

N°s 417128, 417445

- Association Groupement d'information
et de soutien sur les questions
sexuées et sexuelles (GISS)
- Mme F...

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies
Séance du 18 février 2019
Lecture du 28 février 2019

CONCLUSIONS

Mme Sophie Roussel, rapporteure publique

La grammaire, l'orthographe et la syntaxe ont-elles en France un autre juge que l'usage ? La grande querelle française autour de la féminisation des noms¹, loin d'être close, semble indiquer que la réponse à cette question est négative.

Votre prétoire a d'ailleurs été le témoin, du moins dans la sphère administrative, de certains des combats, en réalité surtout des résistances, qui s'y déploient. Vous avez ainsi, par une décision du 9 juin 2000 (CE, 9 juin 2000, *Association professionnelle des magistrats*, n° 208243, p. 226), rejeté le recours d'un syndicat de magistrats contestant la nomination d'une procureure générale, en jugeant que l'utilisation de termes féminisés pour désigner, dans un décret de nomination, les emplois quitté et à pourvoir est sans incidence sur la légalité de la décision, dès lors que celle-ci est rédigée en français et ne comporte pas d'ambiguïté quant à la personne et aux emplois concernés. Tout comme vous avez rejeté le recours d'une contrôleur générale des armées demandant, en invoquant le principe constitutionnel d'égalité, la modification de la mention féminisée de son grade (CE, 28 novembre 2003, *Mme C...*, n° 224820, T. pp. 628-633-661-819).

Curieusement, vous n'avez eu à connaître ni de la circulaire conjointe d'Yvette Roudy, ministre des droits de la femme, et d'Anicet Le Pors, ministre de la fonction publique, du 24 janvier 1983 « *relative à l'égalité entre les femmes et les hommes et à la mixité de la fonction publique* », ni de celle remarquée du Premier ministre Laurent Fabius du 11 mars 1986 « *relative à la féminisation des noms de métier, fonction, grade ou titre* », ni encore de celle signée par Lionel Jospin le 6 mars 1998 ayant le même objet, qui ont toutes trois essuyé les foudres de l'Académie française à coup de déclarations solennelles, de mises au point et de tribunes ironiques pour avoir recommandé, dans des champs chaque fois plus larges, la féminisation des noms de métiers, grades, fonctions ou titres.

Vous avez été en revanche saisis d'un recours, que vous avez rejeté, contre la circulaire du Premier ministre du 21 février 2012 relative à la suppression du terme « Mademoiselle » et à son remplacement impératif par « Madame » dans les formulaires et correspondances des administrations, ce qui vous a permis de théoriser par une décision publiée au Recueil non pas

¹ B. Cerquiglini, *La ministre est enceinte ou la grande querelle de la féminisation des noms*, Seuil, oct. 2018.

sur les « *stéréotypes sexistes qui freinent le progrès vers une égalité plus réelle* »² entre les femmes et les hommes mais, plus prosaïquement, sur les pouvoirs dont dispose le Premier ministre pour agir par voie de circulaire (CE, 26 décembre 2012, *Association « Libérez les Mademoiselles ! »*, n° 358226, p. 501).

Avec les recours de l'association « Groupement d'information et de soutien sur les questions sexuées et sexuelles (GISS) » et de Mme Y... F... contre la circulaire du Premier ministre du 21 novembre 2017 relative aux règles de féminisation et de rédaction des textes publiés au *Journal officiel* de la République française, vous êtes pour la première fois saisis par des requérants qui, loin de s'opposer à tout changement des pratiques grammaticales et syntaxiques en matière de féminisation, estiment au contraire que les dispositions prises par le Premier ministre dans la circulaire du 21 novembre 2017 ne combattent pas suffisamment le sexisme latent dans le langage.

Cette circulaire, adressée aux seuls membres du Gouvernement, énonce cinq règles.

Sont premièrement isolés les textes réglementaires pour la rédaction desquels il convient d'utiliser le masculin s'agissant des termes susceptibles de s'appliquer aussi bien aux hommes qu'aux femmes.

Les trois règles suivantes visent les cas où il n'est pas fait référence, de façon impersonnelle et générale, à une fonction, mais à la personne occupant ou ayant vocation à occuper cette fonction. Il est ainsi demandé, dans l'intitulé d'un texte, son article d'exécution ou dans les actes de nomination, d'accorder l'intitulé de la fonction au genre de la personne qui l'occupe et de systématiquement féminiser l'intitulé des fonctions tenues par une femme, en suivant les règles énoncées par le guide d'aide à la féminisation des noms de métiers, titres, grades et fonctions élaboré en 1999 par le Centre national de la recherche scientifique et l'Institut national de la langue française intitulé « *Femme, j'écris ton nom...* ». A cet égard, la circulaire attaquée marque une avancée notable par rapport à la circulaire Jospin de 1998, laquelle se bornait à recommander de recourir aux appellations féminines « *dès lors qu'il s'agit de termes dont le féminin est par ailleurs d'usage courant* ». Dans les actes de recrutement et les avis de vacances publiés au *Journal officiel*, il est en outre demandé de recourir à des formules telles que « le candidat ou la candidate » afin de ne pas marquer de préférence de genre.

