

Jérôme Michel
Maître des requêtes au Conseil d'Etat

LES RELATIONS ENTRE L'ETAT ET LES CITOYENS AU MIROIR DU DROIT ADMINISTRATIF : L'EXEMPLE DU NOUVEAU CODE DES RELATIONS ENTRE LE PUBLIC ET L'ADMINISTRATION

UDK: 342. 9
Izvorni znanstveni rad
Primljeno: 10. 12. 2016.

Zakonik o odnosima između javnosti i uprave „pridošlica“ je u francuskom pravnom krajobrazu. Potpuno je jasno da označava važnu etapu u novoj konfiguraciji upravnog prava koja je u tijeku.

Namjena mu je da postane *lex generalis* odnosa javnosti s upravom, ovaj zakonik nastoji u potpunosti zadovoljiti cilj dostupnosti i jasnoće pravnog pravila u dijalogu koji se svakodnevno uspostavlja između uprava i „javnosti“. Nositelj je novog imidža uprave koja je odana, bliska građaninu, dostupna i otvorena svima. Ovaj zakonik je originalan iz više razloga. Ovim izlaganjem će se istaknuti tri posebno značajne karakteristike ove originalnosti. Kao prvo, nečuvena narav u metodi izrade i sastava ovog zakonika. Kao drugo, njegova opća filozofija koja se nalazi na sjecištu dvije velike zabrinutosti: s jedne strane radi se o pravnoj sigurnosti koja se očituje u poboljšanju pristupa građana pravu, dostupnosti i razumljivosti zakona. S druge strane radi se o modernizaciji države u čijem središtu se nalazi promjena odnosa između uprave i njezinih korisnika. I kao treće, njegov sadržaj koji kombinira kodifikaciju s ciljem ujednačavanja prava s pojašnjenjima ili pojednostavljivanjima složenih pravnih režima, kao što je povlačenje nezakonite odluke koja priznaje pravo ili režim odluka koje podliježu poštivanju kontradiktornog postupka. Ovaj zakonik na svoj način svjedoči o dubokim transformacijama koje doživljava upravno pravo i predlaže novu avanturu u odnosima između uprave i svih građana na početku 21. stoljeća.

Ključne riječi: *Francuska, upravno pravo, novi odnosi između javnosti i uprave*

INTRODUCTION

Dans le cadre de ces 10^{ème} journées juridiques franco-croate, j'ai le grand plaisir de vous présenter brièvement un nouveau venu dans le paysage normatif français, à savoir le tout nouveau code des relations entre le public et l'administration qui me semble marquer une étape importante dans la reconfiguration en cours de notre droit administratif.

Le code des relations entre le public et l'administration (CRPA) est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016. Il est destiné à être la *lex generalis* des relations du public avec l'administration.

L'objectif premier du CRPA est tout à la fois modeste et ambitieux.

Modeste, car il s'agit pour l'essentiel – mais pas seulement- d'une codification à droit constant. On a pu parler ici d'une codification « compilation » ou « consécration » de textes législatifs et réglementaires épars, pour ne pas dire éparpillés, dont les plus anciens remontent aux années soixante-dix du siècle dernier.

Cependant, ce code n'est pas seulement à droit constant. Il innove, tout à la fois sur le plan formel que sur le fond du droit, notamment en apportant des clarifications pédagogiques, des élucidations du champ et du contenu de certains régimes juridiques ou procéduraux complexes.

Sur un certain nombre de points, il consacre des solutions jurisprudentielles qui avaient été affinées, au fil des années, par le juge administratif.

Ambitieux, cependant, car ce CRPA vise à satisfaire au mieux l'objectif (qui a valeur constitutionnelle) d'accessibilité et de clarté de la règle juridique dans le dialogue qui se noue quotidiennement entre les administrations et ce que le code nomme le « public » – le choix des mots étant ici révélateur, comme on le verra plus loin, de cette ambition d'une nouvelle symbolisation de l'Administration : une administration, loyale, proche du citoyen, accessible et ouverte à tous.

Dans le bref temps qui m'est imparti, je ne peux entrer, bien évidemment, dans le détail technique de ce nouveau code.

Plus intéressant me semble-t-il devant vous est de mettre en relief ce qui fait son originalité qui lui confère son caractère singulier. Plus particulièrement, je crois que l'on peut souligner trois éléments significatifs : l'originalité de la méthode d'élaboration et de rédaction de ce code (1), le but assigné dès l'origine à ce même code par ces promoteurs, autrement dit sa philosophie générale (2), enfin les traits marquants de son contenu qui font de ce code un code atypique dans le paysage normatif français (3).

