

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE TOULOUSE**

**N° 2406596**

---

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**PREFET DE LA HAUTE-GARONNE**  
c/ centre communal d'action sociale  
de Plaisance-du-Touch

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

**Mme Marie-Odile Meunier-Garner**  
Présidente-rapporteure

---

Le tribunal administratif de Toulouse

(6<sup>ème</sup> chambre)

**M. Antoine Leymarie**  
Rapporteur public

---

Audience du 26 novembre 2025  
Décision du 10 décembre 2025

---

135-01-015-02

C

Vu la procédure suivante :

Par un déféré, enregistré le 28 octobre 2024, et un mémoire, enregistré le 12 juin 2025, ce dernier n'ayant pas été communiqué, le préfet de la Haute-Garonne doit être regardé comme demandant au tribunal d'annuler la délibération du 24 juin 2024 par laquelle le conseil d'administration du centre communal d'action sociale (CCAS) de Plaisance-du-Touch a adopté un dispositif permettant aux agentes de la collectivité souffrant de règles douloureuses, d'endométriose, d'adénomyose ou de dysménorrhées, de bénéficier d'un aménagement de leurs modalités et temps de travail en tant qu'elle crée une autorisation spéciale d'absence pour congé menstruel.

Il soutient que :

- la délibération litigieuse a été prise par une autorité incompétente ;
- cette délibération procède d'une erreur de droit, le congé menstruel n'entrant dans aucune des catégories pour lesquelles des autorisations spéciales d'absence sont légalement prévues ;
- le pouvoir réglementaire reconnu à tout chef de service ne saurait légalement justifier la délibération contestée en l'absence de tout fondement législatif ou réglementaire ;
- l'autorisation spéciale d'absence litigieuse, en ce qu'elle vient diminuer le temps de travail des agentes concernées, méconnaît, d'une part, l'obligation légale selon laquelle tout agent doit accomplir un temps de travail de 1607 heures annuelles et, d'autre part, le principe de parité.

Par un mémoire en défense, enregistré le 22 avril 2025, le CCAS de Plaisance-du-Touch, représenté par Me Kaczmarczyk, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir qu'aucun moyen soulevé par le préfet de la Haute-Garonne n'est fondé.

Par ordonnance du 19 mai 2025, la clôture de l'instruction a été fixée au 19 juin suivant.

Vu :

- l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Toulouse n° 2406581 du 20 novembre 2024 ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, notamment son article 72 ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général de la fonction publique ;
- la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 ;
- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;
- l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Meunier-Garner ;
- les conclusions de M. Leymarie, rapporteur public ;
- les observations de Mme X, représentant le préfet de la Haute-Garonne ;
- et les observations de Me Kaczmarczyk, représentant le CCAS de Plaisance-du-Touch.

Considérant ce qui suit :

1. Par délibération du 24 juin 2024, le conseil d'administration du centre communal d'action sociale (CCAS) de Plaisance-du-Touch a adopté un dispositif permettant aux agentes de la collectivité souffrant de règles douloureuses, d'endométriose, d'adénomyose ou de dysménorrhées, de bénéficier d'un aménagement de leurs modalités et temps de travail par l'octroi, notamment, d'une autorisation spéciale d'absence. Par un courrier du 10 juillet 2024, le préfet de la Haute-Garonne a formé un recours gracieux à l'encontre de cette délibération. Par délibération du 30 septembre 2024, le conseil d'administration dudit CCAS a refusé de retirer sa délibération du 24 juin 2024. Par le présent déféré, le préfet de la Haute-Garonne doit être regardé, par les moyens qu'il invoque, comme demandant au tribunal d'annuler cette délibération du 24 juin 2024 en tant qu'elle crée une autorisation spéciale d'absence pour congé menstruel.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En premier lieu, aux termes des dispositions de l'article L. 1 du code général de la fonction publique : « *Le présent code définit les règles générales applicables aux fonctionnaires civils. Il constitue le statut général des fonctionnaires. / Ceux-ci sont, vis-à-vis de l'administration, dans une situation statutaire et réglementaire.* ». Aux termes de l'article L. 9 du même code : « *Sauf dispositions contraires, les modalités d'application du présent code sont déterminées par décret en Conseil d'Etat.* ».

3. Les autorisations spéciales d'absence des fonctionnaires constituent, au même titre que les congés proprement dits, un élément du statut des fonctionnaires. Il s'ensuit qu'un nouveau régime d'autorisation spéciale d'absence, en tant qu'élément statutaire, ne peut être légalement édicté par une collectivité territoriale ou un établissement public local, quand bien même les collectivités territoriales s'administrent librement en vertu de l'article 72 de la Constitution, ces dispositions constitutionnelles précisant que cette liberté s'exerce dans les conditions prévues par la loi.

