

Olivier Japiot\*

## LE CONTROLE DE L'ADMINISTRATION EN TANT QU'EMPLOYEUR

UDK / UDC: 342.9 : 331.1 (44)

331.108.2 : 35 (44)

DOI: 10.31141/zrpfjs.2026.63.159.67

Izlaganje sa znanstvenog skupa / Conference paper

Primljeno / Received: 8.9.2025.

Prihvaćeno / Accepted: 15.1.2026.

Cette contribution examine la manière dont le droit français encadre et contrôle l'administration dans son rôle d'employeur public. Soumise à un régime de droit public distinct du droit du travail privé, l'administration dispose de prérogatives unilatérales sur ses agents, mais demeure tenue de respecter les principes de légalité, d'égalité de traitement et d'égal accès aux emplois publics, ainsi qu'une obligation de protection de ses agents. Le juge administratif en est le principal garant : il contrôle la légalité externe et interne des décisions relatives à la carrière des agents et n'admet plus qu'une mesure défavorable échappe à son contrôle sous couvert de simple « mesure d'ordre intérieur ». En matière disciplinaire, son contrôle s'est notablement approfondi, le juge exerçant désormais un contrôle entier sur la qualification des fautes et la proportionnalité des sanctions. À côté de ce contrôle juridictionnel, l'étude présente les mécanismes non juridictionnels qui protègent les agents : recours internes hiérarchiques et consultatifs, organes paritaires, intervention du Défenseur des droits, rôle des organisations syndicales (y compris l'action de groupe), contrôle de la santé et de la sécurité au travail, et, en dernier ressort, la responsabilité pénale des responsables publics. Enfin, l'auteur souligne l'influence croissante du droit européen – directives sociales de l'Union et exigences du procès équitable issues de la Convention européenne des droits de l'homme – et met en lumière la proximité du modèle français avec le modèle croate, tous deux fondés sur un contrôle juridictionnel administratif indépendant garantissant à l'agent public une protection effective contre l'arbitraire de l'État employeur.

**Mots-clés:** *administration employeur, fonction publique, contrôle juridictionnel, sanction disciplinaire, protection des agents publics*

Il m'appartient aujourd'hui de vous présenter comment le droit français encadre et contrôle l'administration en tant qu'employeur. Permettez-moi, en introduction, de rappeler quelques spécificités du droit français de la fonction publique.

En France, le personnel de l'administration relève d'un cadre de droit public, distinct du droit du travail privé, qui concerne aussi bien les fonctionnaires titulaires que les agents contractuels. Ce régime spécial vise l'intérêt général et s'accompagne de principes fondamentaux tels que la légalité, l'égalité et la neutralité du service

---

\* Conseiller d'État

public. L'administration dispose de prérogatives unilatérales pour la gestion de ses agents – nomination, sanction disciplinaire, mutation, etc. – mais en contrepartie, elle est tenue de respecter strictement le principe d'égalité de traitement entre agents. À titre d'exemple, toute différence de rémunération injustifiée entre agents publics placés dans une situation comparable est illégale et peut être sanctionnée par le juge. De même, l'égal accès aux emplois publics, garanti par la Constitution française, implique un recrutement par concours impartial, sous le contrôle du juge en cas d'irrégularités. Enfin, l'administration employeur est soumise à une obligation de protection de ses agents : elle doit les défendre contre les menaces, violences ou harcèlements subis du fait de leurs fonctions. En cas de manquement à cette obligation statutaire (par exemple, le refus d'accorder la "protection fonctionnelle"), sa responsabilité peut être engagée devant le juge. Ainsi, si l'administration dispose d'un pouvoir de décision, celui-ci est étroitement encadré par la loi et les principes généraux du droit. Le juge administratif en est le garant : il veille à ce que l'administration, en tant qu'employeur, respecte bien ces principes. C'est là le fil conducteur de mon propos aujourd'hui.

Dans un premier temps, permettez-moi de vous exposer comment s'exerce, en France, le contrôle juridictionnel par le juge administratif sur les décisions de l'administration employeur.

