N° 2504416

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DE LOIR-ET-CHER

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Audience du 5 septembre 2025
Ordonnance du 10 septembre 2025

La juge des référés

135-01-015-02
C

Vu la procédure suivante :

Par un déféré enregistré le 21 août 2025, le préfet de Loir-et-Cher demande à la juge des référés saisie sur le fondement des dispositions de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales :

1°) de suspendre l'exécution de la décision en date du 2 août 2025 par laquelle le président de la communauté d'agglomération de Blois Agglopolys a implicitement refusé d'abroger la décision instaurant une autorisation spéciale d'absence (ASA) « congés menstruels », dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'ordonnance à intervenir ;

2°) d'enjoindre à la communauté d'agglomération de Blois de statuer de nouveau sur sa demande d'abrogation dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'ordonnance à intervenir et de lui transmettre la nouvelle décision prise à l'issue de ce nouvel examen.

Il soutient que :

- son déféré est recevable contre la décision matérialisée par une publication sur le site internet de la collectivité le 1^{er} octobre 2024 dès lors qu'une demande d'abrogation d'un acte réglementaire illégal peut intervenir à tout moment ;

- il existe un doute sérieux quant à la légalité de la décision instaurant une autorisation spéciale d'absence « congés menstruels » dès lors qu'elle est dépourvue de base légale, en effet en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires permettant la mise en place d'autorisations spéciales d'absence discrétionnaires autres que celles relatives à la parentalité ou à certains événements familiaux prévues à l'article L. 622-1 du code général de la fonction publique, les collectivités territoriales ne peuvent créer une autorisation spéciale d'absence.

Par un mémoire en défense enregistré le 4 septembre 2025, la communauté d'agglomération de Blois, représentée par son président, conclut au rejet de la requête.

Elle fait valoir que :

- le déféré présenté par le préfet de Loir-et-Cher est irrecevable dès lors qu'en l'absence de délibération formelle instituant le dispositif d'autorisation spéciale d'absence « congés menstruels », le refus d'abroger cette décision bascule dans le contrôle d'opportunité lequel est

une entorse manifeste au principe de libre administration des collectivités territoriales protégé par l'article 72 de la Constitution et ne rentre pas dans le cadre du déféré préfectoral institué par l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales ;

- le préfet, se trouvant en réalité dans le cadre des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, ne démontre pas l'existence d'une situation d'urgence ;

- quant au doute sérieux, en raison de la méconnaissance des principes généraux du droit de « clarté et d'intelligibilité de la norme » et de « sécurité juridique », l'échelon local pouvait pallier l'absence de cadre juridique sur ces autorisations spéciales d'absence.

Vu :

- les autres pièces du dossier ;

- la requête n° 2504415 enregistrée le 21 août 2025 tendant à l'annulation de la décision contestée.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- la Constitution, notamment son article 72 ;

- 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 général des collectivités territoriales ;

- le code général de la fonction publique ;

- le code des relations entre le public et l'administration ;

- le code de justice administrative.

Le président du tribunal a désigné Mme Bardet, conseillère, pour statuer sur les demandes de référé.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Au cours de l'audience publique du 5 septembre 2025 qui s'est tenue à 14 heures en présence de Mme Delenne, greffière d'audience, Mme Bardet a lu son rapport et entendu les observations de Mme Charlotte Poulin, dument mandatée pour représenter la préfecture de Loir-et-Cher qui a repris les moyens développés dans ses écritures.

La communauté d'agglomération de Blois n'était ni présente, ni représentée.

La clôture de l'instruction a été prononcée à l'issue de l'audience à 14 h 18.

