

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE TOULOUSE**

**N° 2505181**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

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

**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 18 juillet 2025, et un mémoire, enregistré le 10 octobre 2025, le préfet de la Haute-Garonne doit être regardé comme demandant au tribunal :

1<sup>o</sup>) d'annuler la décision implicite de rejet née du silence gardé pendant plus de deux mois par le centre communal d'action sociale (CCAS) de Blagnac sur sa demande d'abrogation de la délibération du 17 décembre 2024 adoptant 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 et temps de travail en tant que cette décision porte refus d'abrogation de l'instauration d'une autorisation spéciale d'absence pour congé menstruel ;

2<sup>o</sup>) d'enjoindre au président dudit CCAS d'inscrire à l'ordre du jour du conseil d'administration l'abrogation, dans cette même mesure, de la délibération litigieuse.

Il soutient que :

- la délibération du 17 décembre 2024 a été prise par une autorité incomptente ;
- 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

- compte tenu des illégalités dont les dispositions contestées de cette délibération sont entachées, le CCAS de Blagnac est tenu de procéder à leur abrogation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 23 septembre 2025, le CCAS de Blagnac conclut au rejet de la requête.

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

Par ordonnance du 20 octobre 2025, la clôture de l'instruction a été fixée au 3 novembre suivant.

Vu :

- l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Toulouse n° 2505140 du 5 août 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 des relations entre le public et l'administration ;
- 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 une délibération du 17 décembre 2024, le conseil d'administration du centre communal d'action sociale (CCAS) de Blagnac a adopté un dispositif permettant aux agentes de la collectivité qui souffrent de douleurs incapacitantes durant le cycle menstruel, d'endométriose ou d'adénomyose, de bénéficier d'un aménagement de leurs modalités et temps de travail, notamment, par l'octroi d'une autorisation spéciale de service. Par courrier du 21 mars 2025, le préfet de la Haute-Garonne a demandé l'abrogation de cette délibération. Une décision implicite de refus de retrait est née du silence gardé par le CCAS de Blagnac durant plus de deux mois. 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 décision implicite de rejet en tant qu'elle refuse d'abroger le dispositif d'autorisation spéciale d'absence pour congé menstruel mis en place par cette délibération du 17 décembre 2024.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes des dispositions de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *L'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet, que cette situation existe depuis son édiction ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé.* ».

3. 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.* ».

4. 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.

5. 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.

6. 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.

7. 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.

8. 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 établissements publics locaux le droit de mettre en place ce même dispositif.

9. En troisième et dernier lieu, le CCAS 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 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 4 qu'il ne lui appartient pas, en revanche, d'instituer un nouveau régime d'autorisation spéciale d'absence.

10. Eu égard à ce qui a été dit aux points 3 à 9, la délibération du 17 décembre 2024 par laquelle le conseil d'administration du CCAS 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 et temps de travail 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. Il s'ensuit qu'en application des dispositions précitées de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration, le CCAS de Blagnac était tenu d'abroger cette délibération en tant qu'elle instaure un tel dispositif d'autorisations spéciales d'absence.

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 décision contestée en tant qu'elle refuse d'abroger le dispositif d'autorisations spéciales d'absence pour congé menstruel doit être annulée.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

12. L'effet utile de l'annulation pour excès de pouvoir du refus d'abroger un acte réglementaire illégal réside dans l'obligation, pour l'autorité compétente, de procéder à l'abrogation de cet acte afin que cessent les atteintes illégales que son maintien en vigueur porte à l'ordre juridique.

13. Le présent jugement implique nécessairement que le président du CCAS de Blagnac inscrive à l'ordre du jour du conseil d'administration de cet établissement public la question de l'abrogation de la délibération du 17 décembre 2024 en tant qu'elle prévoit l'octroi d'une autorisation spéciale d'absence pour congé menstruel. Par suite, il y a lieu d'enjoindre audit président d'y procéder dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

## D E C I D E :

Article 1<sup>er</sup> : La décision implicite de refus d'abroger la délibération du 17 décembre 2024 par laquelle le conseil d'administration du CCAS 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 et temps de travail est annulée en tant qu'elle refuse l'abrogation des dispositions de cette délibération instaurant une autorisation spéciale d'absence pour congé menstruel.

Article 2 : Il est enjoint au président du CCAS de Blagnac d'inscrire à l'ordre du jour du conseil d'administration la question de l'abrogation de cette délibération du 17 décembre 2024 en tant qu'elle prévoit l'octroi d'une autorisation spéciale d'absence pour congé menstruel, dans un délai de deux mois à compter de la notification du présent jugement.

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