

**Conseil d'État**

**N° 417128**

**ECLI:FR:CECHR:2019:417128.20190228**

Inédit au recueil Lebon

**2ème - 7ème chambres réunies**

Mme Sophie-Caroline de Margerie, rapporteur  
Mme Sophie Roussel, rapporteur public  
SCP CELICE, SOLTNER, TEXIDOR, PERIER, avocats

**Lecture du jeudi 28 février 2019**

**REPUBLIQUE FRANCAISE**  
**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 417128, par une requête, enregistrée le 8 janvier 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association " Groupement d'information et de soutien sur les questions sexuées et sexuelles " demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir 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 ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat le versement de la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

2° Sous le n° 417445, par une requête, enregistrée le 19 janvier 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, Mme B...A...demande au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir 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.

.....  
Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution ;
- le traité sur l'Union européenne, notamment son article 2 ;
- le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment son article 157 ;
- la directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 ;
- l'ordonnance du 25 août 1539 sur le fait de la justice, dite ordonnance de Villers-Cotterêts ;
- le code de justice administrative.

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Sophie-Caroline de Margerie, conseiller d'Etat,
- les conclusions de Mme Sophie Roussel, rapporteur public,

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Célice, Soltner, Texidor, Périer, avocat de l'Association " Groupement d'information et de soutien sur les questions sexuées et sexuelles " ;

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes présentées par l'association " Groupement d'information et de soutien sur les questions sexuées et sexuelles " et Mme B...A...sont dirigées contre la même circulaire. Il y a en conséquence lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

2. L'interprétation que, par voie, notamment, de circulaires ou d'instructions, l'autorité administrative donne des lois et règlements qu'elle a pour mission de mettre en oeuvre n'est pas susceptible d'être déférée au juge de l'excès de pouvoir lorsque, étant dénuée de caractère impératif, elle ne saurait, quel qu'en soit le bien-fondé, faire grief. En revanche, les dispositions impératives à caractère général d'une circulaire ou d'une instruction doivent être regardées comme faisant grief, tout comme le refus de les abroger.

3. 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, 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. Le recours formé contre les dispositions impératives à caractère général d'une telle circulaire du Premier ministre doit être accueilli si ces dispositions fixent, dans le silence des textes, une règle nouvelle dont il est soutenu à bon droit qu'elle est illégale. Il en va de même s'il est soutenu à bon droit que les mesures ou l'interprétation qu'elles prescrivent d'adopter soit méconnaissent le sens et la portée des dispositions législatives ou réglementaires qu'elle entendait mettre en oeuvre ou expliciter, soit réitèrent une règle contraire à une norme juridique supérieure.

4. Par la circulaire attaquée, le Premier ministre a prescrit aux membres du Gouvernement de donner instruction aux services placés sous leur autorité d'appliquer un certain nombre de règles grammaticales et syntaxiques lors de la rédaction des actes administratifs, en particulier de ceux destinés à être publiés au Journal Officiel de la République française. A cet effet, il a tout d'abord recommandé d'utiliser le masculin comme forme neutre pour les termes susceptibles, au sein des textes réglementaires, de s'appliquer aussi bien aux femmes qu'aux hommes. Il a ensuite indiqué que les textes qui désignent la personne titulaire d'une fonction spécifique doivent être accordés au genre de cette personne. Il a par ailleurs précisé que, s'agissant des actes de nomination, l'intitulé des fonctions doit être féminisé lorsque la personne nommée est une femme, sauf lorsque le mot désignant la fonction est épïcène. Il a encore demandé que les actes de recrutement et les avis de vacances utilisent des formules telles que " le candidat ou la candidate " afin de ne pas " marquer de préférence de genre ". Il a enfin prescrit de " se conformer aux règles grammaticales et syntaxiques " en s'abstenant de faire usage de l'écriture dite inclusive, qu'il a définie comme " l'ensemble des 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 ".

5. En premier lieu, la circulaire attaquée, qui se borne à préciser certaines règles grammaticales et syntaxiques applicables à la rédaction des actes administratifs, en particulier de ceux destinés à être publiés au Journal Officiel de la République française, ne fixe aucune règle qu'il appartiendrait au législateur d'énoncer en vertu de l'article 34 de la Constitution. Le Premier ministre était donc compétent pour édicter cette circulaire, laquelle, contrairement à ce que font valoir les requérantes, n'a d'autres destinataires que les membres du Gouvernement et les services placés sous leur autorité. Le moyen tiré de la méconnaissance du principe de séparation des pouvoirs garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ne pourra par suite qu'être écarté. L'association requérante ne saurait, par ailleurs, utilement se prévaloir à cet égard de la méconnaissance de l'article 111 de l'ordonnance du 25 août 1539 sur le fait de la justice, dite ordonnance de Villers-Cotterêts.

6. En deuxième lieu, en prescrivant d'utiliser le masculin comme forme neutre pour les termes susceptibles, au sein des textes réglementaires, de s'appliquer aussi bien aux femmes qu'aux hommes et de ne pas faire usage de l'écriture dite inclusive, la circulaire attaquée s'est bornée à donner instruction aux administrations de respecter, dans la rédaction des actes administratifs, les règles grammaticales et syntaxiques en vigueur. Eu égard à sa portée, elle ne saurait en tout état de cause être regardée comme ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à l'égalité entre les femmes et les hommes, en méconnaissance de l'article 1er de la Constitution, de l'article 2 du traité sur l'Union européenne, de l'article 157 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de la directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail et de l'article 1er de la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes. Elle n'est pas davantage de nature, eu égard à sa portée, à porter préjudice aux personnes que les requérantes qualifient " de genre non binaire " ou, en tout état de cause, à porter atteinte au droit au respect de leur vie privée garanti par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Elle n'est par ailleurs entachée ni de contradiction ni d'erreur manifeste d'appréciation.

7. En troisième lieu, il ne saurait être sérieusement soutenu que la circulaire attaquée, en précisant les règles grammaticales et syntaxiques applicables à la rédaction des actes administratifs, en particulier de ceux destinés à être publiés au Journal officiel de la République française, aurait porté atteinte à la liberté d'expression des agents de l'Etat chargés de cette rédaction. En outre, eu égard à ses destinataires, elle ne saurait en tout état de cause être regardée comme portant atteinte à la liberté d'expression des enseignants-chercheurs.

8. En quatrième lieu, il ressort des termes mêmes de la circulaire attaquée que celle-ci définit clairement les destinataires

auxquels elle s'adresse et les instructions qui leur sont données. Ainsi, contrairement à ce qui est soutenu, elle ne méconnaît pas en tout état de cause l'objectif à valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la norme.

9. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de statuer sur la recevabilité de la requête de Mme A..., que les requérantes ne sont pas fondées à demander l'annulation pour excès de pouvoir de la circulaire qu'elles attaquent. Les conclusions présentées par l'association " Groupement d'information et de soutien sur les questions sexuées et sexuelles " au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent par suite être rejetées.

D E C I D E :

-----

Article 1er : Les requêtes de l'association " Groupement d'information et de soutien sur les questions sexuées et sexuelles " et de Mme A...sont rejetées.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à l'association " Groupement d'information et de soutien sur les questions sexuées et sexuelles ", à Mme B...A...et au Premier ministre.

---