



**MINISTÈRE  
DE L'AMÉNAGEMENT  
DU TERRITOIRE ET  
DE LA DÉCENTRALISATION**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**Direction générale des  
collectivités locales**

Paris, le **21 MAI 2025**

**La directrice générale des collectivités locales**

**à**

**Mesdames et Messieurs les préfets**

|                            |                                                                                                                                                               |
|----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Référence                  | 25-004414-D                                                                                                                                                   |
| Date de signature          | <b>21 MAI 2025</b>                                                                                                                                            |
| Emetteur                   | Sous-direction des élus locaux et de la fonction publique territoriale / Bureau de l'emploi territorial et de la protection sociale                           |
| Objet                      | Contrôle de légalité des délibérations instaurant des autorisations spéciales d'absence pour des congés relatifs à la « santé menstruelle ou gynécologique ». |
| Commande                   | Sans objet                                                                                                                                                    |
| Action à réaliser          | Vigilance accrue dans la mission du contrôle de légalité                                                                                                      |
| Echéance                   | Sans délai                                                                                                                                                    |
| Contact utile              | <a href="mailto:dgcl-temps-de-travail@dgcl.gouv.fr">dgcl-temps-de-travail@dgcl.gouv.fr</a>                                                                    |
| Nombre de pages et annexes | 5                                                                                                                                                             |



De nombreuses collectivités territoriales et établissements publics locaux ont délibéré ces derniers mois pour instaurer des autorisations spéciales d'absence (ASA) relatives à la « santé menstruelle ou gynécologique » permettant aux agents souffrant de dysménorrhée invalidante de s'absenter de leur service, sans effet sur leurs droits à congés annuels. Or, seul le cadre juridique national peut instituer les motifs d'autorisations d'absence qui peuvent, le cas échéant, être déclinés par le pouvoir réglementaire local, dans le respect du principe de parité avec celles de la fonction publique d'Etat.

Par conséquent, une vigilance accrue doit être portée sur les délibérations instaurant ces congés dans le cadre de votre mission de contrôle de légalité.

La présente circulaire vise à rappeler l'état du droit sur ce sujet et l'absence de pouvoir réglementaire des collectivités territoriales en matière de création d'ASA (I). Des dispositifs existants doivent être privilégiés pour traiter la question des règles incapacitantes et améliorer les conditions de travail des agents concernés (II).

#### **I. En l'état actuel de la législation, une collectivité territoriale ne peut créer de nouveaux motifs d'ASA**

Conformément à [l'article 34 de la Constitution](#), « (...) la loi fixe (...) les règles concernant : (...) les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat ». Parmi ces garanties figurent les autorisations d'absence que le juge administratif<sup>1</sup> a considérées comme étant l'un des éléments du statut des agents.

Il appartient ainsi au législateur d'instituer les motifs d'autorisations d'absence, qui peuvent, le cas échéant, être déclinés par le pouvoir réglementaire, dans le respect du principe de parité avec les ASA de la fonction publique d'Etat ([QE n° 22676, JO Sénat, 7/07/2016, p. 2963](#)).

Par ailleurs, le pouvoir réglementaire a complété et enrichi la liste ou les motifs permettant à un agent de s'absenter, soit de droit, soit sous réserve des nécessités de service (par exemple, pour motifs religieux).

Les agents titulaires, stagiaires ou contractuels, à temps complet ou non complet en position d'activité peuvent, sur ce fondement, être autorisés à s'absenter de leur service dans un certain nombre de cas déterminés.

Les ASA constituent une des modalités d'aménagement du temps de travail accordées à titre exceptionnel et ponctuel sans utiliser les droits à congés des agents.

---

<sup>1</sup> CE, 12 mars 1982, [n° 32792](#) ; CE, 7 juillet 1982, [n° 20942](#) ; CE, 4 octobre 2013, [n° 358896](#).

Il convient de souligner que la création de motifs d'ASA déterminés par le cadre juridique national permet, d'une part, d'harmoniser les pratiques au sein des trois versants de la fonction publique. En effet, l'harmonisation des ASA a été qualifiée de « *mesure d'équité et d'égalité* » dans le cadre des travaux législatifs à l'occasion du vote de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Elle permet, d'autre part, de s'assurer du respect des règles relatives à la durée annuelle du temps de travail dans la fonction publique<sup>2</sup>, dans la mesure où ces congés exceptionnels ne sont pas décomptés des droits à congés annuels.

On distingue deux catégories d'ASA : d'une part, les ASA de droit qui s'imposent à l'autorité territoriale, et, d'autre part, celles accordées par l'autorité territoriale sous réserve des nécessités de service. Les motifs justifiant ces ASA concernent principalement la parentalité, les événements familiaux, les événements religieux et les activités syndicales.

Le cadre légal en vigueur ne prévoit cependant aucun motif pour raison de santé, lorsqu'il est dénué de lien avec la parentalité, justifiant le bénéfice d'une ASA.

Le pouvoir réglementaire de l'autorité territoriale est, quant à lui, compétent pour décliner les ASA légalement créées et définir les conditions d'octroi ou les caractéristiques des autorisations d'absence dans le respect du principe de parité avec celles de la fonction publique d'Etat.

Par conséquent, le pouvoir réglementaire, *a fortiori* local, est donc incompétent pour créer un motif d'autorisation d'absence. En effet, le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales s'exerce dans les bornes d'une compétence définie par la loi et doit avoir un fondement législatif (CE, Avis, 15 novembre 2012, n° 387 095).

