

# REPUBLIQUE FRANCAISE



## AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

**Tribunal Administratif de Nantes**

**Lecture du mercredi 7 janvier 2026**

**N° 2510511**

2ème Chambre

**Inédit au recueil Lebon**

---

Vu la procédure suivante :

Par un déféré et un mémoire, enregistrés les 17 juin 2025 et 9 octobre 2025, le préfet de la région des Pays de la Loire, préfet de la Loire-Atlantique, demande au tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

d'annuler la décision par laquelle le maire d'Orvault a implicitement refusé de réunir le conseil municipal en vue d'abroger la délibération du 11 décembre 2023 par laquelle ce conseil a décidé la mise en place, à compter du 1er janvier 2024, d'un congé menstruel ;

d'enjoindre à la commune d'Orvault d'abroger la délibération du 11 décembre 2023.

Il soutient que :

- son déféré est recevable ;
- la délibération du 11 décembre 2023 est entachée d'un défaut de base légale dès lors que l'autorisation spéciale d'absence qu'elle institue ne relève ni des autorisations spéciales d'absence de droit, ni des autorisations spéciales d'absence facultatives prévues par l'article L. 622-1 du code général de la fonction publique ou par les circulaires et instructions ministérielles à destination des agents de la fonction publique d'État qui peuvent être étendues par les collectivités territoriales à leurs agents ;
- l'autorisation spéciale d'absence ne peut trouver de base légale dans le pouvoir réglementaire du chef de service

pouvoir réglementaire du chef de service.

Par un mémoire en défense enregistré le 25 septembre 2025, la commune d'Orvault, représentée par Me Guillon-Coudray, conclut au rejet au déféré et à ce que soit mise à la charge de l'Etat une somme de 2 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- l'autorisation spéciale d'absence entre dans le champ d'application de l'article L. 622-1 du code général de la fonction publique au motif que les règles douloureuses et **l'endométriose** affectent directement la vie personnelle et familiale des agents et répondent ainsi à la notion d'événement familial ;
- la liste des motifs de l'article L. 622-1 du code général de la fonction publique n'est pas limitative de sorte que des autorisations spéciales d'absence peuvent être instituées par des circulaires ou des instructions, notamment pour des motifs médicaux ;
- le conseil municipal est compétent pour fixer les mesures générales d'organisation du service public en application des articles L. 2121-29 et L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales ;
- elle a l'obligation de protéger la santé de ses agents et d'assurer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Par un courrier du 21 novembre 2025, les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office, tiré de l'incompétence du conseil municipal d'Orvault pour décider d'octroyer un congé menstruel sous forme d'autorisations spéciales d'absence de deux jours par mois en cas de règles douloureuses ou **d'endométriose**.

Vu les pièces du dossier.

Vu 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 Ribac, conseillère,
- les conclusions de Mme El Mouats-Saint-Dizier, rapporteure publique,
- et les observations de Mme A..., représentant le préfet de la région des Pays de la Loire, préfet de la Loire-Atlantique, et de Me Dufour, substituant Me Guillon-Coudray, représentant la commune d'Orvault.

Considérant ce qui suit :

Par une délibération du 11 décembre 2023, le conseil municipal d'Orvault a décidé la mise en œuvre, à compter du 1er janvier 2024, d'un congé menstruel. Ce dispositif vise à accorder à l'agent souffrant de règles douloureuses ou **d'endométriose** et qui justifie d'un certificat médical, deux jours d'autorisations spéciales d'absence par mois. Par une lettre reçue le 19 mars 2025, le préfet de la région Pays de la Loire, préfet de la Loire-Atlantique, a demandé au maire d'Orvault de réunir le conseil municipal aux fins de retrait de la délibération du 11 décembre 2023. Une décision implicite de rejet est née, le 19 mai 2025, du silence gardé par le maire d'Orvault. Le préfet de la région Pays de la Loire, préfet de la Loire-Atlantique demande l'annulation de la décision implicite de rejet née le 19 mai 2025.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

L'autorité compétente, saisie d'une demande tendant à l'abrogation d'un règlement illégal, est tenue d'y déférer, soit que, réserve faite des vices de forme et de procédure dont il serait entaché, ce règlement ait été illégal dès la date de sa signature, soit que l'illégalité résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date. L'effet utile de l'annulation pour excès de pouvoir du refus d'abroger un acte réglementaire illégal réside dans l'obligation, que le juge peut prescrire d'office en vertu des dispositions de l'article L. 911-1 du code de justice administrative, 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. Il s'ensuit que lorsqu'il est saisi de conclusions aux fins d'annulation du refus d'abroger un acte réglementaire, le juge de l'excès de pouvoir est conduit à apprécier la légalité de l'acte réglementaire dont l'abrogation a été demandée au regard des règles applicables à la date de sa décision.