1.- L'ORIGINALITÉ DE LA MÉTHODE D'ÉLABORATION ET DE RÉDACTION DU CRPA

A/ La méthode d'élaboration :

La méthode adoptée pour l'élaboration du code a été marquée au sceau d'un pragmatisme assumé. Depuis l'annonce en 2012 d'un « choc de simplification » annoncé par le président de la République, la volonté de relancer le chantier d'une codification des règles de la procédure administrative non contentieuse (qui jusque-là, comme on le dira après, avait échoué, notamment en 1996 et en 2004) a été portée par une volonté politique certaine qui avait sans doute fait défaut jusqu'alors. Retraçons-en les principales étapes :

a) Le projet a été directement pris en charge par le secrétaire général du gouvernement de l'époque, avant même que ne fut adoptée la loi d'habilitation autorisant le gouvernement à procéder à la codification.

b) La loi d'habilitation du 12 novembre 2013, votée de façon unanime par les deux chambres: tout en comportant la formule traditionnelle selon laquelle les règles codifiées sont celles en vigueur ou, à tout le moins, publiées à la date de l'ordonnance, autorisait le gouvernement «à apporter aux règles de procédure administrative non contentieuse les modifications nécessaires pour : 1° simplifier les démarches auprès des administrations et l'instruction des demandes, en les adaptant aux évolutions technologiques ; /2° simplifier les règles de retrait et d'abrogation des actes administratifs unilatéraux dans un objectif d'harmonisation et de sécurité juridique ; / 3° renforcer la participation du public à l'élaboration des actes administratifs ; /4° renforcer les garanties contre les changements de réglementation susceptibles d'affecter des situations ou des projets en cours (...)».

La feuille de route avait, on le voit, le mérite de la clarté et de la précision.

c) Une fois la loi adoptée, une mission de codification au sein du SGG, emmenée par deux membres du Conseil d'Etat a réussi le tour de force, dans un délai contraint, de poser les bases d'un code qui, d'emblée, excluait de manière fort heureuse l'ambition d'être un code de l'administration recensant l'intégralité des règles administratives non contentieuses, notamment celles qui régissent l'organisation interne de l'administration afin de ne retenir, dans un texte court et accessible que les règles essentielles des relations entre le public et les administrations : en d'autres termes, comme on l'a dit, une *lex generalis* renvoyant, lorsque nécessaire, aux règles spéciales formulées ailleurs.

d) L'action énergique menée par la mission de codification a été remarquablement épaulée dans son travail d'élaboration par la Commission supérieure de codification (pas moins de sept avis ont été formellement rendus par celle-ci), l'association inédite par son ampleur d'experts variés susceptibles d'éclairer, à des stades divers, les choix proposés ainsi que, le cas échéant, de valider certaines options. Ce cercle d'experts (universitaires, avocats, praticiens) a été systématiquement sollicité par le biais d'un forum dématérialisé leur permettant de réagir aux questions, orientations ou propositions soumises. De même, doit être soulignée l'association des parlementaires qui s'est matérialisée autour des deux membres des commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat siégeant au sein de la Commission supérieure de codification.

e) Enfin, last but not least, je manquerai à mes devoirs si je ne signalais pas le rôle également décisif joué par le Conseil d'État - et notamment de la Section de l'administration et plus spécialement de son président d'alors, Bernard Pecheur -, que ce soit dans l'élaboration du «programme des travaux» (notamment dans la rédaction du projet de loi d'habilitation) ou dans la «réception» de ceux-ci, au moment de leur examen préalable à l'édiction des textes terminaux

B/ Les choix légistiques :

Deux facteurs d'originalité méritent d'être mis en exergue (qui d'ailleurs ne manquent pas de frapper le lecteur) :

a) d'une part, la présentation continue des articles législatifs (L) et réglementaires (R), en lieu et place de la partition dans les codes classiques entre une partie législative et une partie réglementaire. Cette originalité codificatrice, rendue aisée par le volume limité du code, contribue à la clarté, à un meilleur accès et une intelligibilité accrue de la norme.

b) d'autre part, la création, en fin de code, d'un livre V dédié spécifiquement à l'outre-mer. Cet isolement des règles d'adaptation aux différents statuts des COM favorise également la lisibilité du code.

