ANALYSES ET DOSSIERS JURIDIQUES

Le juriste territorial face à l'insuffisance professionnelle

Une expertise juridique opérationnelle, autonome et attentive aux risques

Florent HAAS | FH Droit

Analyse du 9 septembre 2026

L'essentiel

Un juriste territorial peut-il être regardé comme professionnellement insuffisant alors que ses analyses ne sont pas présentées comme juridiquement erronées ? Le jugement rendu le 25 juin 2026 par le tribunal administratif de Cergy-Pontoise apporte une réponse concrète à cette question. Il concerne un agent contractuel recruté comme juriste sur un emploi de niveau attaché territorial. Le tribunal applique le critère habituel du licenciement pour insuffisance professionnelle : l'administration doit établir une inaptitude à exercer normalement les fonctions confiées, qui dépasse une simple carence ponctuelle[1].

L'intérêt du jugement tient surtout à son point 6. Les consultations produites étaient jugées insuffisamment approfondies, trop centrées sur la mention des textes et peu utiles à la recherche de solutions. Le tribunal relève également un défaut de lisibilité, des difficultés à identifier les risques, un manque d'initiative et une recherche insuffisante des informations nécessaires[2].

La compétence attendue du juriste dépasse ainsi la connaissance du droit positif. Elle consiste à transformer la règle en aide à la décision : qualifier les faits, hiérarchiser les risques, signaler les pièces manquantes, rendre l'analyse intelligible et répondre dans un délai utile. Cette lecture prolonge les décisions antérieures consacrées aux fonctions d'expertise et aux aptitudes relationnelles requises par certains emplois[3].

La portée du jugement doit cependant rester mesurée. Le licenciement repose sur un ensemble de difficultés, qui comprend aussi le comportement professionnel de l'agent. Le tribunal apprécie leur convergence avant d'écarter l'erreur de fait et l'erreur d'appréciation. Une consultation imparfaite ne devient donc pas, à elle seule, un motif suffisant de licenciement[4].

1. Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, 12e chambre, 25 juin 2026, n° 2312499, points 3 et 4, texte intégral ; Conseil d'État, 1er juin 2016, *Commune de Sète*, n° 392621, point 2, Légifrance.
2. Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, jugement précité, point 6, texte intégral.
3. Conseil d'État, 13 avril 2018, *Commune de Gennevilliers*, n° 410411, points 2, 3 et 9, Légifrance ; cour administrative d'appel de Versailles, 2 juillet 2020, n° 19VE03014, points 4 à 6, ArianeWeb.
4. Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, jugement précité, points 7 et 8, texte intégral.

Les données du litige

Élément	Donnée utile
Juridiction	Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, 12e chambre
Décision	Jugement du 25 juin 2026, n° 2312499
Agent	Contractuel recruté pour exercer des fonctions de juriste sur un emploi de niveau attaché territorial
Mesure contestée	Arrêté du 3 juillet 2023 prononçant un licenciement pour insuffisance professionnelle
Fondement applicable à la mesure	Article 39-2 du décret du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels territoriaux
Solution	Rejet de la requête ; absence d'erreur de fait et d'erreur d'appréciation
Motifs principaux	Point 4 : critère juridique ; points 5 à 7 : examen des griefs ; point 8 : appréciation de leur ensemble

La question posée au tribunal était celle de la portée des difficultés constatées : les défauts de consultation, d'autonomie, d'organisation et de comportement révélaient-ils une inaptitude à exercer normalement les fonctions de juriste ?

Date	Étape
3 janvier 2022	Début du contrat à durée déterminée
19 octobre 2022	Consultation destinée au maire et entretien hiérarchique mentionnés dans le jugement
20 et 26 janvier 2023	Entretiens portant notamment sur la manière de servir
25 mai 2023	Décision antérieure invoquée par la commune au soutien d'une fin de non-recevoir
3 juillet 2023	Arrêté de licenciement contesté
8 septembre 2023	Enregistrement de la requête
11 juin 2026	Audience publique
25 juin 2026	Mise à disposition du jugement au greffe