Considérant ce qui suit :

1. Par trois publications, une le 1^{er} octobre 2024 sur le site internet de la commune de Blois et deux courant octobre 2024 dans le magazine « Blois mag » et sur le site d'Agglopolys, la commune et la communauté d'agglomération informaient de la mise en place « d'un congé menstruel » depuis le 1^{er} septembre 2024 permettant aux femmes travaillant au sein de la commune, du centre intercommunal d'action social (CIAS) du Blaisois et de la communauté d'agglomération de présenter un certificat médical attestant d'une pathologie invalidante liée à leur cycle les autorisant à bénéficier de deux jours de congés menstruels par mois, dans la limite de treize jours par an. Par un courrier du 26 novembre 2024, le préfet de Loir-et-Cher a demandé au président de la communauté d'agglomération de Blois de lui transmettre la délibération

afférente à cette autorisation spéciale d'absence (ASA). Par un courrier du 19 décembre 2024, ledit président a indiqué qu'aucune délibération en ce sens n'avait été adoptée. Par un courrier du 26 mai 2025 notifié le 2 juin 2025, le préfet de Loir-et-Cher a demandé à la communauté d'agglomération de Blois d'abroger la décision instituant cette ASA dans un délai de deux mois. En l'absence de réponse, le préfet de Loir-et-Cher demande au tribunal de suspendre l'exécution de la décision implicite de rejet née le 2 août 2025.

Sur le cadre juridique applicable :

2. Tout d'abord, aux termes 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* ». En outre, aux termes des dispositions 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* ». 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 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.

3. Ensuite, aux termes du premier alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales : « *Le représentant de l'Etat dans le département défère au tribunal administratif les actes mentionnés à l'article L. 2131-2 qu'il estime contraires à la légalité dans les deux mois suivant leur transmission* ». Aux termes de l'article L. 2131-2 du même code : « *I. - Sont transmis au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement, dans les conditions prévues au II : / (...) 3° Les actes à caractère réglementaire pris par les autorités communales dans tous les autres domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi (...) / 5° Les décisions individuelles relatives à la nomination, au recrutement, y compris le contrat d'engagement, et au licenciement des agents non titulaires, à l'exception de celles prises pour faire face à un besoin lié à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité, en application de l'article L. 332-23 du code général de la fonction publique ; / (...)* ».

4. Enfin, aux termes 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 édicton ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé (...)* ». Il résulte de ces dispositions qu'après l'expiration du délai de recours contentieux, la contestation de la légalité d'un acte réglementaire peut être formée par voie d'exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision administrative ultérieure prise pour application de celui-ci ou dont il constitue la base légale, ou prendre la forme d'un recours dirigé contre la décision refusant d'abroger l'acte réglementaire.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense :

5. La communauté d'agglomération de Blois soutient en défense que le déféré serait irrecevable dès lors que, la décision instituant les ASA « congés menstruels » n'ayant pas été formalisée ni transmise au contrôle de légalité, le préfet de Loir-et-Cher n'est pas fondé à se prévaloir des dispositions de l'article L. 554-1 du code de justice administrative et doit par conséquent justifier d'une situation d'urgence en application de l'article L. 521-1 du même code.

6. Aux termes de l'article L. 554-1 du code de justice administrative : « *Les demandes de suspension assortissant les requêtes du représentant de l'Etat dirigées contre les actes des communes sont régies par le 3^o alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales (...)* ». Selon le 3^e alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales : « *Le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Il est statué dans un délai d'un mois.* ». Il résulte de ces dispositions que les demandes de suspension assortissant les déférés qu'elles instituent ne sont pas subordonnées à l'existence d'une condition tenant à l'urgence, au contraire des dispositions de l'article L. 521-1 du code de justice administrative.

7. Il résulte de ces dispositions citées au point 3 que l'obligation de transmission des actes au contrôle de légalité n'a que pour conséquence de rendre l'acte exécutoire et le délai de deux mois opposable à compter de la date à laquelle cet acte a été reçu par le préfet de département, en préfecture, ou le sous-préfet d'arrondissement compétent, en sous-préfecture, ou, si elle est antérieure, à la date à laquelle le texte intégral de l'acte a été porté à sa connaissance par les services de l'Etat placés sous son autorité, lorsque la collectivité concernée a transmis l'acte à ces derniers en application des dispositions rappelées ci-dessus.

