

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE TOULOUSE**

N° 2503208

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**PREFET DE LA HAUTE-GARONNE
c/ commune de Ramonville-Saint-Agne**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Marie-Odile Meunier-Garner
Présidente-rapportrice

Le tribunal administratif de Toulouse

M. Antoine Leymarie
Rapporteur public

(6^{ème} 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 6 mai 2025, et un mémoire, enregistré le 12 août 2025, le préfet de la Haute-Garonne demande au tribunal d'annuler la délibération du 27 mars 2025 par laquelle le conseil municipal de Ramonville-Saint-Agne a décidé la mise en place, à titre expérimental, à compter du 1^{er} avril 2025, d'une autorisation spéciale d'absence pour règles dououreuses, cycle hormonal et interruption de grossesse.

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^{ème} 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 agents concernés, 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 29 juillet 2025, la commune de Ramonville-Saint-Agne, représentée par Me Lèguevaques, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 4 800 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 n'est fondé.

Par ordonnance du 19 septembre 2025, la clôture de l'instruction a été fixée au 4 octobre suivant.

Vu :

- l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Toulouse n° 2503186 du 30 mai 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 ;
- le code de la sécurité sociale, notamment son article L. 323-1-2 dans sa version issue de la loi n°2023-567 du 7 juillet 2023 visant à favoriser l'accompagnement psychologique des femmes victimes de fausse couche et de la loi n°2023-1250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024 ;
- 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 Delivret, substituant Me Lèguevaques, représentant la commune de Ramonville Saint-Agne.

Considérant ce qui suit :

1. Par délibération du 27 mars 2025, le conseil municipal de la commune de Ramonville Saint-Agne a décidé la mise en place, à titre expérimental, à compter du 1^{er} avril 2025, d'une autorisation spéciale d'absence pour règles douloureuses, cycle hormonal et interruption de grossesse. Par le présent déféré, le préfet de la Haute-Garonne demande au tribunal d'annuler cette délibération.

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, cycle hormonal et interruption de grossesse 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, au cycle hormonal et à l'interruption de grossesse, 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. A cet égard, la commune défenderesse ne saurait faire valoir que de telles autorisations spéciales d'absence relèveraient de la parentalité dès lors que les motifs de nature à justifier cette autorisation sont sans lien direct avec un projet visant à accueillir un enfant.

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 règles douloureuses, cycle hormonal et interruption de grossesse, le conseil municipal de Ramonville-Saint-Agne 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 lieu, l'article L. 323-1-2 du code de la sécurité sociale, dans sa version issue de la loi n°2023-567 du 7 juillet 2023 et de celle n°2023-1250 du 26 décembre 2023, prévoit qu'en cas de constat d'une incapacité de travail faisant suite à une interruption spontanée de grossesse ayant eu lieu avant la vingt-deuxième semaine d'aménorrhée ou à une interruption de grossesse pratiquée pour motif médical, l'indemnité journalière est accordée de façon immédiate sans qu'il soit fait application du jour de carence. De telles dispositions législatives ne sauraient, contrairement à ce que soutient la commune en défense, légalement justifier la mise en place d'un régime d'autorisations spéciales d'absence en cas d'interruption volontaire de grossesse, ces dispositions n'ayant ni pour objet ni pour effet de créer une telle catégorie d'autorisations spéciales d'absence.

10. En quatrième lieu, la commune de Ramonville-Saint-Agne ne saurait se prévaloir, en vue de justifier de la compétence de son conseil municipal pour instaurer l'autorisation spéciale d'absence litigieuse, des dispositions de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales, lesquelles prévoient que le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune pour les mêmes motifs que ceux exposés au point 3.

11. En cinquième lieu, la commune défenderesse ne saurait utilement se prévaloir de l'obligation qui pèse sur tout employeur de protéger la santé de ses agents non plus que sur sa volonté de promouvoir l'égalité femmes-hommes et l'inclusivité dès lors que, ainsi qu'il a été dit au point 3, il ne lui appartient pas de définir une nouvelle catégorie d'autorisations spéciales d'absence.

12. En sixième et dernier lieu, la commune de Ramonville-Saint-Agne 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.

13. Dans ces conditions, le préfet est fondé à soutenir que la délibération attaquée a été prise par une autorité incomptente et est dépourvue de base légale. Il s'ensuit que cette délibération doit être annulée.

Sur les frais du litige :

14. 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 Ramonville-Saint-Agne demande au titre des frais qu'elle a exposés et non compris dans les dépens.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La délibération attaquée du 27 mars 2025 est annulée.

Article 2 : Les conclusions présentées par la commune de Ramonville-Saint-Agne 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 Ramonville-Saint-Agne.

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,