Le cadre juridique du licenciement

L'insuffisance professionnelle occupe une place autonome dans le droit de la fonction publique. Elle exprime l'incapacité de l'agent à exercer normalement les fonctions qui servent de référence à son emploi. Elle ne se confond ni avec l'inaptitude physique, ni, par elle-même, avec la faute disciplinaire[5]. Pour les agents contractuels territoriaux, l'article 39-2 du décret du 15 février 1988, applicable à la mesure litigieuse, prévoyait expressément

5. Conseil d'État, 9 juin 2020, *Commune d'Ouveillan*, n° 425620, point 2, Légifrance ; Conseil d'État, 20 juillet 2021, n° 441096, points 3 et 5, Légifrance.

le licenciement pour ce motif et garantissait l'accès aux pièces sur lesquelles l'autorité entendait fonder sa décision[6].

Dans cette affaire, la commune de Gennevilliers avait recruté M. A. par un contrat allant du 3 janvier 2022 au 2 janvier 2025, pour exercer les fonctions de juriste sur un emploi de niveau attaché territorial. Elle l'a licencié le 3 juillet 2023. L'agent demandait l'annulation de cette mesure en contestant notamment la compétence de son auteur et la réalité ou la présentation des griefs[7].

Le tribunal écarte d'abord le moyen d'incompétence : une délégation de signature couvrait les actes relatifs à la situation administrative et à la carrière des agents communaux. Il rappelle ensuite le fondement réglementaire du licenciement, puis le critère qui en gouverne la légalité. Les éléments retenus doivent révéler l'inaptitude à exercer normalement les fonctions, au-delà d'une carence ponctuelle[8].

La commune invoquait deux séries de difficultés : une qualité et une exécution du travail insuffisantes, d'une part ; un comportement professionnel inadapté, d'autre part. Le juge examine successivement ces aspects, puis apprécie leur ensemble[9]. Cette méthode donne son sens au jugement. L'analyse ne porte pas sur une note juridique isolée, mais sur la capacité de l'agent à remplir les missions pour lesquelles il avait été engagé.

Une appréciation fonctionnelle et globale de l'inaptitude

L'exercice normal des fonctions comme référence

Le point 4 du jugement reprend une règle désormais classique. L'insuffisance professionnelle n'a pas à avoir été constatée à plusieurs reprises au cours de la carrière, ni à avoir persisté après une invitation formelle à y remédier. Une évaluation menée sur une période suffisante peut établir l'inaptitude, à condition que les éléments recueillis dépassent l'incident ponctuel[10].

Le Conseil d'État avait posé cette méthode dans sa décision *Commune de Sète*, rendue le 1er juin 2016. Le nombre de constats ne constitue pas, en lui-même, le critère décisif. Il faut que la période et le contenu de l'évaluation permettent de porter une appréciation suffisamment significative sur les aptitudes de l'agent[11]. Une difficulté répétée peut contribuer à cette démonstration ; la répétition formelle des mêmes reproches ne remplace toutefois pas l'examen de leur portée réelle.

Dans sa décision du 18 janvier 2017, le Conseil d'État a également précisé qu'aucun texte ni principe n'impose, avant le licenciement d'un fonctionnaire incapable d'exercer les fonctions correspondant à son grade, de rechercher son reclassement dans d'autres emplois. Le référentiel demeure celui des fonctions normalement attachées au grade, plutôt que toute activité résiduelle que l'agent pourrait éventuellement accomplir[12]. Cette décision

6. article 39-2 du décret n° 88-145 du 15 février 1988, dans la version applicable à la mesure, Légifrance.
7. Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, jugement précité, procédure et point 1, texte intégral.
8. Même jugement, points 2 à 4, texte intégral.
9. Même jugement, points 5 à 8, texte intégral.
10. Même jugement, point 4, texte intégral.
11. Conseil d'État, 1er juin 2016, *Commune de Sète*, n° 392621, point 2, mentionné aux tables du Recueil Lebon, Légifrance.
12. Conseil d'État, 18 janvier 2017, n° 390396, points 2 et 4, publié au Recueil Lebon, Légifrance.

concernait un fonctionnaire ; elle éclaire la logique du régime sans effacer les particularités de l'emploi contractuel ici en cause.