4. D'une part, les autorisations spéciales d'absence pour règles douloureuses, endométriose, adénomyose ou dysménorrhées n'entrent dans aucune des hypothèses dans lesquelles des autorisations spéciales sont accordées de plein droit.

5. D'autre part, aux termes des dispositions de l'article L. 622-1 du code général de la fonction publique : « *Les agents publics bénéficient d'autorisations spéciales d'absence liées à la parentalité et à l'occasion de certains événements familiaux. Ces autorisations spéciales d'absence sont sans effet sur la constitution des droits à congés annuels et ne diminuent pas le nombre des jours de congés annuels* ». Les agents de la fonction publique territoriale peuvent, alors même que les dispositions de l'article L. 622-1 du code général de la fonction publique n'ont pas fait l'objet du décret d'application nécessaire à leur entrée en vigueur, bénéficier, sur ce fondement, d'autorisations spéciales d'absence n'entrant pas en compte dans le calcul des congés annuels à l'occasion de certains événements, sur décision du chef de service. S'il revient au chef de service, dans le silence des textes, de fixer les règles applicables aux agents concernés relatives aux autorisations spéciales d'absence instituées par l'article L. 622-1 du code général de la fonction publique, et notamment de dresser la liste des événements familiaux ou liés à la parentalité susceptibles de donner lieu à des autorisations spéciales d'absence et d'en définir les conditions d'attribution et de durée, la liste des événements ainsi déterminée ne doit pas être sans rapport avec les catégories fixées par la loi.

6. En l'espèce, les autorisations spéciales d'absence litigieuses, liées aux règles douloureuses, à l'endométriose, à l'adénomyose ou aux dysménorrhées, n'entrent dans aucune des hypothèses d'autorisations spéciales d'absence prévues à l'article L. 622-1 du code général de la fonction publique dès lors qu'elles ne sont liées ni à la parentalité ni à des événements familiaux.

7. En second lieu, le CCAS de Plaisance-du-Touch ne saurait utilement se prévaloir du pouvoir réglementaire reconnu à tout chef de service pour assurer le bon fonctionnement de l'administration placée sous son autorité dès lors que le régime d'autorisations spéciales d'absence contesté a été fixé par son conseil d'administration, lequel n'a pas la qualité de chef de service. En tout état de cause, quand bien même il est loisible pour tout chef de service, d'apprécier si l'octroi, à un agent placé sous son autorité, d'une autorisation d'absence est ou non

compatible avec les nécessités du fonctionnement normal du service dont il a la charge, il résulte de ce qui a été dit au point 3 qu'il ne lui appartient pas, en revanche, d'instituer un nouveau régime d'autorisation spéciale d'absence.

8. Dans ces conditions, le préfet est fondé à soutenir que la délibération attaquée en ce qu'elle instaure une autorisation spéciale d'absence au bénéfice des agentes de la collectivité souffrant de règles douloureuses, d'endométriose, d'adénomyose ou de dysménorrhées a été prise par une autorité incompétente et est dépourvue de base légale.

9. Il résulte de tout ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens du déféré, que la délibération attaquée du conseil d'administration du CCAS de Plaisance-du-Touch doit être annulée en tant qu'elle prévoit l'instauration d'une autorisation spéciale d'absence pour congé menstruel.

Sur les frais du litige :

10. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que le CCAS de Plaisance-du-Touch demande au titre des frais qu'il a exposés et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La délibération attaquée du 24 juin 2024 du conseil d'administration de Plaisance-du-Touch est annulée en tant qu'elle prévoit une autorisation spéciale d'absence pour congé menstruel.

Article 2 : Les conclusions présentées par le CCAS de Plaisance-du-Touch sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié au préfet de la Haute-Garonne et au centre communal d'action sociale de Plaisance-du-Touch.

Délibéré après l'audience du 26 novembre 2025, à laquelle siégeaient :

Mme Meunier-Garner, présidente,  
Mme Michel, première conseillère,  
Mme Camorali, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 10 décembre 2025.

La présidente-rapporteure,

L'assesseure la plus ancienne,

M-O. MEUNIER-GARNER

L. MICHEL

La greffière,

B. RODRIGUEZ

La République mande et ordonne au préfet de la Haute-Garonne en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme :  
La greffière en chef,