Il est enfin demandé aux membres du Gouvernement et aux services placés sous leur autorité de proscrire, en particulier pour les textes destinés à être publiés au *Journal officiel*, « *les pratiques rédactionnelles et typographiques visant à substituer à l'emploi du masculin, lorsqu'il est utilisé dans un sens générique, une graphie faisant ressortir l'existence d'une forme féminine.* »

Indiquons sans attendre, pour ne plus y revenir, que cette graphie particulière n'est qu'une des modalités de ce qui est habituellement désigné sous l'appellation d'écriture « inclusive » ou « épïcène ». Celle-ci se présente en effet comme un ensemble d'attentions graphiques et syntaxiques permettant d'assurer dans la langue une égalité des représentations entre les femmes et les hommes, en explicitant toujours la mixité d'un groupe humain, soit par la « réduplication » qui correspond à une explicitation lexicale (les candidats et les candidates),

² Formule issue du premier paragraphe de la circulaire du Premier ministre du 21 novembre 2017 relative aux règles de féminisation et de rédaction des textes publiés au *Journal officiel* de la République française, attaquée.

soit par l'emploi d'un terme épïcène (les personnes candidates), soit encore par le recours à une graphie particulière autour du point médian (les candidat.e.s).

La circulaire attaquée est certainement justiciable d'un recours pour excès de pouvoir. Vous avez, avec la décision *Association « Libérez les Mademoiselles ! »* confirmé une veine jurisprudentielle relativement ancienne³ et rappelé que si le Premier ministre ne saurait exercer le pouvoir réglementaire qu'il tient de l'article 21 de la Constitution sans respecter les règles de forme ou de procédure applicables à cet exercice, notamment l'exigence de contreseing résultant de l'article 22 de la Constitution, il lui est toujours loisible, sur le fondement des dispositions de l'article 21 de la Constitution en vertu desquelles il dirige l'action du Gouvernement, d'adresser aux membres du Gouvernement et aux administrations des instructions par voie de circulaire, leur prescrivant d'agir dans un sens déterminé ou d'adopter telle interprétation des lois et règlements en vigueur. Déclinant votre jurisprudence *Duvignères* (CE, Section, 18 décembre 2002, n° 233618, p. 463) à cette catégorie particulière de circulaires, vous avez admis la recevabilité d'un recours pour excès de pouvoir formé contre leurs dispositions impératives à caractère général.

Sans renier ce précédent, nous sommes pour notre part d'avis que la circulaire attaquée s'apparente davantage à l'expression d'un pouvoir réglementaire d'organisation du service du Premier ministre au sens de votre jurisprudence *Jamart* (CE, Section, 7 février 1936, n° 43321, p. 172) que d'une circulaire *Duvignères* contenant des dispositions impératives, mais non normatives, à caractère général. Quoiqu'il en soit, le recours est sur ce point recevable.

Vous pourriez cependant, au vu des destinataires de la circulaire limités aux seuls membres du Gouvernement, hésiter sur une autre question de recevabilité : celle de l'intérêt à agir des requérantes, du moins de la seconde.

L'association a notamment pour objet social la lutte contre toutes les formes de discrimination liées au sexe ou au genre, directe ou indirecte, par tous moyens. Cela nous paraît suffisant pour agir contre la circulaire, dans la mesure celle-ci est introduite par le rappel de l'engagement du Gouvernement dans le renforcement de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Nous avons en revanche plus de doute sur l'intérêt pour agir de Mme F..., à qui le Premier ministre oppose une fin de non recevoir et qui ne se prévaut dans ses écritures d'aucune qualité particulière, pas même de sa qualité de femme qui apparaît pourtant dans la présentation de sa requête. Mme F... n'est en effet ni ministre, ni secrétaire d'Etat : elle n'est certainement pas le premier destinataire de la circulaire. Mais les textes publiés au *Journal officiel* et rédigés selon les prescriptions fixées par le Premier ministre ont vocation à s'appliquer à elle, comme à tous les administrés.

Dès lors que nous vous proposons de rejeter les deux requêtes, qui se recoupent assez largement et que vous joindrez pour statuer par une seule décision, vous pourriez prudemment réserver la question de la recevabilité de la seconde.