La décision *Commune de Gennevilliers*, rendue le 13 avril 2018, présente une proximité supplémentaire. Elle concernait déjà la même collectivité et une attachée territoriale chargée d'assistance technique, de conseil et de recherche de financements. Le Conseil d'État avait pris en compte un manque de diligence et de rigueur dans l'appréciation de l'aptitude. Sans concerner un juriste, cette affaire montrait que les fonctions d'expertise s'évaluent aussi à partir de la manière dont l'agent accomplit concrètement ses missions[13].

Le Conseil d'État a ensuite explicité la distinction entre les deux référentiels dans sa décision *Commune d'Ouveillan*, rendue le 9 juin 2020. Pour le contractuel, l'aptitude s'apprécie au regard des fonctions pour lesquelles il a été engagé ; pour le fonctionnaire, elle s'apprécie au regard des fonctions correspondant à son grade[14]. Dans le jugement de 2026, la fonction de juriste constitue donc la référence juridique. Le niveau de catégorie A de l'emploi aide à apprécier le degré d'autonomie attendu, sans transformer l'agent contractuel en titulaire d'un grade.

La convergence des insuffisances

Les griefs exposés par la commune portaient sur les délais, l'autonomie, l'initiative, la compréhension et l'analyse des demandes, l'adaptation des réponses aux interlocuteurs, le positionnement hiérarchique, le travail en équipe et les relations professionnelles. Le tribunal en vérifie la matérialité avant de conclure à l'insuffisance professionnelle[15].

Cette construction empêche de traiter chaque observation comme un motif autonome de licenciement. Un retard, une consultation imparfaite ou une tension avec un collègue ne suffisent pas nécessairement. Il faut examiner la convergence des difficultés, leur inscription dans la durée et leurs effets sur l'exercice normal des fonctions. Une critique qui ne serait pas reliée aux missions de l'agent perdrait une part essentielle de sa pertinence.

L'exigence temporelle reste centrale. Dans sa décision du 24 juillet 2024, le Conseil d'État a de nouveau contrôlé la manière dont une cour avait apprécié la persistance de difficultés professionnelles au regard de la durée d'exercice et des éléments du dossier[16]. L'administration doit disposer d'une base d'évaluation suffisante ; cette exigence ne peut être remplacée par une qualification générale de la manière de servir.

Le contrôle juridictionnel porte aussi sur la qualification des faits. La décision du Conseil d'État du 20 juillet 2021 illustre ce contrôle de la caractérisation de l'insuffisance professionnelle. Au point 8 de son jugement, le tribunal de Cergy-Pontoise écarte à la fois l'erreur de fait et l'erreur d'appréciation : la réalité des difficultés et leur aptitude à justifier le licenciement sont donc deux questions distinctes[17].

13. Conseil d'État, 13 avril 2018, *Commune de Gennevilliers*, n° 410411, points 2, 3 et 9, Légifrance.
14. Conseil d'État, 9 juin 2020, *Commune d'Ouveillan*, n° 425620, point 2, Légifrance.
15. Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, jugement précité, points 5 à 8, texte intégral.
16. Conseil d'État, 24 juillet 2024, n° 487996, points 2 et suivants, Légifrance.
17. Conseil d'État, 20 juillet 2021, n° 441096, points 3 et 5, Légifrance ; tribunal administratif de Cergy-Pontoise, jugement précité, point 8, texte intégral.

La place des difficultés relationnelles

Le point 7 retient notamment des réactions rigides et excessives envers une collègue juriste, une relation conflictuelle avec la hiérarchie et des échanges agressifs avec certains interlocuteurs extérieurs. Plusieurs de ces comportements pourraient également être examinés sous l'angle disciplinaire[18].

La cour administrative d'appel de Versailles a rappelé, dans un arrêt du 2 juillet 2020, que cette possible qualification disciplinaire n'exclut pas leur prise en compte au titre de l'insuffisance professionnelle. Encore faut-il que les faits révèlent une inaptitude dans l'exercice des fonctions et que l'agent ait pu présenter ses observations. Dans cette affaire, les aptitudes relationnelles, la pédagogie et le positionnement faisaient partie des exigences propres à l'emploi[19].