Les litiges opposant les agents publics à leur administration relèvent en principe de la juridiction administrative. Le contentieux de la fonction publique couvre l'ensemble des décisions individuelles concernant la carrière des agents (recrutement, affectation, évaluation, promotion, sanction disciplinaire, licenciement, etc.), ainsi que les actes réglementaires relatifs à leur statut (y compris les circulaires). Pour contester un acte jugé illégal, les agents peuvent former soit un recours pour excès de pouvoir (afin d'en obtenir l'annulation), soit un recours de plein contentieux (afin d'obtenir, en plus, une réparation comme le rappel de salaire ou des dommages-intérêts). Les syndicats peuvent contester les actes réglementaires mais, sauf exception, pas les décisions individuelles. Afin de faciliter l'accès au juge, il faut noter qu'un fonctionnaire contestant une décision relative à sa carrière n'est pas toujours obligé d'avoir recours à un avocat en première instance. Il existe donc en France – comme en Croatie – un contrôle juridictionnel indépendant des décisions de l'administration employeur, exercé par un ordre de juridictions administratives distinct.

Cela étant, toutes les décisions de l'administration envers ses agents ne sont pas, en droit français, susceptibles de recours. Traditionnellement, certaines mesures internes prises par l'administration, ne modifiant pas significativement la situation de l'agent, sont considérées comme des mesures d'ordre intérieur insusceptibles de recours contentieux. Autrement dit, ce sont des actes relevant du pouvoir hiérarchique, dépourvus d'effet juridique direct sur la carrière de l'agent, et qui n'ouvrent pas droit à contestation devant le juge. Par exemple, un simple changement d'affectation interne, sans impact sur les responsabilités, la rémunération ou les droits statutaires de l'agent, a pu être jugé comme une mesure d'ordre intérieur

échappant au recours pour excès de pouvoir. En revanche, dès qu'une mesure interne affecte la situation de l'agent de manière significative, elle fait grief et devient contestable : ainsi, la mutation d'un fonctionnaire entraînant la perte d'une prime de fonctions n'est pas une mesure d'ordre intérieur et peut être attaquée devant le juge. De même, un changement de poste décidé dans un but disciplinaire (une sanction déguisée) ou portant atteinte à un droit fondamental de l'agent (par exemple une décision discriminatoire) sort du champ des mesures purement internes : il s'agit alors d'un véritable acte faisant grief, susceptible d'annulation. Le Conseil d'État l'a clairement établi dans sa jurisprudence récente. Il a jugé, par un arrêt du 25 septembre 2015, qu'une décision de mutation ne peut être qualifiée de mesure d'ordre intérieur qu'après vérification qu'elle n'entraîne ni perte de responsabilités ni diminution de traitement pour l'agent, et qu'elle n'est pas motivée par une intention disciplinaire ou discriminatoire. Cette ligne jurisprudentielle garantit qu'aucune décision défavorable aux agents ne puisse indûment échapper au contrôle du juge sous couvert de mesure intérieure.

Lorsqu'un acte fait effectivement grief et est déféré au juge, celui-ci exerce alors un contrôle classique de légalité, à la fois externe et interne. Le juge administratif vérifie d'une part la légalité externe de la décision (c'est-à-dire la compétence de son auteur, le respect de la procédure et l'existence d'une motivation adéquate) et d'autre part sa légalité interne (absence d'erreur de droit, exactitude des faits, absence de détournement de pouvoir, etc.). S'agissant de décisions liées à la carrière des agents, le juge a longtemps fait preuve d'une certaine retenue dans l'appréciation de ce qu'on appelle l'opportunité de la décision administrative. Par exemple, en matière de notation, d'évaluation ou de promotion, la jurisprudence considérait que les appréciations subjectives portées par l'administration sur la valeur professionnelle d'un agent échappaient en partie au contrôle du juge. Celui-ci n'intervenait que si une erreur manifeste était démontrée, mais il n'entendait pas se substituer au supérieur hiérarchique pour refaire l'évaluation professionnelle ou le choix d'une promotion. Toutefois, même dans ces matières laissant une marge d'appréciation à l'administration, le juge veille strictement au respect des règles et du principe d'égalité. Il annulera ainsi toute décision fondée sur un motif illégal – par exemple des considérations discriminatoires liées aux opinions de l'agent, à son état de santé ou à ses activités syndicales – ou prise en violation d'une procédure substantielle (par exemple, l'absence de consultation d'une commission paritaire alors qu'elle était légalement requise). En somme, si le juge s'impose une certaine réserve sur le contrôle du mérite de la décision administrative, il n'hésite pas à censurer l'illégalité dès qu'elle est avérée.

