

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE TOULOUSE**

**N° 2407938**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

---

**PREFET DE LA HAUTE-GARONNE**  
c/ commune de Villeneuve-Tolosane

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

---

Mme Marie-Odile Meunier-Garner  
Présidente-rapporteure

Le tribunal administratif de Toulouse

---

M. Antoine Leymarie  
Rapporteur public

(6<sup>ème</sup> chambre)

Audience du 26 novembre 2025  
Décision du 10 décembre 2025

---

135-01-015-02

C

Vu la procédure suivante :

Par un déféré, enregistré le 19 décembre 2024, et un mémoire, enregistré le 21 mars 2025, le préfet de la Haute-Garonne demande au tribunal d'annuler l'article 10 de l'arrêté du 2 août 2024 du maire de Villeneuve-Tolosane portant création d'une autorisation spéciale d'absence pour congé menstruel.

Il soutient que :

- le dispositif d'autorisation spéciale d'absence litigieux 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 les dispositions contestées de l'arrêté 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 3 mars 2025, la commune de Villeneuve-Tolosane, représentée par Me Sztulman, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 3 000 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 que :

- l'interprétation de l'article L. 622-1 du code général de la fonction publique tendant à considérer qu'il interdirait toute autorisation spéciale d'absence au titre du congé menstruel, en favorisant une discrimination indirecte à l'encontre des femmes souffrant de menstruations incapacitantes, méconnaît les stipulations de la convention n° 111 de l'organisation internationale du travail ainsi que celles des articles 8 et 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;  
- aucun moyen soulevé par le préfet de la Haute-Garonne n'est fondé.

Par ordonnance du 20 août 2025, la clôture de l'instruction a été fixée au 22 septembre suivant.

Un mémoire, enregistré le 24 novembre 2025, postérieurement à la clôture de l'instruction, a été présenté pour la commune de Villeneuve-Tolosane par Me Sztulman sans toutefois donner lieu à communication.

Vu :

- l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Toulouse n° 2407942 du 14 janvier 2025 ;  
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, notamment son article 72 ;  
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales  
- la convention n° 111 de l'Organisation internationale du travail du 25 juin 1958 concernant la discrimination ;  
- 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 Groslambert, substituant Me Sztulman, représentant la commune de Villeneuve-Tolosane.

Considérant ce qui suit :

1. Par arrêté du 2 août 2024, le maire de la commune de Villeneuve-Tolosane a instauré des autorisations spéciales d'absence pour motifs personnels ou familiaux. Par le présent déféré, le préfet de la Haute-Garonne demande l'annulation de l'article 10 de cet arrêté, lequel crée une autorisation spéciale d'absence pour règles incapacitantes.

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 incapacitantes 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. En outre, contrairement à ce que soutient la commune défenderesse, une telle interprétation de l'article L. 622-1 du code général de la fonction publique ne saurait contrevenir aux stipulations de la convention n° 111 de l'organisation internationale du travail non plus qu'à celles des articles 8 et 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dès lors que les dispositions de cet article L. 622-1, qui se bornent à régir une catégorie d'autorisations spéciales d'absence, n'ont, par elles-mêmes, ni pour objet ni pour effet de s'opposer à la mise en place, par le législateur, d'autorisations spéciales d'absence pour congés menstruels.

6. En l'espèce, les autorisations spéciales d'absence litigieuses, liées aux règles incapacitantes, 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, 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. Par suite, le pouvoir réglementaire reconnu à tout chef de service pour assurer le bon fonctionnement de l'administration placée sous son autorité ne saurait légalement fonder les dispositions contestées de l'arrêté sus-évoqué du 2 août 2024.

8. Dans ces conditions, le préfet est fondé à soutenir que l'article 10 de l'arrêté attaqué a été pris par une autorité incompétente et est dépourvu de base légale.

9. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens du déféré, que l'article 10 de l'arrêté attaqué du 2 août 2024, qui instaure une autorisation spéciale d'absence liée aux règles incapacitantes, doit être annulé.

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 la commune de Villeneuve-Tolosane 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> : L'article 10 de l'arrêté du 2 août 2024 par lequel le maire de Villeneuve-Tolosane a instauré une autorisation spéciale d'absence pour règles incapacitantes est annulé.

Article 2 : Les conclusions présentées par la commune de Villeneuve-Tolosane 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 commune de Villeneuve-Tolosane.

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,