Cette volonté constante d'aboutir à un code répondant aux exigences de clarté, de lisibilité et d'intelligibilité de la norme, dans le respect de la volonté du législateur telle que formulée dans la loi d'habilitation commandait sans doute cette élaboration à plusieurs voix dont l'amplitude, encore une fois, était inédite. Davantage encore, elle répondait, par delà les moyens, à la finalité assignée à ce code longtemps attendu, trop souvent différé, à savoir un code à usage aisé du public dans ses relations avec les administrations.

2.- LA PHILOSOPHIE GÉNÉRALE DU CRPA : UN CODE ATYPIQUE

La codification de la procédure administrative se situe au confluent de deux préoccupations majeures : d'un côté, la sécurité juridique, qui se traduit notamment par l'amélioration de l'accès des citoyens au droit, de l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi.¹ De l'autre, la modernisation de l'Etat, au cœur de laquelle est placée la refondation des relations entre l'administration et ses usagers. Elle relève donc autant de la politique de codification qu'elle constitue un instrument de la politique de réforme de l'Etat dans son volet dit de «simplification des procédures administratives»

A/ Une question ancienne

La question de la codification du droit administratif est loin d'être nouvelle. Elle est même presque aussi ancienne que l'émergence de ce droit.²

¹ Ces derniers principes étant d'ailleurs promues au rang d'objectifs de valeur constitutionnelle (Cons. const. 16 décembre 1999, n° 99-421 DC, JO 22 décembre 1999 ; AJDA 2000, p. 31, note J.-E. Schoettl);

² G. J. Guglielmi, L'idée de codification dans la construction du droit administratif français au 19e siècle, *Annuaire d'histoire administrative européenne*, vol. 8, 1996, p. 109).

a) Déjà au début du XIXe siècle, se manifesta la tentation de dresser face au monument du code civil un code administratif et ce à l'heure même où le droit administratif se cherchait à travers les premiers travaux de science administrative.³

Mais très vite, à partir de l'heure où émergeaient les premiers principes autonomes du droit administratif, dégagés par la jurisprudence en l'absence de texte (que l'on songe au célèbre arrêt Blanco de 1873) s'impose l'idée que la codification de ce droit est par nature impossible, tant elle apparut contraire à son esprit même. Ainsi, Edouard Laferrière affirma qu'il était douteux que le droit administratif, où la jurisprudence joue un rôle essentiel, puisse être un jour codifié.⁴

Huit décennies plus tard, Raymond Odent, président de la section du contentieux du Conseil d'Etat ne disait pas autre chose en écrivant qu'une telle entreprise codificatrice serait «vaine»⁵. Raymond Odent opposait «la rigidité du droit écrit», source de sclérose, à la souplesse de la norme jurisprudentielle, initiatrice de «progrès».

Longtemps a donc prévalu la conviction selon laquelle le droit administratif est rebelle à toute codification.

b) Il faudra attendre un célèbre article du doyen Georges Vedel pour qu'un autre son de cloche ne résonne dans la doctrine administrativiste. Dans un contexte marqué, après des décennies d'admiration pour l'œuvre prétorienne du Conseil par une défiance accentuée à l'égard du laconisme des arrêts du Conseil d'Etat,⁶ le Doyen Vedel préconisa de codifier la jurisprudence administrative (ou plus précisément ses éléments essentiels, structurants) afin de rendre ce droit moins secret et aristocratique, plus accessible au commun des mortels. A cette opinion s'est, par la suite, ajoutée celle du professeur René Chapus qui considérait que la codification des grands principes jurisprudentiels du droit administratif constituait dès lors «une grande affaire pour les années qui viennent».⁷

c) Sur le plan normatif, fut envisagé en 1952, un «code de l'organisation générale de l'administration», lequel n'a jamais vu le jour. C'est avant tout la loi qui, de manière à la fois empirique et sectorielle, va poser les premières pierres d'une future codification. Que l'on songe ici aux lois de portée générale destinées à renforcer les garanties offertes au citoyen en matière de fichiers, d'accès aux documents administratifs ou de motivation des actes administratifs, ou encore au décret du 28 novembre 1983. Par ailleurs, cette œuvre normative s'est inscrite dans un contexte,

³ Que l'on songe ici aux Institutes du droit administratif ou éléments du code administratif réunis et mis en ordre de Gerando.

⁴ Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, Berger-Levrault, tome 1, 1re éd., 1887, p. VII.

⁵ Contentieux administratif, fasc. I, Les cours de droit, 1970-1971, p. 21

⁶ Le doyen Laubadère parlera même de l'incommunicabilité du droit administratif.