La décision du Conseil d'État du 20 juillet 2021 fournit une limite utile. Des difficultés relationnelles ou managériales ne suffisent pas lorsqu'elles ne démontrent pas l'inaptitude à exercer les fonctions normalement attachées au grade. À propos d'une éducatrice territoriale de jeunes enfants, le Conseil d'État a ainsi approuvé une analyse qui distinguait les difficultés invoquées des aptitudes à l'ensemble des fonctions du cadre d'emplois[20].

Le comportement doit donc être relié au contenu de l'emploi. Pour un juriste, la coopération avec les services demandeurs et la capacité à rendre un conseil intelligible peuvent contribuer à l'exercice des missions. Une mésentente personnelle, dépourvue d'incidence démontrée sur ces missions, appelle une appréciation différente. Le recoupement factuel entre discipline et insuffisance ne dispense jamais de cette qualification fonctionnelle.

Le contenu concret de l'expertise juridique attendue

Une analyse utile à la décision

Le point 6 constitue le principal apport du jugement. Le tribunal attend des *« solutions juridiques opérationnelles complètes, concrètes et compréhensibles »*[21]. Il ne se contente pas de vérifier que la consultation contient les bons textes. Il examine si leur mobilisation permet au service de comprendre le problème et de décider.

Les productions de l'agent manquaient d'approfondissement et de vulgarisation. Elles n'alertaient pas suffisamment sur les risques au-delà de la mention des textes applicables, et leur dimension pratique était insuffisante pour le service demandeur[22]. La connaissance de la règle demeure nécessaire ; sa restitution doit toutefois éclairer ses conséquences dans le dossier traité.

On peut en déduire une méthode de travail : qualifier la situation, identifier les risques, expliquer les marges de manœuvre, comparer les options et présenter un raisonnement utilisable par le décideur. Cette méthode est une lecture doctrinale du jugement. Le

18. Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, jugement précité, point 7, texte intégral.
19. Cour administrative d'appel de Versailles, 2 juillet 2020, n° 19VE03014, points 4 à 6, ArianeWeb.
20. Conseil d'État, 20 juillet 2021, n° 441096, points 3 et 5, Légifrance.
21. Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, jugement précité, point 6, texte intégral.
22. Même jugement, point 6, texte intégral.

tribunal n'énonce pas un protocole obligatoire dont chaque étape deviendrait, isolément, une condition de l'aptitude professionnelle.

L'utilité du conseil dépend aussi de sa présentation. Une consultation destinée au maire le 19 octobre 2022 avait manqué de lisibilité et nécessité une reprise par la cheffe de service[23]. La compétence du juriste comporte donc une dimension de communication. La précision technique doit s'accompagner d'une rédaction adaptée au destinataire, qui distingue clairement la question, la réponse, les réserves et les suites possibles.

Cette exigence ne signifie pas qu'il faille proposer systématiquement une solution unique ou faire disparaître les incertitudes du droit. Lorsqu'une question reste ouverte, la qualité du travail tient à la capacité de la signaler, d'en mesurer les conséquences et de hiérarchiser les risques. Une réserve expliquée peut être plus utile qu'une conclusion catégorique insuffisamment étayée.

L'autonomie et la recherche des informations utiles

Le tribunal relève également que l'agent *« manque d'autonomie et de prise d'initiatives »*. Il rapproche cette difficulté du niveau de catégorie A de l'emploi[24]. Le contrat demeure la référence des fonctions à évaluer, mais ce niveau de recrutement permet de comprendre pourquoi la collectivité attendait davantage qu'une exécution guidée de chaque étape du travail.

Le dossier des associations transparentes en fournit une illustration. Le juriste s'était limité aux informations reçues, sans rechercher spontanément les éléments complémentaires utiles, notamment les délibérations du conseil municipal[25]. Le défaut ne concerne pas seulement la conclusion de la consultation. Il touche à la capacité de reconnaître que les faits disponibles ne suffisent pas à sécuriser la réponse.