En matière disciplinaire, le contrôle du juge sur l'administration employeur s'est nettement renforcé au cours des dernières années. Jadis, le Conseil d'État refusait d'apprécier la proportionnalité des sanctions infligées aux fonctionnaires, se contentant d'annuler la sanction en cas d'erreur manifeste de l'administration dans l'appréciation des faits ou de la gravité de la faute. Cette époque est révolue. Depuis un arrêt en Assemblée en 2013 (l'arrêt M. Dahan), le juge administratif exerce désormais un contrôle normal et entier sur la qualification des fautes et la

proportionnalité de la sanction disciplinaire. Concrètement, il vérifie, d'une part, que les faits reprochés à l'agent sont bien établis et de nature à justifier une sanction, et, d'autre part, que la sanction choisie est appropriée à la gravité des faits. Le juge administratif peut donc censurer une sanction qu'il estime disproportionnée ou injustifiée. Ce contrôle approfondi, aligné sur les exigences du droit à un procès équitable (article 6 §1 de la CESDH), assure une protection effective des agents contre l'arbitraire disciplinaire. Par ailleurs, en cas de sanction illégale annulée par le juge, l'agent peut obtenir une réparation pécuniaire : le juge a la faculté d'octroyer le rappel des traitements perdus pendant une éviction injustifiée, voire des dommages-intérêts pour le préjudice subi. Le contentieux disciplinaire relève en effet du plein contentieux indemnitaire lorsque l'agent en fait la demande.

De nombreuses décisions de justice illustrent le rôle actif du juge administratif français comme gardien des droits des agents publics. Par exemple, un refus injustifié de promotion peut être annulé pour violation du principe d'égalité ou erreur de droit : le juge vérifiera que l'administration a appliqué des critères objectifs de sélection, et non des considérations illégales telles que l'appartenance syndicale ou politique du candidat. De même, le juge annule régulièrement des décisions de jurys de concours pour irrégularités dans les procédures de recrutement – par exemple en cas de non-respect de l'anonymat des épreuves ou de biais manifeste dans la notation – sans pour autant se substituer au jury pour établir lui-même un nouveau classement des candidats. En matière disciplinaire, outre l'annulation de sanctions disproportionnées, l'administration est parfois condamnée à indemniser un agent pour faute dans sa gestion. A nouveau à titre exemplatif, un employeur public qui a tardé ou refusé de reconnaître un accident de service, ou qui n'a pas pris de mesures face à une situation de harcèlement moral, pourra être jugé responsable et redevable de dommages-intérêts envers l'agent victime. Ainsi, le juge administratif français – en tant que juge du travail public – dispose d'un pouvoir étendu pour corriger les illégalités commises par l'administration employeur et rétablir les droits de l'agent lésé.

En second lieu, j'aimerais évoquer les autres mécanismes de contrôle et les garanties qui protègent les agents publics dans leurs relations avec l'administration, en dehors de l'intervention directe du juge. Avant même tout recours contentieux, le contrôle de l'administration s'exerce d'abord en interne, par la voie hiérarchique et consultative. Tout agent public peut adresser un recours gracieux à l'auteur de la décision contestée, ou un recours hiérarchique à l'autorité supérieure, pour solliciter la révision d'une mesure défavorable. L'administration est alors tenue de réexaminer la décision et peut la rapporter d'elle-même si elle la reconnaît illégale ou injustifiée. En matière disciplinaire, la procédure statutaire prévoit également des garanties internes avant toute saisine du juge. L'agent poursuivi doit obligatoirement être entendu par un Conseil de discipline paritaire – composé à la fois de représentants de l'administration et du personnel – pour les sanctions les plus graves. Ce conseil constitue un premier regard impartial sur les faits reprochés et les circonstances de l'affaire. Il émet un avis motivé sur la sanction envisagée. L'autorité administrative demeure libre de suivre ou non cet avis, mais en pratique, un avis défavorable du

Conseil de discipline dissuade souvent l'employeur d'infliger une sanction trop sévère. Une fois la décision disciplinaire prise, un fonctionnaire sanctionné peut, dans la fonction publique d'État, saisir la Commission de recours du Conseil supérieur de la fonction publique. Cette instance consultative, paritaire elle aussi, émet un avis sur une éventuelle levée ou réduction de la sanction. Bien que cet avis n'ait pas de force contraignante, il offre une voie de recours administrative supplémentaire, souvent utile pour éviter un contentieux. Par ailleurs, existent également des commissions administratives paritaires (CAP), compétentes pour examiner certaines décisions individuelles (comme les mutations, les refus de titularisation, etc. – leur champ d'intervention a toutefois été restreint par la réforme de 2019). En somme, ces mécanismes internes de recours et de consultation témoignent d'un souci de contrôle interne de la légalité dans la gestion du personnel et préparent souvent le terrain d'un éventuel recours contentieux.