⁷ (Droit administratif général, préc., n° 163).

souvent analysé, de déclin du caractère jurisprudentiel du droit administratif, déclin d'ailleurs accentué par la politique de simplification du droit.⁸

Comme l'écrit Daniel Labetoulle dans un dossier de présentation du CRPA⁹ « *Il est souvent difficile d'expliquer pourquoi, au-delà de données contingentes ou anecdotiques, une évolution en matière juridique prend forme à tel moment plutôt qu'à un autre : généralement moins vite qu'on ne l'eût souhaité, parfois plus tôt qu'on ne l'imaginait. De façon plus empirique que rationnelle - et avec la facilité de l'analyse rétrospective ! - on peut néanmoins avancer que, bien souvent, l'aboutissement révèle - sans généralement qu'on s'en fût clairement aperçu auparavant - qu'il a coïncidé avec le moment où la situation est devenue mûre.* »

B/ Un code ambitieux

L'intitulé du code (le CRPA) à lui seul traduit l'ambition de l'ouvrage : une ambition englobante, le public étant le destinataire, quelle que soit sa qualité, l'Administration étant quant à elle appréhendée globalement dans un souci d'unification, là encore garantie d'accessibilité et de simplicité.

a) L'administration et le public sont définis à l'article L. 100-3 du CRPA :

Au sens du présent code et sauf disposition contraire de celui-ci, on entend par :

1° Administration : les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, leurs établissements publics administratifs et les organismes et personnes de droit public et de droit privé chargés d'une mission de service public administratif, y compris les organismes de sécurité sociale ;

2° Public :

a) Toute personne physique ;

b) Toute personne morale de droit privé, à l'exception de celles qui sont chargées d'une mission de service public lorsqu'est en cause l'exercice de cette mission.

Si la définition de l'administration (des administrations) est somme toute classique, en revanche, la définition du public est, en soi, une nouveauté. En effet, si le terme a déjà été utilisé, ce code essentiellement été conçu à l'attention du «public», autrement dit des non spécialistes susceptibles, à un titre ou à un autre, d'entrer en rapport avec une administration dont ils ne maîtrisent pas forcément les règles, les logiques, le langage, les impératifs, voir l'univers culturel.

b) Le public visé est donc volontairement large et varié (il englobe les citoyens français et les non-citoyens sans distinction entre les ressortissants d'un Etat membre de l'UE et ceux ressortissant d'un autre Etat, les personnes physiques et les personnes morales, et même, dans le silence du texte, s'agissant des personnes physiques, les personnes dotées de la capacité juridique pleine et

⁸ Loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 (P. Gonod, La simplification du droit par ordonnances, AJDA 2003, p. 1652) ou celle du 9 décembre 2004 (Les principales dispositions de la loi du 9 décembre 2004, JCP A 2004, 1855),

⁹ RFDA 2016/1

entière et celles dont la capacité est amoindrie ou inexistante (mineurs, incapables majeurs, personnes sous tutelles, détenus, etc...). La dénomination de « public » est plus neutre et globalisante (usagers, citoyens, agents de l'administration, voire cocontractants), que celles traditionnelles qui se référaient respectivement tantôt au statut accordé à l'utilisateur du service (usager), tantôt aux droits des administrés en qualité de citoyens (démocratie administrative, transparence, contrôle de l'action administrative).

Là réside, en tout état de cause, toute la gageure de l'œuvre de codification : faire simple (principe d'accès aisé au droit, lisibilité, etc...) tout en n'en rabattant pas sur l'exigence et la rigueur juridique, d'autant que, comme on l'indiquera, le code a prit l'option de consacrer tout en en modifiant quelque peu la portée, des jurisprudences complexes du Conseil d'Etat en matière de retrait des actes administratifs par exemple.

c) Ajoutons, enfin, que l'article L.100-3 a le mérite de clarifier les limites de l'application du code dans les rapports entre l'administration et ses cocontractants, la définition du public excluant, d'une part, les personnes de droit public (qui font partie de l'administration) et, d'autre part, s'agissant des personnes de droit privé, celles chargées d'une mission de service public (administratif ou industriel et commercial) lorsqu'est en cause l'exercice de cette mission (dans le cas contraire, le code a donc vocation à s'appliquer aux actes détachables des contrats qu'elles passent avec l'administration. En revanche, font partie du public, les agents publics (titulaires et non-titulaires dans leurs relations avec leurs employeurs).

