

### **Autorisations spéciales d'absence (ASA) dans la fonction publique territoriale : une clarification devenue urgente**

La question d'un besoin urgent de réglementation en matière d'autorisations spéciales d'absence (ASA) dans la fonction publique territoriale n'est plus théorique. Elle est désormais pleinement opérationnelle. Chaque direction des ressources humaines y est confrontée dans un contexte marqué par la complexification normative, la judiciarisation croissante des relations de travail et l'exigence renforcée d'égalité de traitement entre agents publics.

Dispositif ancien, les ASA se sont construites par strates successives, au gré des circulaires, des pratiques administratives locales et de la jurisprudence. À la différence des congés statutaires codifiés dans le Code général de la fonction publique, elles relèvent encore largement d'un régime fragmenté, hybride et parfois incertain. Cette situation place les employeurs territoriaux dans une zone de fragilité juridique qui ne peut plus être ignorée.

#### **Un cadre juridique éclaté, source d'inégalités**

Dans la fonction publique territoriale, les autorisations spéciales d'absence trouvent leur fondement dans une pluralité de sources : dispositions législatives spécifiques, décrets sectoriels, circulaires ministérielles, accords locaux, délibérations des assemblées délibérantes et jurisprudence administrative. À la différence des congés statutaires expressément organisés par le Code général de la fonction publique, les ASA ne font pas l'objet d'un encadrement unifié et exhaustif dans ce code, ce qui contribue à une lecture fragmentée du droit applicable.

Certaines autorisations sont encadrées nationalement, notamment pour l'exercice de mandats syndicaux, la participation à des jurys d'assises ou certains événements familiaux. D'autres reposent principalement sur la pratique locale et sur la capacité de délibération de la collectivité. La marge d'appréciation laissée aux employeurs est réelle, mais elle s'exerce sans référentiel harmonisé, ce qui engendre des disparités significatives entre collectivités.

Cette hétérogénéité territoriale interroge directement le principe constitutionnel d'égalité entre agents publics. Deux agents placés dans une situation comparable peuvent bénéficier de droits différents selon leur collectivité d'appartenance, ce qui constitue, pour les responsables RH, à la fois un facteur de risque contentieux et un enjeu de cohérence managériale.

#### **Une exposition croissante au risque contentieux**

Le juge administratif est régulièrement saisi de litiges relatifs au refus d'ASA. La difficulté tient à la nature même de la décision : l'octroi ou le refus d'une autorisation spéciale d'absence constitue une décision individuelle susceptible de recours. En l'absence de cadre précis, l'appréciation de l'intérêt du service devient centrale et peut être contestée.

L'articulation entre ASA, temps de travail, télétravail, compte épargne-temps et congés pour raison de santé complexifie encore la gestion quotidienne. Les évolutions récentes relatives à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, à la parentalité ou à la protection des aidants familiaux accentuent la pression normative sans qu'un socle unifié ne soit véritablement consolidé.

Dans ce contexte, le maintien d'un régime fragmenté accroît l'exposition au risque juridique, notamment en matière de discrimination indirecte ou de rupture d'égalité.

### **Autonomie locale et nécessité d'harmonisation**

La libre administration des collectivités territoriales justifie historiquement une latitude dans l'octroi des ASA. Toutefois, cette autonomie doit désormais s'exercer dans un environnement marqué par des exigences accrues de transparence, de traçabilité et de conformité aux principes généraux du droit public.

Les DRH territoriaux se trouvent ainsi à l'interface entre deux impératifs : adapter les dispositifs aux réalités locales tout en garantissant une sécurité juridique maximale. Cette tension est renforcée par la circulation rapide de l'information entre collectivités et par la comparaison croissante des pratiques.

L'absence d'un décret-cadre national clarifiant les catégories d'ASA, leurs durées minimales et leurs conditions d'octroi entretient un vide normatif que les délibérations locales ne peuvent combler qu'imparfaitement. Or ces délibérations, si elles s'éloignent excessivement des principes généraux applicables, peuvent elles-mêmes être fragilisées en cas de contrôle de légalité ou de contentieux.

