

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE TOULOUSE**

**N° 2406597**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

---

PREFET DE LA HAUTE-GARONNE  
c/ communauté de communes du Grand Ouest  
Toulousain

---

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Mme Marie-Odile Meunier-Garner  
Présidente-rapportrice

---

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, le préfet de la Haute-Garonne doit être regardé comme demandant au tribunal d'annuler la délibération du 30 mai 2024 par laquelle le conseil communautaire de la communauté de communes du Grand Ouest Toulousain a adopté une expérimentation du congé menstruel en tant qu'elle crée une autorisation spéciale d'absence à ce titre.

Il soutient que :

- la délibération litigieuse a été prise par une autorité incomptente ;
- l'autorisation spéciale d'absence pour congé menstruel ne peut être instaurée au titre de l'expérimentation locale prévue au 4<sup>ème</sup> alinéa de l'article 72 de la Constitution dès lors que les articles L.O.1113-2 et suivants du code général des collectivités territoriales n'autorisent le recours à cette expérimentation que dans l'hypothèse où celle-ci est prévue par la loi ou le règlement ;
  - la délibération attaquée 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 15 avril 2025, la communauté de communes de communes du Grand Ouest Toulousain, représentée 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.

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

Par ordonnance du 17 avril 2025, la clôture de l'instruction a été fixée au 30 mai suivant.

Vu :

- l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Toulouse n° 2406584 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 la communauté de communes du Grand Ouest Toulousain.

Considérant ce qui suit :

1. Par délibération du 30 mai 2024, le conseil communautaire de la communauté de communes du Grand Ouest Toulousain a adopté un dispositif permettant aux agentes de cet établissement public de coopération intercommunale de bénéficier d'un congé menstruel. 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 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 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, 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 deuxième lieu, aux termes des dispositions de l'article L.O. 1113-1 du code général des collectivités territoriales : « *La loi qui autorise, sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales à déroger, à titre expérimental aux dispositions législatives régissant l'exercice de leurs compétences, définit l'objet de l'expérimentation ainsi que sa durée, qui ne peut excéder cinq ans, et mentionne les dispositions auxquelles il peut être dérogé. / La loi précise également les catégories et les caractéristiques des collectivités territoriales autorisées à participer à l'expérimentation et les cas dans lesquels l'expérimentation peut être entreprise. Elle fixe le délai dans lequel les collectivités territoriales*

*qui remplissent les conditions fixées prennent leur décision de participer à l'expérimentation. ». Aux termes des dispositions de l'article L.O. 1113-2 du même code : « Toute collectivité territoriale entrant dans le champ d'application défini par la loi mentionnée à l'article LO 1113-1 peut, dans le délai prévu au second alinéa du même article LO 1113-1, décider de participer à l'expérimentation mentionnée par cette loi par une délibération motivée de son assemblée délibérante ». Il résulte de ces dispositions, qui visent à encadrer les conditions et modalités d'expérimentation locale prévue par l'article 72 de la Constitution permettant aux collectivités territoriales de déroger, à titre expérimental, aux dispositions législatives qui régissent l'exercice de leur compétence, que l'expérimentation doit être autorisée par une loi qui doit notamment préciser l'objectif visé, identifier les règles législatives auxquelles les collectivités peuvent déroger pendant l'expérimentation, déterminer les catégories et caractéristiques de ces collectivités et être limitée à une période de cinq ans maximum.*

8. En l'espèce, dès lors que le législateur n'a ouvert aucune possibilité d'expérimentation en matière d'autorisation spéciale d'absence pour congé menstruel, le conseil communautaire de la communauté de communes du Grand Ouest Toulousain ne pouvait, en tout état de cause, instaurer une telle autorisation spéciale d'absence au titre de l'expérimentation locale prévue par le quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

9. En troisième et dernier lieu, la communauté de communes du Grand Ouest Toulousain 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 organe délibérant, 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.

10. Dans ces conditions, le préfet est fondé à soutenir que la délibération attaquée en ce qu'elle instaure une autorisation spéciale d'absence pour congé menstruel a été prise par une autorité incomptétente et est dépourvue de base légale.

11. 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 communautaire de la communauté de communes du Grand Ouest Toulousain doit être annulée en tant qu'elle prévoit l'instauration d'une autorisation spéciale d'absence pour congé menstruel.

#### Sur les frais du litige :

12. 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 la communauté de communes du Grand Ouest Toulousain demande au titre des frais qu'elle a exposés et non compris dans les dépens.

## D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La délibération attaquée du 30 mai 2024 du conseil communautaire de la communauté de communes du Grand Ouest Toulousain est annulée en tant qu'elle prévoit une autorisation spéciale d'absence pour congé menstruel.

Article 2 : Les conclusions présentées par la communauté de communes du Grand Ouest Toulousain 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 à la communauté de communes du Grand Ouest Toulousain.

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,