Seul l'avenir dira si le but assigné à ce code aura été atteint et si le souhait exprimé au siècle dernier par le doyen Vedel d'un droit administratif (du moins ses règles relationnelles entre le public et l'administration) démocratique et transparent (en lieu et place d'un corpus aristocratique dont l'intelligibilité était réservée aux seuls initiés) aura été exaucé.

Original au regard de son élaboration, de sa rédaction et de sa philosophie, le CRPA l'est aussi par son contenu dont je ne peux dire ici que quelques mots rapides.

3.- LE CONTENU DU CODE

A/ Esprit de la codification

a) La codification est intervenue pour l'essentiel à droit constant afin de rassembler dans un vecteur unique et maniable les jurisprudences et les textes fondateurs des relations du public avec l'administration.

b) Dans un but de simplification et d'harmonisation, quelques modifications sont intervenues, dont les plus notables affectent le régime de sortie de vigueur des actes administratifs unilatéraux.

c) L'architecture du code repose sur 5 livres, présentant tous les temps forts de la relation entre l'administration et le public. Un premier livre traite ainsi des échanges avec l'administration articulé autour de 3 titres : les demandes du public et leur traitement (mode de saisine de l'administration, obligations de l'administration au stade de l'instruction...), la procédure contradictoire, pour l'occasion renommée

«droit de présenter des observations avant l'intervention de certaines décisions», l'association du public aux décisions prises par l'administration (consultations électroniques, enquête publique, référendum local etc.). Un deuxième livre est consacré aux actes unilatéraux pris par l'administration avec pour titres : la motivation et la signature des actes administratifs, l'entrée en vigueur des actes administratifs, les décisions implicites et la sortie de vigueur des actes administratifs. Un troisième livre intitulé l'accès aux documents administratifs et la réutilisation des informations publiques développe, en 4 titres, le droit d'accès aux documents administratifs, la réutilisation des informations publiques, les personnes responsables de l'accès aux documents administratifs et des questions relatives à la réutilisation des informations publiques et la commission d'accès aux documents administratifs. Un quatrième livre portant sur le règlement des différends avec l'administration, construit sur 3 titres, présente les recours administratifs, les autres modes non juridictionnels de résolution des différends et les recours juridictionnels. Le dernier livre prévoit enfin des dispositions relatives à l'outre-mer.

d) Le cadre de l'administration est rappelé à l'article L. 100-2, dans les principes fondant son action (intérêt général, légalité) et ses obligations dans sa relation au public (neutralité avec affirmation particulière de la laïcité et égalité de traitement).

B/ Une codification de clarification

a) Le code apporte quelques clarifications ou simplifications à des régimes juridiques complexes comme les conditions de retrait d'une décision illégale créatrice de droit, le régime des décisions soumises au respect d'une procédure contradictoire ou encore les règles jurisprudentielles relatives au respect du principe général des droits de la défense en cas de sanction.

b) Pour ne prendre ici que ce dernier exemple, l'article L. 122-2 du code constitue à cet égard une novation dans le droit écrit en ce qu'il codifie la règle jurisprudentielle centenaire née initialement du contentieux disciplinaire de la fonction publique sous l'effet de l'article 65 de la loi du 22 avril 1905, du droit à la communication préalable du dossier en cas de sanction, au même titre que l'obligation d'informer l'intéressé des griefs formulés contre lui.

La formulation retenue est ici inspirée de la rédaction d'une décision de 2012 du Conseil d'Etat, *Ministre de l'intérieur c/ Société Aéroports de Paris*, dont le considérant de principe rappelle que «le principe général des droits de la défense implique que la personne concernée, après avoir été informée des griefs formulés à son encontre, soit mise à même de demander la communication de son dossier et dispose de la faculté de pouvoir présenter utilement ses observations avant que l'autorité disposant du pouvoir de sanction se prononce».

Cette disposition nouvelle marque ainsi une avancée significative au regard des objectifs généraux énoncés par la loi d'habilitation du 12 novembre 2013, en contribuant à consolider et clarifier cette règle jurisprudentielle bien établie, qui est au cœur des droits de la défense et constitue à ce titre une garantie tout à fait essentielle dans les relations du public avec l'administration.

c) Enfin, signalons, parmi les autres innovations du code, l'instauration d'un cadre minimal dans le cas où l'administration, sans y être tenue, décide d'associer le public à la préparation d'une réforme ou d'un projet.

L'association du public aux décisions prises par l'administration est l'un des instruments de la *smart regulation* (réglementation intelligente) qui, non seulement vise à réglementer moins, mais également à réglementer mieux. C'est l'idée en vogue aujourd'hui selon laquelle, si le public participe à l'élaboration de la décision, cette dernière a plus de chances de correspondre à ses attentes et, par conséquent, d'être mieux respectée par lui.