Un contrôle externe et indépendant de l'administration peut également être exercé par des acteurs non juridictionnels, tels que le Défenseur des droits ou les organisations syndicales. En France, le Défenseur des droits, notre ombudsman constitutionnel, peut être saisi par tout citoyen s'estimant lésé par un service public. Il intervient notamment dans des cas de discrimination ou de harcèlement moral au travail. Toutefois, historiquement, les litiges purement individuels de carrière des fonctionnaires (concernant par exemple une promotion ou une mutation) ont été exclus du champ d'action du Médiateur de la République puis du Défenseur des droits, afin de ne pas concurrencer le juge administratif. Le rapport parlementaire instituant le Défenseur des droits soulignait que « les litiges afférents à la carrière des fonctionnaires ne peuvent lui être soumis », sauf s'il s'agit d'anciens agents publics. Cette réserve distingue la France de certains pays européens comme la Suède, où l'Ombudsman parlementaire peut recevoir directement les plaintes de fonctionnaires concernant leur administration employeur. Le Défenseur des droits français peut néanmoins intervenir dans des situations précises. Par exemple, en cas de discrimination avérée dans la fonction publique – qu'elle soit fondée sur le sexe, l'origine, le handicap, l'orientation sexuelle, etc. – il peut mener une enquête, puis adresser à l'administration mise en cause des recommandations pour rectifier sa décision ou sa pratique. Les recommandations du Défenseur des droits ne lient pas juridiquement l'administration, mais en pratique celle-ci s'y conforme souvent, par souci d'exemplarité et pour éviter un contentieux ultérieur.

Les organisations syndicales jouent également un rôle essentiel de contre-pouvoir et de contrôle de l'administration employeur. D'une part, les syndicats siègent dans la plupart des instances paritaires que j'ai mentionnées (conseils de discipline, commissions administratives paritaires, comités techniques ou sociaux) et peuvent, à ce titre, signaler les abus ou les irrégularités dans la gestion du personnel. D'autre part, ils assistent et conseillent les agents dans la préparation de leurs recours gracieux ou contentieux. Bien souvent, un fonctionnaire qui conteste une décision sera épaulé par son syndicat tout au long de la procédure. En outre, les organisations syndicales ont la capacité d'agir elles-mêmes en justice pour défendre l'intérêt collectif de la fonction publique. Depuis une loi de 2016, elles peuvent même

engager une action de groupe (class action) en cas de discrimination systémique touchant un ensemble d'agents publics. Ce nouveau dispositif – déjà utilisé, par exemple, pour contester des écarts de rémunération injustifiés entre hommes et femmes – permet de demander au juge la cessation de la pratique discriminatoire et la réparation des préjudices subis par les agents. Il accentue ainsi la pression sur l'administration pour qu'elle respecte pleinement ses obligations légales en tant qu'employeur exemplaire.

En outre, en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail, l'administration n'échappe pas à des contrôles comparables à ceux du secteur privé. Les obligations de l'employeur public en matière de prévention des risques professionnels font l'objet d'un suivi attentif. Dans chaque administration, un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) – désormais intégré aux nouveaux comités sociaux d'administration – se réunit régulièrement pour examiner les questions relatives à la sécurité au travail, aux risques professionnels, à la charge de travail des agents, etc. Ces comités peuvent alerter la hiérarchie en cas de manquements (par exemple, en présence de risques psychosociaux, d'un surcroît de travail chronique compromettant la santé des agents, etc.) et proposer des améliorations. Par ailleurs, l'Inspection du travail, compétente pour les entreprises privées, peut, dans certains cas contrôler l'application des règles du code du travail, notamment d'hygiène et de sécurité (en particulier dans les établissements publics employant des salariés soumis au droit privé et dans les hôpitaux publics<sup>1</sup>). En cas de manquement grave de l'administration – par exemple si aucune mesure n'est prise après un accident du travail ou si des infractions aux normes de sécurité sont constatées dans un service – l'inspecteur du travail peut dresser un procès-verbal, intervenir auprès de l'employeur public fautif, et au besoin saisir le juge administratif pour faire ordonner des mesures d'urgence. Ainsi, sur le plan technique et préventif, l'administration française fait l'objet d'un contrôle régulier quant à son devoir de protéger la santé de ses agents, devoir inscrit tant dans le Code du travail (applicable pour partie au secteur public) que dans le statut général de la fonction publique. Ce contrôle a priori, de nature administrative et sociale, vient utilement compléter le contrôle a posteriori exercé par le juge.

