

Qu'est-ce qu'une circulaire ?

La circulaire est un texte qui permet aux autorités administratives (ministre, recteur, préfet...) d'informer leurs services. Il peut s'agir, par exemple, de faire passer l'information entre les différents services d'un ministère ou du ministère vers ses services déconcentrés sur le terrain.

Ces circulaires peuvent prendre d'autres noms, par exemple « note de service » ou encore « instruction ». On compte chaque année plus de 10 000 circulaires rédigées au sein des différents ministères.

Le plus souvent, la circulaire est prise à l'occasion de la parution d'un texte (loi, décret...), afin de le présenter aux agents qui vont devoir l'appliquer. Mais la circulaire doit se contenter de l'expliquer, et ne peut rien ajouter au texte.

Le Conseil d'État distinguait traditionnellement :

- les « circulaires interprétatives », qui se contentaient de rappeler ou de commenter le texte (loi, décret surtout). Elles ne constituaient pas une décision, puisqu'elles ne créaient pas de règle nouvelle et les administrés ne pouvaient pas les attaquer devant le juge administratif ;

- les « circulaires réglementaires », qui ajoutaient des éléments au texte qu'elles devraient seulement commenter et ainsi créaient des règles nouvelles. Les administrés pouvaient alors attaquer ces circulaires devant le juge administratif. Très souvent, elles étaient annulées, car l'autorité qui les avait rédigées pouvait commenter la loi ou le décret, mais n'était nullement compétente pour ajouter à ces textes.

Depuis l'arrêt de section du Conseil d'État, Mme Duvignères, du 18 décembre 2002, la distinction entre circulaires interprétatives et réglementaires est abandonnée. Le Conseil d'État a fixé, comme nouveau critère de recevabilité pour les recours contre les circulaires, le caractère impératif. Ainsi, toute circulaire dotée de dispositions à caractère impératif est désormais attaquable.