Venons-en à l'examen des moyens.

³ CE, Section, 31 janvier 1975, *Min. c/ Société des magasins périphériques de l'Ouest Rallye*, n° 91500, p. 69 ; CE, 31 décembre 1976, *Comité de défense des riverains de l'aéroport Paris Nord*, p. 580.

Vous écarterez d'autant plus facilement l'incompétence du Premier ministre que vous dissiperez l'ambiguïté que les requêtes tentent d'entretenir sur les destinataires de la circulaire et sur son objet.

Celle-ci se présente sans aucun doute possible comme une instruction interne au Gouvernement et aux administrations placées sous son autorité et n'a nullement pour objet d'encadrer la rédaction des textes publiés au *Journal officiel* émanant d'autres autorités publiques telles que le Président de la République, le Parlement, le Conseil constitutionnel ou les autorités administratives indépendantes, et encore moins l'usage du français par l'ensemble de ses locuteurs. La critique fondée sur l'atteinte portée au principe de séparation des pouvoirs garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ne peut dès lors être écartée que comme inopérante, tout comme celle fondée sur la méconnaissance de l'article 34 de la Constitution, au soutien de laquelle est invoquée la décision n° 94-345 DC du 29 juillet 1994 sur la loi relative à l'emploi de la langue française selon laquelle « *il incombe au législateur (...) d'édicter les règles concernant l'exercice du droit de libre communication et de la liberté de parler, d'écrire et d'imprimer* » (point 5) : le Premier ministre n'est en effet aucunement sorti de sa sphère de compétence *Jamart*, puisque la circulaire est exclusivement adressée aux membres du Gouvernement et aux administrations placées sous leur responsabilité.

Contrairement à ce qui est soutenu par Mme F..., il n'a pas davantage adopté de « *règles destinées à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats, fonctions et responsabilités* » au sens de l'article 1^{er} de la Constitution, lesquelles relèvent de la seule compétence du législateur ainsi que vous l'avez jugé par votre décision d'assemblée du 7 mai 2013, *Fédération CFTC de l'agriculture* (CE, n° 362280, p. 251).

Quant au moyen d'incompétence fondé sur la méconnaissance de l'article 111 de l'ordonnance du 25 août 1539 sur le fait de la justice, dite ordonnance de Villers-Cotterêts, il est inopérant : non pas à raison de ce que cette ordonnance ne serait plus en vigueur – vous avez pris parti en sens inverse par une décision du 14 juin 2018 (CE, 14 juin 2018, *M. L... et autres*, n°s 408261 et a., à mentionner aux tables) – mais parce que cet article, qui interdit l'usage du latin dans les actes de justice, ne détermine en rien un partage de compétence.

Sur le terrain de la légalité interne, les critiques sont plus particulièrement dirigées contre l'emploi du masculin, avec une portée générique, dans les actes réglementaires et contre l'interdiction du recours à la graphie popularisée sous l'appellation d'écriture inclusive, consistant à faire apparaître, autour d'un point médian, l'existence de la forme féminine d'un mot.

La plupart des moyens invoqués nous paraissent là encore inopérants, dans la mesure où les modalités de rédaction d'un acte administratif sont, par elles-mêmes, sans incidence sur sa portée et, pour cette raison, insusceptibles d'avoir pour effet de méconnaître le principe d'égalité entre les hommes et les femmes tel qu'il est consacré par la Constitution, les conventions internationales, par la loi ou encore par le droit de l'Union européenne. Le motif d'inopérance est même double sur ce dernier point, dès lors que la circulaire attaquée n'est pas prise pour l'application du droit de l'Union.

Pour la même raison, une simple règle d'orthographe, qui au demeurant n'est que le rappel de l'usage en vigueur, nous paraît insusceptible de constituer une discrimination, même

indirecte, vis-à-vis des personnes dites non-binaires, c'est-à-dire qui ne se reconnaissent ni dans le genre féminin, ni dans le genre masculin. Elle ne nous paraît pas davantage de nature à porter atteinte à leur vie privée.

Les circonstances entourant l'émergence, au XVII^{ème} siècle seulement, de la règle selon laquelle, en cas de désignation d'un groupe sexuellement mixte, « le masculin l'emporte sur le féminin », nous paraissent sans incidence sur ce point. Il est certes historiquement établi que le discours des promoteurs de cette règle d'accord n'était pas dénué de sexisme. Le seigneur Claude Fabre de Vaugelas⁴, l'un des tous premiers membres de l'Académie française créée en 1635, indique ainsi que la question du genre – masculin ou féminin – à utiliser devait être résolue en faveur du plus « noble » des genres, et non selon la règle des accords de proximité prévalant jusqu'alors. Nous relevons toutefois que la circulaire ne traite aucunement de ces règles d'accord. Et nous aurions au demeurant le plus grand mal à considérer, en dépit de ce contexte historique, que la perpétuation de cette règle, qui correspond à l'usage actuel, constitue une « promotion de la domination du genre masculin dans la langue » contraire à l'égalité entre les hommes et les femmes, comme le soutient la requête de l'association.