8. En l'espèce, il résulte de l'instruction que, par deux publications d'octobre 2024 sur les sites internet de la commune de Blois et d'Agglopolys, la communauté d'agglomération a annoncé et informé les citoyens de la mise en place au profit de ses agentes d'une ASA « congés menstruels », laquelle est également mentionnée dans l'édition d'octobre 2024 du magazine municipal « Blois mag ». Par un courrier du 19 décembre 2024 adressé au préfet de Loir-et-Cher, le président de la communauté d'agglomération a confirmé la mise en place de ce dispositif, tout en indiquant que sept agentes avaient déjà pu en bénéficier. Ces éléments révèlent ainsi l'existence d'une décision de portée réglementaire, dont la légalité peut être contestée par le préfet sur le fondement de l'article L. 554-1 précité, sans que la communauté d'agglomération de Blois puisse utilement se prévaloir de la circonstance qu'elle s'est abstenue d'adopter une délibération et de la transmettre au contrôle de légalité dès lors qu'il est constant qu'elle relève des matières énumérées à l'article L. 2131-2 citées au point 3. Par suite, la fin de non-recevoir doit être écartée.

Sur les conclusions à fin de suspension :

9. Il résulte des dispositions citées au point 2 que la communauté d'agglomération de Blois, dont le conseil communautaire est certes seul compétent pour régler l'organisation des services de l'établissement, ne peut toutefois mettre en place des autorisations spéciales d'absence en cas de pathologies invalidantes liées aux cycles menstruels, en l'absence à ce jour de dispositions législatives ou réglementaires permettant d'instaurer des autorisations spéciales d'absence dites discrétionnaires autres que celles relatives à la parentalité ou à certains événements familiaux conformément à l'article L. 622-1 précité. A ce titre, la communauté d'agglomération de Blois ne saurait utilement se prévaloir d'une incompétence négative de la part du législateur ou de l'existence d'autorisations d'absence accordées à l'occasion des principales fêtes religieuses.

10. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de ce que le motif d'autorisation spéciale d'absence instauré par la décision révélée du président de la communauté d'agglomération de Blois n'entre pas dans le champ de l'article L. 622-1 du code général de la fonction publique apparaît propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité du refus d'abroger celle-ci. Par suite, le préfet de Loir-et-Cher est fondé à en demander la suspension et ce jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur sa légalité.

Sur les conclusions à fins d'injonction :

11. Il résulte des dispositions combinées des articles L. 554-1, L. 911-1 et L. 911-2 du code de justice administrative que le juge des référés peut, y compris de sa propre initiative lorsque la décision contestée est une décision administrative de rejet, assortir la mesure de suspension qu'il ordonne de l'indication des obligations provisoires qui en découleront pour l'administration et qui pourront consister à réexaminer la demande dans un délai déterminé ou, le cas échéant, à prendre toute mesure conservatoire utile compte tenu de l'objet du litige, du moyen retenu et de l'urgence. Toutefois, ces mesures doivent être celles qui sont impliquées nécessairement par la décision de suspension du refus d'abroger.

12. En l'espèce, la suspension du refus du président de la communauté d'agglomération de Blois d'abroger la décision instaurant une autorisation spéciale d'absence « congés menstruels » implique nécessairement et également que l'exécution de cette décision soit elle-même suspendue jusqu'à l'intervention du jugement au fond du Tribunal sans que cela n'implique un nouvel examen préalable de la demande d'abrogation par les autorités compétentes. Il y a lieu, par suite, d'adresser une telle injonction au président de la communauté d'agglomération de Blois.

O R D O N N E :

Article 1^{er} : L'exécution de la décision implicite du président de la communauté d'agglomération de Blois née du silence gardé sur la demande d'abrogation du préfet reçue le 2 juin 2025 est suspendue.

Article 2 : Il est enjoint au président de la communauté d'agglomération de Blois de ne pas exécuter la décision instaurant une autorisation spéciale d'absence « congés menstruels » jusqu'à ce qu'il soit statué au fond sur la légalité de la décision déferée.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée au préfet de Loir-et-Cher et à la communauté d'agglomération de Blois.

Fait à Orléans, le 10 septembre 2025.

La juge des référés,

Aurore BARDET

La République mande et ordonne au préfet de Loir-et-Cher 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 ordonnance.