A cet égard on lira l'article L131-1 : « *Lorsque l'administration décide, en dehors des cas régis par des dispositions législatives ou réglementaires, d'associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte, elle rend publiques les modalités de cette procédure, met à disposition des personnes concernées les informations utiles, leur assure un délai raisonnable pour y participer et veille à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics* ».

Ce titre III débute par un chapitre premier qui, de façon novatrice, détermine les « principes généraux » (c'est son intitulé même) de l'association du public à l'action administrative. Comme le souligne le rapport au président de la République concernant l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du nouveau code, « il comprend, de manière inédite, les principes directeurs qui doivent guider l'association du public aux réformes et opérations projetées par l'administration, y compris lorsque celle-ci agit en dehors des cas régis par des dispositions existantes. Le code traduit ici la prise en compte de recommandations émises par le Conseil d'État dans son rapport public annuel pour 2011 « *Consulter autrement, participer effectivement* ». L'affirmation est légitime mais la prise en compte reste à l'heure actuelle des plus modestes dès lors que les dispositions de ce titre III ne s'appliquent que dans les cas où l'administration décide spontanément d'associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte, ce qui est toujours possible, et non lorsque l'association du public est prévue par une disposition législative ou réglementaire.

d) Enfin, pour le reste, le nouveau code tel qu'il résulte de l'ordonnance précitée n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 pour sa partie législative et du décret n° 2015-1342 en date du même jour pour sa partie réglementaire est pratiquement une codification à droit constant tant en ce qui concerne les instruments traditionnels de consultation du public que sont les enquêtes publiques et les commissions administratives à caractère consultatif que les instruments nouveaux que sont les consultations ouvertes sur internet.

CONCLUSION

On l'a dit, ce code se veut accessible. La lisibilité, condition de l'accessibilité, a conduit à l'usage d'une langue claire et d'un effort de définition. Le Code des

relations entre le public et l'Administration sera à n'en pas douter, pour tous les praticiens, qu'ils soient experts en droit administratif ou moins familiers de celui-ci, un vrai manuel, aux mains de ceux qui en ont l'usage au quotidien. Il faut souhaiter que le public, tous les usagers de l'Administration, sache lui aussi se l'approprier.

Ce code témoigne à sa façon des transformations profondes que connaît le droit administratif – droit d'autorité qui se mue davantage chaque jour en droit de régulation, droit de la décision qui devient un droit de la concertation, voir de la négociation. Le professeur Jean Boulouis avait écrit dans un article fameux publié dans la revue *Pouvoirs* en 1982 que le droit administratif était l'ombre de l'Etat éclairé par la lumière du siècle. L'exemple du CRPA nous permet de comprendre également et symétriquement que le droit administratif reste un miroir de l'Etat. Nous avons changé de siècle, l'ombre de l'Etat s'est déplacée mais le miroir demeure, ni tout à fait le même, ni tout à fait un autre.

RELATIONS BETWEEN THE STATE AND CITIZENS REFLECTED IN THE NEW CODE ON RELATIONS BETWEEN THE PUBLIC AND ADMINISTRATION

The Code on the relations between the public and administration is the „newcomer“ to the French legal scene. It is absolutely clear that it signifies an important stage in the new configuration of current administrative law. With the purpose of becoming the *lex generalis* for relations between the public and administration, this Code attempts in entirety to satisfy the aim of accessibility and clarity of the legal rule in dialogue which occurs daily between the administration and the „public“. The bearer of this new image of administration is loyal, close to citizens, accessible and open to all. This Code is original for a number of reasons. Firstly, the presentation will emphasise three particular characteristics of this originality. Firstly, there is the unheard of nature in the method of the formulation and composition of this Code. Secondly, its general philosophy which is at the intersection of two big concerns: on the one hand, the concern about the legal security obvious in improving citizens' access to the law, availability and comprehension of the law. On the other hand, it is about modernising the government at whose centre are changes in relations between the administration and its users. And thirdly, its contents which combine codification with the aim of equalising the law with examples or simplifying complex legal regimes such as retracting illegal decisions which recognise the law or regime of law to which respecting a contradictory procedure applies. This Code, in its own way, bears witness to the big transformations experienced by administrative law and suggests a new adventure in the relations between the administration and all citizens at the beginning of the 21st century.

Key words: *France, administrative code, new relations between public and administration*