Pour ce qui concerne l'emploi générique du masculin dans les textes réglementaires, par opposition à l'emploi spécifique qui apparie le genre des mots et le sexe de la personne que ce mot désigne lorsque cette personne est connue, la règle édictée dans la circulaire nous paraît autant l'écho de l'usage actuellement en vigueur que l'explicitation de celui-ci : le masculin doit être interprété dans les textes réglementaires comme exprimant une valeur générique, sans intention d'exclure les destinataires potentiels de la norme de sexe féminin ou ne se réclamant d'aucun des deux sexes.

L'invocation de la liberté d'expression des agents publics participant à la rédaction des textes édictés par le Gouvernement et publiés au *Journal officiel* nous paraît également inopérante. Lorsqu'ils rédigent un acte administratif, réglementaire ou individuel, les agents publics s'expriment au nom de l'autorité institutionnelle compétente pour édicter cet acte, et non en leur nom propre. Or, nous l'avons dit, la circulaire attaquée n'a nullement pour objet, et pas davantage pour effet, d'encadrer la pratique de la langue française en dehors de la rédaction des textes publiés au *Journal officiel*. Elle n'encadre pas plus la liberté d'expression des enseignants-chercheurs. Toutes ces critiques sont inopérantes et ne peuvent qu'être écartées.

Nous ne voyons pas non plus comment l'objectif de valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme pourrait être méconnu, la prohibition de la technique du point médian étant plutôt de nature à contribuer à satisfaire cet objectif que l'inverse. Pour le reste, nous l'avons dit, tant les destinataires que le champ d'application des règles édictées sont précisément identifiés et aucune contradiction n'est à relever entre l'objectif énoncé en introduction de promotion de l'égalité, son titre et les différentes règles qu'elle édicte. Nous précisons que si vous pourriez douter de l'opérance d'un tel moyen s'agissant d'une circulaire *Duvignères*, dépourvue de pouvoir normatif – vous n'avez d'après nos recherches jamais pris parti ni dans un sens, ni dans l'autre, par une décision fichée⁵ –, tel n'est pas le cas si vous considérez comme nous que la circulaire attaquée est l'expression du pouvoir réglementaire *Jamart* dont est doté le Premier ministre en vertu de l'article 21 de la Constitution.

⁴ C. F. de Vaugelas, *Remarques sur la langue française*, Lovis Billaine, 1663 (1647)

⁵ Voyez, pour un cas où vous avez écarté un tel moyen dirigé contre une circulaire sans l'assortir d'un « en tout état de cause » : CE, 6^{ème} ch., 4 février 2009, *M. L...*, n° 311632, inédite. En sens contraire, JRCE, 13 mai 2002, *Section française de l'observatoire international de prisons*, n° 246751, inédite.

Nous nous arrêterons pour finir sur le moyen d'erreur manifeste d'appréciation soulevé par l'association. Il faut, pour qu'un tel moyen prenne chair, une norme de référence, un standard de contrôle. En matière de grammaire et de syntaxe, on oppose fréquemment la grammaire normative, notamment celle recommandée par l'Académie française à qui les statuts de 1635, toujours en vigueur, donnent pour mission de « *donner des règles certaines à notre langue et à la rendre pure, éloquente et capable de traiter les arts et les sciences* »⁶, à la grammaire descriptive, fruit de l'observation du ou des usages. Mais la langue française appartient d'abord à ses locuteurs dont la liberté de communication et d'expression proclamée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen implique « *le droit pour chacun de choisir les termes jugés par lui les mieux appropriés à l'expression de sa pensée* » (décision n° 94-345 DC du Conseil constitutionnel, précitée). Et aucune norme supérieure ni aucun principe n'interdit au Gouvernement de montrer l'exemple dans sa sphère de compétence, soit en se recommandant de l'usage, comme ici s'agissant de la technique du point médian, soit en s'écartant de l'usage, par exemple en promouvant la féminisation des noms des métiers et certains néologismes.

Nous concluons par ces motifs au rejet des deux requêtes.

⁶ Nous relevons sur le sujet qui nous occupe que l'Académie française a pris position, dans une déclaration solennelle du 26 octobre 2017, et s'alarme de la diffusion de l'écriture dite « inclusive » : <http://www.academie-francaise.fr/actualites/declaration-de-lacademie-francaise-sur-lecriture-dite-inclusive>