Cette observation permet d'identifier une compétence d'investigation juridique. Le juriste doit savoir quelles pièces commandent la qualification, les demander et, lorsqu'elles ne peuvent être obtenues, exposer la réserve qui en découle. L'exigence est particulièrement sensible lorsque la qualification repose sur plusieurs indices : une règle correctement exposée peut conduire à une réponse fragile si le dossier factuel demeure incomplet.

L'autonomie ne suppose pas l'isolement. Elle peut au contraire conduire à solliciter un service, vérifier une délibération ou soumettre un point difficile à la hiérarchie. L'enjeu est de prendre l'initiative nécessaire au traitement du dossier, en identifiant ce qui manque et en proposant la manière de l'obtenir.

Le délai comme composante de l'utilité du conseil

Le point 6 mentionne enfin des difficultés de priorisation à l'origine de retards dans la remise des consultations[26]. Le délai participe à la valeur de la prestation. Une analyse remise après

23. Même jugement, point 6, consultation du 19 octobre 2022, texte intégral.
24. Même jugement, point 6, texte intégral ; Conseil d'État, 9 juin 2020, *Commune d'Ouveillan*, n° 425620, point 2, Légifrance.
25. Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, jugement précité, point 6, dossier des associations transparentes, texte intégral.
26. Même jugement, point 6, difficultés de priorisation et retards, texte intégral.

la décision qu'elle devait sécuriser peut perdre une grande partie de son utilité, même si son contenu est solide.

Cette observation invite à relier l'organisation du travail à la nature des demandes. Toutes les questions ne présentent ni la même urgence ni le même degré de risque. La capacité à distinguer les dossiers, à signaler un délai irréaliste et à donner une première réponse proportionnée peut contribuer à l'exercice normal des fonctions. Ces pistes prolongent l'analyse du jugement ; elles ne constituent pas des prescriptions expressément formulées par lui.

Le jugement permet ainsi de dégager plusieurs dimensions complémentaires de la prestation : maîtrise du droit, profondeur de l'analyse, identification des risques, traduction pratique, intelligibilité, autonomie dans la constitution du dossier et respect des délais utiles. Cette grille aide à lire les motifs. Elle ne constitue ni un statut général du juriste territorial ni un barème directement opposable.

La portée du jugement et ses usages pratiques

Le tribunal applique un régime déjà stabilisé. Son apport tient à la précision avec laquelle il décrit les attentes attachées à une fonction juridique publique. Il ne crée pas une cause particulière de licenciement propre aux juristes ; il rend visible le contenu professionnel des missions au regard desquelles leur aptitude peut être appréciée.

La décision reste un jugement de première instance, rendu à partir d'un dossier déterminé. Son dispositif repose sur un ensemble de griefs professionnels et comportementaux. Il serait excessif d'en tirer une équivalence automatique entre un défaut de consultation et une insuffisance professionnelle. Il serait tout aussi réducteur de considérer que la seule absence d'erreur de droit manifeste suffit à établir la qualité de la prestation.

Pour une direction juridique, les motifs offrent néanmoins une grille de discussion utile. Ils permettent de préciser les attentes, d'expliquer les retours sur les productions et d'identifier les moyens nécessaires au travail. Une évaluation sérieuse doit aussi tenir compte des fonctions réellement confiées, des informations disponibles et du contexte d'exercice. L'analyse de l'aptitude gagne ainsi à s'appuyer sur des exemples circonstanciés plutôt que sur des appréciations générales.

Une consultation peut être relue à partir des questions suivantes :

- La question juridique à résoudre est-elle clairement identifiée ?
- Les faits et les pièces indispensables ont-ils été vérifiés ou demandés ?
- Les textes et décisions sont-ils expliqués et hiérarchisés ?
- Les risques associés aux différentes options sont-ils explicités ?
- La réponse comporte-t-elle une traduction concrète pour le service demandeur ?
- Les incertitudes sont-elles signalées lorsqu'aucune solution univoque n'existe ?
- La restitution est-elle lisible pour un décideur non spécialiste ?
- Le dossier est-il traité dans un délai utile à la décision ?

Le jugement invite à apprécier, dans la durée et au regard des missions confiées, la capacité du juriste à rendre le droit utile à la décision.