Enfin, un dernier niveau de contrôle de l'administration employeur réside dans le recours éventuel au droit pénal. Les dirigeants administratifs ou les élus qui, dans l'exercice de leurs fonctions d'employeur public, commettent des infractions caractérisées engagent leur responsabilité pénale personnelle au même titre que n'importe quel employeur privé. Je pense, par exemple, aux cas de discrimination volontaire à l'embauche (punie par le Code pénal), de harcèlement moral ou sexuel commis par un supérieur hiérarchique sur un subordonné, ou encore au délit de mise en danger délibérée d'autrui par la violation manifeste d'une obligation de sécurité. Des affaires pénales ont ainsi vu des supérieurs hiérarchiques publics condamnés pour harcèlement moral au travail, ce qui rappelle que le statut de fonctionnaire ou d'élu n'exonère pas une personne de répondre de ses actes devant le juge pénal. Bien sûr, ce volet répressif demeure heureusement rare et subsidiaire par rapport aux autres mécanismes de contrôle que j'ai décrits. Mais il constitue en quelque

sorte un ultime filet de sécurité : la perspective de sanctions pénales contribue à inciter l'administration et ses responsables à respecter scrupuleusement les droits fondamentaux de leurs agents – qu'il s'agisse de la dignité de la personne, de son intégrité physique et morale, ou de l'égalité de traitement.

Pour terminer cet exposé, je souhaiterais prendre un peu de recul et aborder le sujet des récentes influences qu'a connu le modèle français de contrôle de l'administration employeur, souvent européennes, qui doivent concerner également très directement votre propre système. D'une part, l'intégration européenne a progressivement renforcé les exigences qui pèsent sur l'État employeur en France. Les directives de l'Union européenne en matière sociale (égalité de traitement, non-discrimination, santé et sécurité au travail, temps de travail, etc.) s'appliquent en effet également aux employeurs publics. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a établi à ce titre qu'une directive non transposée peut être invoquée directement par un agent à l'encontre de son administration, car celle-ci est considérée comme une émanation de l'État tenue de respecter le droit de l'Union. Sous l'impulsion des directives anti-discrimination, la France a par exemple aboli des règles statutaires qui prévoyaient des limites d'âge ou des distinctions selon le sexe pour certains emplois publics. De même, la directive européenne sur le temps de travail a obligé l'État à mieux encadrer le temps de service et les gardes du personnel hospitalier, afin de respecter les maxima européens. Par ailleurs, le principe de libre circulation des travailleurs au sein de l'Union impose que, sauf pour les emplois impliquant l'exercice de la puissance publique ou la souveraineté (qui peuvent être réservés aux nationaux), les citoyens de l'UE puissent accéder aux autres emplois publics français dans les mêmes conditions que les Français. La Commission européenne et la CJUE veillent d'ailleurs à ce que la France n'impose pas de restrictions injustifiées à l'embauche de ressortissants européens, renforçant ainsi le principe d'égalité d'accès aux emplois publics. Globalement, on peut dire que le droit de l'Union européenne promeut un modèle d'employeur public exemplaire, soucieux de garantir aux agents des droits sociaux harmonisés au niveau européen.

D'autre part, la CEDH a joué un rôle déterminant en étendant les garanties du droit à un procès équitable aux agents publics dans leurs litiges contre l'administration. Pendant longtemps, vous le savez, la jurisprudence de Strasbourg considérait que les litiges de fonction publique échappaient à l'article 6 § 1 de la Convention, au motif qu'ils relevaient des prérogatives de puissance publique de l'État.

Pour terminer, permettez-moi d'ouvrir une perspective plus large. En Europe, les systèmes sont variés, mais tous poursuivent le même objectif : protéger l'agent public contre l'arbitraire de son employeur. Le modèle français est, à bien des égards, très proche du modèle croate : dans nos deux pays, sauf erreur de ma part, les litiges de fonction publique relèvent de juridictions administratives spécialisées, indépendantes, avec une juridiction suprême exerçant le contrôle de l'État employeur. Ailleurs, certains pays ont fait d'autres choix. Au Royaume-Uni ou aux Pays-Bas, les agents publics relèvent du droit du travail commun et leurs litiges sont tranchés par les juridictions civiles, comme pour n'importe quel salarié.

