



QUAND LES CIRCULAIRES IMPERATIVES SONT ATTAQUABLES

publié le 19/11/2012, vu 36669 fois, Auteur : [Maître HADDAD Sabine](#)

La recevabilité d'un recours contre un acte administratif suppose que le caractère de la décision fasse grief. Les mesures administratives unilatérales, telles que les directives ou les circulaires bien que souvent insusceptibles de recours, pourront dans certain cas justifier un recours pour excès de pouvoir ou REP. Il faut entendre par circulaires, appelées aussi note de services, ou instructions de service des actes unilatéraux qui permettent aux autorités administratives (ministre, recteur, préfet...) d'informer leurs services, si bien que dans leur cadre l'administration s'intéresse à la façon de prendre les décisions. A la différence les directives, catégorie dégagée par la jurisprudence, permettent d'adresser des orientations générales aux services en vue de l'application des lois et des règlements qui visent la fixation d'une ligne de conduite. Ainsi avec la directive l'administration disposant d'un pouvoir d'appréciation pourra définir à l'avance, les orientations générales suivant lesquelles elle l'exercera et visera le contenu de la décision à prendre. Dans cet article, je ne me pencherai que sur les circulaires.

La recevabilité d'un recours contre un acte administratif suppose que le caractère de la décision cause grief.

Les mesures administratives unilatérales, telles que les directives ou les circulaires bien que souvent insusceptibles de recours, pourront dans certain cas justifier un recours pour excès de pouvoir ou REP.

Il faut entendre par circulaires, appelées aussi note de services, ou instructions de service des **actes unilatéraux qui permettent aux autorités administratives (ministre, recteur, préfet...) d'informer leurs services**, si bien que dans leur cadre l'administration s'intéresse à la façon de prendre les décisions.

A la différence les **directives**, catégorie dégagée par la jurisprudence, permettent d'adresser des **orientations générales aux services en vue de l'application des lois et des règlements** qui visent la fixation d'une ligne de conduite.

Ainsi avec la directive l'administration disposant d'un pouvoir d'appréciation pourra définir à l'avance, les orientations générales suivant lesquelles elle l'exercera et visera le contenu de la décision à prendre.

Dans cet article, je ne me pencherai que sur les circulaires.

I- Avant la jurisprudence Mme Duvignères du 18 décembre 2002 : le Conseil d'État distinguait les circulaires interprétatives et réglementaires

Une circulaire doit expliquer, et ne peut rien ajouter à un texte.

Fréquemment c'est suite à la parution d'une loi ou d'un décret que la circulaire est prise afin de présenter le texte aux agents qui vont devoir l'appliquer.

CE, 29 janvier 1954, Institution Notre-Dame du Kreisker *requête numéro 07134* : distinguait deux types de circulaires

A) Les circulaires interprétatives pour rappeler ou commenter une loi ou un décret insusceptibles de recours

Elles ne constituaient pas une décision, puisqu'elles ne créaient pas de règles nouvelles et les administrés ne pouvaient pas les attaquer devant le juge administratif.

le conseil d'Etat jugeait irrecevable les recours en annulation de circulaires ne posant aucune règle nouvelle.

Purement interprétatives, de telles circulaires étaient considérées comme des actes ne faisant pas grief et ne pouvaient être attaquées.

Elles devaient être distinguées de celles à caractère réglementaire, contre lesquelles le recours était possible.

B) Les circulaires réglementaires pour ajouter des éléments textuels au lieu de commenter, susceptibles de recours

Ces circulaires créaient des règles nouvelles.

Les administrés pouvaient les attaquer devant le juge administratif.

Très souvent, elles étaient annulées, car l'autorité qui les a rédigées pouvait commenter la loi ou le décret, mais n'était nullement compétente pour ajouter à ces textes.

II- Depuis Conseil d'État, 18 décembre 2002, la distinction entre circulaires impératives et non impératives se pose

L'arrêt dit Mme Duvignères, *requête numéro 233618* pose une nouvelle distinction.

Un nouveau critère de recevabilité a été posé.

Seul un recours sera admis contre les circulaires, disposant **d'un caractère impératif**.

Ainsi le contrôle sur les circulaires est renforcé.

Les **dispositions impératives** de caractère général d'une circulaire peuvent être déferées au juge.

Cette jurisprudence a été confirmée par **CE,7 octobre 2009**, *requête n° 314747 Assemblée permanente des chambres de métiers*

Ainsi si la circulaire fixe une règle nouvelle à caractère impératif l'interprétation de l'autorité administrative elle sera considérée comme faisant grief, tout comme le refus de l'abroger.

En revanche, les dispositions dénuées de caractère impératif d'une circulaire ou d'une instruction ne font pas grief et les conclusions tendant à leur annulation sont irrecevables

Demeurant à votre entière disposition pour toutes précisions en cliquant sur <http://www.conseil-juridique.net/sabine-haddad/avocat-1372.htm>

Sabine HADDAD

Avocate au barreau de Paris

.