D'une part, les autorisations spéciales d'absence prévues par des dispositions législatives constituant un élément du statut des fonctionnaires intéressés, leurs modalités d'application ne peuvent être définies que par ces dispositions législatives ou par un décret en Conseil d'Etat. En outre, indépendamment de

la fixation de règles par les dispositions législatives ou par un décret en Conseil d'Etat, le chef de service est compétent, à l'égard des fonctionnaires placés sous son autorité, pour décider d'octroyer, à titre discrétionnaire, des autorisations spéciales d'absence.

D'autre part, en ce qui concerne les personnels non titulaires, il revient au chef de service sous l'autorité duquel ils sont placés, de fixer, dans le silence des lois et règlements, les règles applicables en matière d'autorisations spéciales d'absence. En outre, le chef de service est compétent, à l'égard de ces mêmes personnels et à l'instar des fonctionnaires, pour décider d'octroyer, à titre discrétionnaire, des autorisations spéciales d'absence.

En l'espèce, par la délibération du 11 décembre 2023, le conseil municipal d'Orvault a décidé la mise en œuvre, à compter du 1er janvier 2024, d'un congé menstruel prenant la forme de jours d'autorisation spéciale d'absence en cas de règles douloureuses ou **d'endométriose** pour les personnes menstruées. Toutefois, il résulte de ce qui a été exposé précédemment qu'en l'absence de disposition législative ou réglementaire prévoyant ce type d'autorisation spéciale d'absence, il appartient au chef de service de fixer les règles en la matière et de décider d'accorder, à titre discrétionnaire et sous réserve du fonctionnement normal du service, l'autorisation spéciale d'absence sollicitée par l'agent. Par ailleurs, contrairement à ce que fait valoir la commune d'Orvault, l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales n'habilite pas le conseil municipal, pour régler les affaires de la commune, à empiéter sur les attributions de l'exécutif en qualité de chef de service. Par suite, le conseil municipal d'Orvault n'était pas compétent pour adopter la délibération du 11 décembre 2023 en tant qu'elle instaure des autorisations spéciales d'absence de deux jours par mois en cas de règles douloureuses ou **d'endométriose** pour les personnes menstruées.

Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens du déféré, qu'il y a lieu d'annuler la décision par laquelle le maire d'Orvault a implicitement refusé de réunir le conseil municipal afin qu'il retire la délibération du 11 décembre 2023 en tant qu'elle instaure des autorisations spéciales d'absence de deux jours par mois en cas de règles douloureuses ou **d'endométriose** pour les personnes menstruées.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

Eu égard au motif d'annulation retenu, le présent jugement implique que la commune d'Orvault abroge, au prochain conseil communautaire, la délibération du 11 décembre 2023 en tant qu'elle instaure des autorisations spéciales d'absence de deux jours par mois en cas de règles douloureuses ou

spéciales d'absence de deux jours par mois en cas de règles douloureuses ou **d'endométriose** pour les personnes menstruées.

Sur les frais liés au litige :

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, dans la présente instance, la partie perdante, la somme que la commune d'Orvault demande au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

### **D E C I D E :**

Article 1er : La décision par laquelle le maire d'Orvault a implicitement refusé de réunir le conseil municipal aux fins de retrait de la délibération du 11 décembre 2023 en tant qu'elle instaure des autorisations spéciales d'absence de deux jours par mois en cas de règles douloureuses ou **d'endométriose** pour les personnes menstruées est annulée.

Article 2 : Il est enjoint à la commune d'Orvault d'abroger, au prochain conseil municipal, la délibération du 11 décembre 2023 en tant qu'elle instaure des autorisations spéciales d'absence de deux jours par mois en cas de règles douloureuses ou **d'endométriose** pour les personnes menstruées.

Article 3 : Les conclusions présentées par la commune d'Orvault au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié au préfet de la région Pays de la Loire, préfet de la Loire-Atlantique et à la commune d'Orvault.

Délibéré après l'audience du 3 décembre 2025, à laquelle siégeaient :

Mme Le Barbier, présidente,

M. Simon, premier conseiller,

Mme Ribac, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 7 janvier 2026.

La présidente,

M. LE BARBIER

La rapporteure,

L.-E. RIBAC

La greffière,

P. LABOUREL

La République mande et ordonne au préfet de la Loire-Atlantique 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,

---

[Télécharger](#)

[Retour](#)

[Lien](#)