Plusieurs décisions de justice récentes ont ainsi suspendu les créations par des collectivités territoriales d'ASA « congé menstruel » car elles sont sans lien avec les motifs « parentalité » et « événements familiaux » fixés par les dispositions législatives et réglementaires régissant les autorisations d'absence<sup>3</sup>. Ainsi, le tribunal administratif de Grenoble a récemment jugé en référé que les ASA « congé menstruel » ne peuvent être légalement fondées sur l'article L. 622-1 CGFP car elles sont sans lien avec les catégories « parentalité » et « événements familiaux ».

---

<sup>2</sup> Article 1<sup>er</sup> du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature, rendu applicable à la fonction publique territoriale par le renvoi de l'art. 1<sup>er</sup> du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

<sup>3</sup> Ordonnances n° 2500479 et n° 2500481 du TA Grenoble, 17 février 2025 et ordonnances n° 2406364, n° 2406581 et n° 2406584 du TA de Toulouse, 20 novembre 2024.

Par ailleurs, il est également constaté que certaines collectivités territoriales ou leurs établissements créent de nouveaux motifs d'ASA par le biais des expérimentations locales prévues par l'article 72 de la Constitution. Ces expérimentations permettent aux collectivités territoriales de déroger aux dispositions législatives qui régissent l'exercice de leurs compétences. Elles doivent donc être préalablement autorisées par une loi qui doit notamment préciser l'objectif visé, identifier les règles législatives auxquelles les collectivités peuvent déroger pendant l'expérimentation, déterminer les catégories et caractéristiques spécifiques de ces collectivités et limiter l'expérimentation à une période de cinq ans maximum. En l'absence de base légale, de telles délibérations sont illégales<sup>4</sup>.

Dans ces conditions, il importe de veiller à ce que les collectivités territoriales et leurs établissements publics ne créent pas d'ASA qui viendraient se substituer aux autres solutions d'aménagement du temps et d'organisation du travail ou de droits à congés d'ores et déjà existants. C'est pourquoi, dans le cadre du contrôle de légalité des actes pris par les collectivités territoriales et leurs établissements, vous voudrez bien être particulièrement attentifs aux délibérations créant de nouveaux motifs d'ASA, et adresser aux collectivités ayant pris de telles délibérations un recours gracieux, puis, le cas échéant, déférer la décision au tribunal administratif<sup>5</sup>. Le déféré pourra utilement être assorti d'une demande de suspension.

## **II. Les congés de maladie et les aménagements de l'organisation du travail comme modalités d'accompagnement à privilégier**

Dans vos échanges avec les collectivités territoriales et leurs établissements, vous pourrez leur rappeler que d'autres vecteurs que les ASA peuvent être proposés aux agents souffrant de dysménorrhée invalidante permettant de mieux prendre en compte leur situation.

En application de l'article [L. 822-1 du CGFP](#), lorsque son état de santé le justifie, l'agent territorial dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions a droit à un congé de maladie, sur présentation d'un certificat médical.

La situation des agents souffrant de règles douloureuses s'inscrit dans cette hypothèse : confronté à une incapacité physique en raison d'un motif pathologique, l'agent ne peut exercer ses fonctions et doit être placé en arrêt de travail.

En l'état actuel du droit, le dispositif des congés de maladie apparaît comme l'outil statutaire le plus adapté, notamment le recours au congé de maladie ordinaire (CMO) fractionné. En effet, la [circulaire NOR/MCT/B/06/00027/C du 13 mars 2006 relative à la protection sociale des fonctionnaires territoriaux nommés dans des emplois permanents à temps complet ou à temps non complet contre les risques maladie et accidents de service](#) permet au fonctionnaire territorial dont l'état de santé nécessite un traitement médical suivi périodiquement de s'absenter, au titre de ses droits à CMO, par journée ou demi-journée.

---

<sup>4</sup> [Ordonnance n°2406584](#) du TA de Toulouse, 20 novembre 2024.

<sup>5</sup> Sur le fondement de l'article [L. 2131-6 du CGCT](#) pour les communes, de l'article [L. 3132-1 du CGCT](#) pour les départements, [L. 4142-1 du CGCT](#) pour les régions.

Accordé sur présentation d'un certificat médical et éventuellement après consultation du conseil médical, le CMO fractionné permet de décompter une seule fois la journée de carence prévue à [l'article 115 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018](#).

Pour autant, conformément aux dispositions de [l'article L. 822-3 CGFP](#), le fonctionnaire territorial en CMO fractionné percevra 90 % de son traitement (ou 50 % s'il excède trois mois de congé de maladie sur l'année calendaire). Le maintien du régime indemnitaire dépend des conditions fixées par les délibérations des collectivités territoriales, dans les limites prévues pour les agents de la fonction publique d'Etat<sup>6</sup> en application du principe de parité<sup>7</sup>.

Enfin, vous pourrez rappeler aux collectivités et établissements concernés, la faculté dont ils disposent de faciliter les aménagements des modalités de travail avec notamment le recours au télétravail. Ainsi, pour les agents dont les fonctions peuvent faire l'objet de télétravail, la quotité de jours télétravaillés peut être supérieure à trois jours par semaine pour une durée de six mois maximum, à la demande des agents dont l'état de santé le justifie et après avis du service de médecine préventive ou du médecin du travail. Cette dérogation est renouvelable<sup>8</sup>.

Je vous remercie de votre implication et de celle de vos services pour veiller à la bonne application de ces dispositions et de me signaler toute difficulté de mise en œuvre.



La directrice générale  
des collectivités locales

---

<sup>6</sup> [Article 1 du décret n°2010-997 du 26 août 2010 relatif au régime de maintien des primes et indemnités des agents publics de l'Etat et des magistrats de l'ordre judiciaire dans certaines situations de congés](#)

<sup>7</sup> [Article L. 714-4 du CGFP](#).

<sup>8</sup> [Article L. 430-1 CGFP](#) et [article 4 du décret n° 2016-151 du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature](#).