

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULOUSE**

N° 2502176

PREFET DE LA HAUTE-GARONNE
c/ commune de Blagnac

Mme Marie-Odile Meunier-Garner
Présidente-rapporteure

M. Antoine Leymarie
Rapporteur public

Audience du 26 novembre 2025
Décision du 10 décembre 2025

135-01-015-02

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Toulouse

(6^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par un déféré, enregistré le 28 mars 2025, et un mémoire, enregistré le 17 juin 2025, , le préfet de la Haute-Garonne doit être regardé comme demandant au tribunal d'annuler la délibération du 18 décembre 2024 par laquelle le conseil municipal de la commune de Blagnac a adopté un dispositif permettant aux agentes de la collectivité souffrant de douleurs incapacitantes durant le cycle menstruel, d'endométriose ou d'adénomyose de bénéficier d'un aménagement de leurs modalités de travail et du 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 19 mai 2025, la commune de Blagnac conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir qu'aucun des moyens invoqués n'est fondé.

Par ordonnance du 23 juillet 2025, la clôture de l'instruction a été fixée au 23 septembre suivant.

Vu :

- l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Toulouse n° 2502178 du 15 avril 2025 ;
- 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° 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 ;
- et les observations de Mme X, représentant le préfet de la Haute-Garonne.

Considérant ce qui suit :

1. Par délibération du 18 décembre 2024, le conseil municipal de la commune de Blagnac a adopté un dispositif permettant aux agentes souffrant de douleurs incapacitantes durant le cycle menstruel, d'endométriose ou d'adénomyose de bénéficier d'un aménagement de leurs modalités et temps de travail par l'octroi, notamment, d'une autorisation spéciale d'absence pour ce motif. Par un courrier du 26 décembre 2024, le préfet de la Haute-Garonne a formé un recours gracieux à l'encontre de cette délibération. Aucune réponse n'ayant été apportée à ce recours, le préfet de la Haute-Garonne doit être regardé, par les moyens qu'il invoque, comme sollicitant, dans le cadre du présent déféré, l'annulation de cette délibération en tant qu'elle crée une autorisation spéciale d'absence pour douleurs incapacitantes durant le cycle menstruel, endométriose ou adénomyose.

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 douleurs incapacitantes durant le cycle menstruel, endométriose ou adénomyose 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 douleurs incapacitantes durant le cycle menstruel, à l'endométriose ou à l'adénomyose, 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, quand bien même un régime d'autorisation spéciale d'absence pour congé menstruel aurait été mis en place au sein de la direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités du département de la Haute-Garonne, un tel dispositif, qui ne reposerait sur aucun fondement légal, ne saurait conférer aux collectivités locales le droit de mettre en place ce même dispositif.

8. En troisième et dernier lieu, la commune de Blagnac 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 le conseil municipal de la commune, 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.

9. 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 douleurs incapacitantes durant le cycle menstruel, d'endométriose ou d'adénomyose a été prise par une autorité incompétente et est dépourvue de base légale.

10. 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 municipal de la commune de Blagnac doit être annulée en tant qu'elle prévoit l'instauration d'une autorisation spéciale d'absence pour congé menstruel.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La délibération attaquée du 18 décembre 2024 du conseil municipal de la commune de Blagnac est annulée en tant qu'elle prévoit une autorisation spéciale d'absence pour congé menstruel.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié au préfet de la Haute-Garonne et à la commune de Blagnac.

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,