L'administration y est jugée comme un employeur ordinaire. Aussi, un modèle plus original – et très intéressant à de nombreux titres - est celui de la Suède, où l'Ombudsman parlementaire joue un rôle décisif. Un agent public peut le saisir directement ; il enquête, critique publiquement l'administration fautive, et peut même recommander des poursuites. Ce contrôle, non juridictionnel, complète celui du juge. Votre Défenseur des citoyens joue, à cet égard, un rôle comparable, proche aussi de celui du Défenseur des droits en France.

En dépit de ces différences de structures et de procédures, l'objectif commun à l'ensemble des systèmes européens reste le même : garantir à chaque agent public des voies de recours effectives et une protection réelle contre l'arbitraire de l'État employeur.

Sur ce point, la France et la Croatie se rejoignent pleinement. Nos deux pays défendent les mêmes valeurs : celles d'un service public exemplaire, qui conjugue l'efficacité de l'action administrative avec le respect des droits des agents qui la font vivre.

Je vous remercie de votre attention.

## KONTROLA UPRAVE KAO POSLODAVCA

Autor istražuje na koji način francusko pravo uređuje i kontrolora javnu upravu u njezinoj ulozi kao javnog poslodavca. Podvrgnuta režimu javnog prava, različitom od privatnoga radnog prava, javna uprava raspolaze jednostranim ovlastima nad svojim službenicima. Međutim, ostaje dužna poštivati načela zakonitosti, jednakog postupanja i jednake dostupnosti javnih službi, kao i obvezu zaštite svojih službenika. Upravni je sudac glavni jamac toga: nadzire vanjsku i unutarnju zakonitost odluka koje se odnose na karijeru službenika i više ne dopušta da nepovoljna mjera izbjegne njegovu kontrolu pod krinkom puke „mjere unutarnjeg reda”. U području stegovne odgovornosti njegova se kontrola znatno produbila te sudac danas provodi potpunu kontrolu nad kvalifikacijom povreda i razmjernošću sankcija. Uz tu sudsku kontrolu, rad prikazuje vansudske mehanizme koji štite službenike: unutarnje hijerarhijske i savjetodavne pravne lijekove, paritetna tijela, djelovanje Pravobranitelja za prava (Défenseur des droits), ulogu sindikata (uključujući skupnu tužbu), kontrolu zdravlja i sigurnosti na radu te, u krajnjoj liniji, kaznenu odgovornost javnih dužnosnika. Naposljetku, autor ističe sve veći utjecaj europskoga prava - socijalnih direktiva Unije i zahtjeva pravičnog suđenja koji proizlaze iz Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava - i naglašava blizinu francuskog modela hrvatskome, pri čemu se oba temelje na neovisnoj upravnosudskoj kontroli koji javnom službeniku jamči djelotvornu zaštitu od arbitarnosti države kao poslodavca.

**Ključne riječi:** *uprava kao poslodavac, javna služba, sudska kontrola, stegovna sankcija, zaštita javnih službenika*

## CONTROL OF THE ADMINISTRATION AS AN EMPLOYER

This contribution examines how French law frames and controls the administration in its role as a public employer. Subject to a public-law regime distinct from private labour law, the administration enjoys unilateral prerogatives over its agents but remains bound to respect the principles of legality, equal treatment and equal access to public employment, as well as a duty to protect its agents. The administrative judge is its principal guarantor: he reviews both the external and internal legality of decisions relating to agents' careers and no longer allows an unfavourable measure to escape review under the guise of a mere "internal-order measure". In disciplinary matters, this review has deepened considerably, the judge now exercising full control over the characterisation of misconduct and the proportionality of sanctions. Alongside this judicial review, the study presents the non-judicial mechanisms that protect agents: internal hierarchical and consultative remedies, joint bodies, the intervention of the Defender of Rights (Défenseur des droits), the role of trade unions (including class actions), the monitoring of occupational health and safety, and, as a last resort, the criminal liability of public officials. Finally, the author highlights the growing influence of European law – the European Union's social directives and the fair-trial requirements stemming from the European Convention on Human Rights – and underlines the closeness of the French model to the Croatian one, both founded on independent administrative judicial review that guarantees public agents effective protection against the arbitrariness of the State as employer.

**Key words:** *administration as employer, civil service, judicial review, disciplinary sanction, protection of public agents*