### **La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 (notamment son article 47 habilitant le Gouvernement à réformer le temps de travail et les régimes d'absence) : une ambition restée inachevée**

La réflexion sur les autorisations spéciales d'absence ne peut être dissociée de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Ce texte portait l'ambition d'une modernisation et d'une harmonisation accrues des règles relatives au temps de travail et aux absences dans les trois versants de la fonction publique.

En matière d'ASA, un décret d'application était attendu afin de clarifier et de structurer le régime applicable. À ce jour, ce décret n'a jamais été publié. Cette absence a placé le Gouvernement dans une position délicate, plusieurs organisations syndicales nationales ayant dénoncé un engagement non concrétisé.

Les discussions ouvertes avec les partenaires sociaux sur ce sujet se déroulent dans un climat tendu. Les organisations syndicales redoutent une remise en cause de certains acquis locaux, tandis que l'exécutif met en avant la nécessité d'une harmonisation et d'une meilleure lisibilité du droit. Cette situation prolonge l'insécurité juridique pour les employeurs territoriaux, confrontés à une loi affichant une volonté de clarification sans traduction réglementaire effective.

### **Le congé menstruel : illustration des tensions contemporaines**

L'absence persistante de décret d'application prévu par la loi du 6 août 2019 laisse subsister un vide normatif que certaines collectivités tentent de combler par des initiatives locales ; le débat relatif au congé menstruel constitue, à cet égard, un véritable cas d'école révélateur de cette fragilité structurelle.

La question du congé menstruel illustre de manière particulièrement révélatrice les tensions actuelles autour des ASA. Plusieurs collectivités territoriales ont adopté, par délibération, des dispositifs permettant aux agentes souffrant de règles douloureuses de bénéficier d'autorisations d'absence spécifiques, parfois rattachées au régime des ASA.

En l'absence de cadre national, ces initiatives reposent sur la compétence d'organisation du service et sur le pouvoir de délibération locale. Elles soulèvent néanmoins des interrogations juridiques sensibles, notamment au regard du principe d'égalité entre agents et du risque de disparités territoriales.

À ce jour, aucune disposition législative n'a consacré un droit général au congé menstruel dans la fonction publique. Le débat demeure ouvert et politiquement sensible. Certains y voient une avancée en matière de santé au travail et d'égalité professionnelle ; d'autres redoutent une complexification du régime des absences et une segmentation accrue des droits.

Pour les DRH territoriaux, la prudence et la sécurisation juridique sont essentielles. Toute mise en place d'un dispositif assimilable à un congé menstruel doit être fondée sur une délibération claire, motivée et cohérente avec le cadre existant des congés pour raison de santé.

### **Sécuriser dès à présent les pratiques locales**

Dans l'attente d'une éventuelle réforme nationale, une démarche proactive s'impose. L'adoption d'une délibération-cadre relative aux ASA permet de clarifier les cas d'octroi, les modalités de demande et les critères d'appréciation liés à l'intérêt du service. Cette délibération doit être articulée avec le règlement du temps de travail et conforme au Code général de la fonction publique.

La motivation des refus et la traçabilité des décisions individuelles constituent des garanties essentielles en cas de contentieux. L'égalité de traitement doit pouvoir être démontrée de manière objective et documentée. Enfin, une veille juridique régulière demeure indispensable, la jurisprudence administrative jouant un rôle structurant dans ce domaine.

### **Conclusion : 2026, l'année d'un possible tournant réglementaire ?**

Le besoin d'une réglementation plus claire en matière d'autorisations spéciales d'absence dans la fonction publique territoriale dépasse la simple recherche de cohérence doctrinale. Il s'agit d'un enjeu stratégique de sécurisation RH, de prévention des contentieux et de crédibilité institutionnelle.

Dans un environnement marqué par la transformation du travail public, la montée des attentes sociétales et l'exigence d'égalité, le maintien d'un cadre fragmenté fragilise les employeurs territoriaux. Une réforme nationale fixant un socle commun de garanties, tout en respectant la libre administration des collectivités, apparaît juridiquement opportune.

Pour les responsables des ressources humaines, l'enjeu est à la fois réglementaire, organisationnel et managérial. Il s'agit de construire un dispositif équilibré, transparent et juridiquement sécurisé, capable de concilier continuité du service public et protection effective des agents.

