurs, limonadiers et hôteliers

Monsieur Jean-François Veysset, Vice-Président du syndicat et vice-président de la commission sociale de la CGPME

Fédération nationale des infirmières

Madame Ourth-Bresle, Présidente de la Fédération

Fédération nationale de la coiffure

Monsieur Maréchal, Secrétaire général de la Fédération Nationale de la Coiffure Française, Délégué général de la Confédération internationale de la Coiffure

FNTR (Fédération Nationale des Transports Routiers)

Madame Isabelle Dupont-Friez, Déléguée aux Affaires juridiques et Communautaires



SGEC (Secrétariat Général de l'Enseignement Catholique)

Monsieur Jacques Bizot, Délégué Général

Ministères de tutelle**Ministère de l'Education nationale et de la Recherche**

Madame Wagner , responsable de la sous-direction de l'enseignement privé

Monsieur Clavigio, responsable du bureau du personnel enseignement privé

Ministère de l'Economie et des Finances (la Direction générale des impôts)

Madame Tesson, représentant le ministère de tutelle pour les experts comptables

Représentants de syndicats de salariés**CFDT**

Monsieur Alain Caron, membre de la commission exécutive de la CFDT en charge des libertés et de l'immigration.

Monsieur Omar Ben Said, secrétaire confédéral chargé de l'immigration

CGT

Monsieur Gérard Chemouil, responsable du secteur immigration

Madame Marie France Boutroue , chargée des questions liées aux conventions collectives, membre du groupe de pilotage sur la lutte contre les discriminations

Ont été contactés mais non rencontrés**APCM**

Madame Chantal Lisbonis, Direction de la Formation et Promotion de l'apprentissage

MEDEF

Madame Catherine Martin (professions recensées par l'étude en dehors du champ du MEDEF)

A été contacté mais n'a pas souhaité répondre à nos questions lors de la rencontre**Ordre des chirurgiens dentistes**