

Congé menstruel : le juge administratif tranche, les collectivités ne peuvent pas l'instaurer

L'impossibilité juridique d'instituer un congé menstruel dans la Fonction Publique Territoriale

La question du congé menstruel s'est progressivement invitée dans le débat public et dans les politiques de ressources humaines locales, portée par une volonté croissante de mieux prendre en compte certaines problématiques de santé spécifiques rencontrées par des agentes, notamment en cas de règles douloureuses, d'endométriose, d'adénomyose ou de dysménorrhées. Dans ce contexte, plusieurs collectivités territoriales de la Haute-Garonne ont souhaité expérimenter ou instaurer, par délibération ou par arrêté, des autorisations spéciales d'absence destinées à répondre à ces situations.

Ces initiatives locales se sont toutefois heurtées au contrôle de légalité exercé par le préfet de la Haute-Garonne, qui a saisi le tribunal administratif de Toulouse par sept déférés. Par une série de décisions rendues les 10 et 11 décembre 2025 ([2406385](#) / [2406596](#) / [2406597](#) / [2407938](#) / [2502176](#) / [2503208](#) / [2505181](#)), le juge administratif a annulé l'ensemble des dispositifs litigieux. Ces décisions rappellent avec une particulière netteté un principe fondamental du droit de la fonction publique territoriale : les collectivités ne peuvent créer de nouveaux droits statutaires en l'absence de fondement législatif ou réglementaire national.

Le présent article propose une analyse juridique structurée de cette jurisprudence, à destination des responsables des ressources humaines de la fonction publique territoriale, afin d'en apprécier la portée et d'en tirer des enseignements concrets pour la pratique.

I. Les autorisations spéciales d'absence : un élément relevant du statut national des fonctionnaires

Dans chacune des affaires examinées, le tribunal administratif de Toulouse a rappelé que les autorisations spéciales d'absence constituent, au même titre que les congés, un élément du statut des fonctionnaires. En application des [articles L. 1 et L. 9 du code général de la fonction publique](#), les agents publics sont placés dans une situation statutaire et réglementaire, dont les règles relèvent, sauf disposition expresse contraire, du niveau national.

Il en résulte qu'un régime d'autorisation spéciale d'absence ne peut être institué que par une norme de portée nationale, qu'il s'agisse d'une loi ou d'un décret en Conseil d'État. La libre administration des collectivités territoriales, [garantie par l'article 72 de la Constitution](#), ne saurait permettre d'y déroger, cette liberté s'exerçant nécessairement « dans les conditions prévues par la loi ».

En l'état actuel du droit, le juge a constaté qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'instaure une autorisation spéciale d'absence fondée sur les douleurs menstruelles, l'endométriose, l'adénomyose ou les dysménorrhées. Dès lors, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ne disposent d'aucune base légale leur permettant d'instituer un tel congé, quelle que soit la terminologie retenue ou les garanties procédurales envisagées.

II. Des fondements juridiques invoqués à tort par les collectivités

Plusieurs collectivités ont tenté de justifier la création d'un congé menstruel en se fondant sur [l'article L. 622-1 du code général de la fonction publique](#), relatif aux autorisations spéciales d'absence liées à la parentalité ou à certains événements familiaux.

Le tribunal administratif a clairement écarté cette interprétation. Les motifs tenant aux règles douloureuses, au cycle hormonal ou aux pathologies gynécologiques ne peuvent être regardés comme relevant ni de la parentalité, ni d'événements familiaux au sens de ces dispositions.

D'autres arguments ont été avancés, tenant notamment au pouvoir réglementaire du chef de service ou à la possibilité de recourir à l'expérimentation locale sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution. Là encore, le juge administratif a rappelé que le pouvoir d'organisation du service ne saurait permettre d'instituer un nouveau régime statutaire et que l'expérimentation locale n'est juridiquement possible que lorsqu'elle est expressément autorisée par une loi précisant son objet, sa durée et les règles auxquelles il peut être dérogé. Aucune disposition législative n'ayant ouvert une telle faculté en matière d'autorisations spéciales d'absence pour congé menstruel, ces initiatives locales ne pouvaient prospérer.

Enfin, les collectivités ont parfois invoqué la lutte contre les discriminations ou le respect des conventions internationales relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes. Le tribunal a jugé que l'absence de congé menstruel dans le droit positif ne saurait, en elle-même, constituer une discrimination illégale. Il a rappelé qu'il appartient exclusivement au législateur de créer de nouveaux droits statutaires et d'en définir les conditions d'application.

III. Une jurisprudence structurante pour les employeurs territoriaux

Les décisions rendues à l'encontre des communes de Plaisance-du-Touch, Blagnac, Villeneuve-Tolosane, Ramonville-Saint-Agne, ainsi que de leurs centres communaux d'action sociale et de la communauté de communes du Grand Ouest Toulousain, présentent une portée claire et immédiate pour l'ensemble des employeurs territoriaux. Elles confirment qu'**en l'état actuel du droit, aucune collectivité ne peut légalement instaurer un congé menstruel ou une autorisation spéciale d'absence fondée sur des douleurs menstruelles ou des pathologies associées.**

Pour les responsables des ressources humaines, cette jurisprudence implique une vigilance accrue dans la conception et la sécurisation des politiques RH locales. Toute initiative visant à créer de nouveaux droits à absence, même animée d'une intention sociale ou sanitaire légitime, doit impérativement s'inscrire dans le cadre strict fixé par les textes nationaux, sous peine d'annulation contentieuse et de remise en cause des dispositifs adoptés.

Pour autant, ces décisions ne signifient pas que les employeurs territoriaux sont dépourvus de leviers d'action. Les outils existants du droit de la fonction publique demeurent pleinement mobilisables pour accompagner les agentes concernées : congés de maladie, aménagements du poste et du temps de travail, recours au télétravail, adaptation des horaires, ou encore dialogue avec la médecine du travail. Ces dispositifs permettent une prise en compte individualisée des situations, dans le respect du cadre juridique en vigueur.

Conclusion : Par ses décisions des 10 et 11 décembre 2025 ([2406385](#) / [2406596](#) / [2406597](#) / [2407938](#) / [2502176](#) / [2503208](#) / [2505181](#)), le tribunal administratif de Toulouse a posé un cadre juridique particulièrement clair : en l'absence de texte national, le congé menstruel ne peut être instauré par les collectivités territoriales. Cette jurisprudence réaffirme la place centrale du législateur et du pouvoir réglementaire dans la définition du statut des agents publics et fixe des limites précises à l'autonomie normative des employeurs locaux.

Pour les responsables des ressources humaines de la fonction publique territoriale, ces décisions constituent un repère essentiel. Elles invitent à distinguer, d'une part, les débats légitimes relatifs à l'évolution du droit et à la prise en compte des enjeux de santé au travail et, d'autre part, l'exigence impérative de sécurisation juridique des pratiques locales. Toute évolution en matière de congé menstruel ne pourra intervenir que par une réforme nationale, seule à même de créer un droit opposable et juridiquement sécurisé pour les agentes publiques.