

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE STRASBOURG**

N° 2407417

PREFET DU BAS-RHIN
c/ commune de Strasbourg

Mme C
Rapporteuse

M. B
Rapporteur public

Audience du 3 juin 2025
Décision du 24 juin 2025

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Strasbourg

(6^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par un déféré et des mémoires, enregistrés le 1^{er} octobre 2024, et le 7 avril et le 25 avril 2025, le préfet du Bas-Rhin, demande au tribunal d'annuler la délibération n° V-2024-391 du 22 mai 2024 par laquelle le conseil municipal de la commune de Strasbourg a décidé de la mise en place, à titre expérimental, pour une durée de deux ans, d'un « dispositif d'amélioration de la prise en charge de la santé gynécologique au travail comprenant un congé de santé gynécologique sous la forme d'une autorisation spéciale d'absence », ainsi que la décision implicite de rejet née du silence gardé sur le recours gracieux qu'elle a formé le 12 juillet 2024.

Elle soutient que :

- la délibération est entachée d'incompétence, dès lors qu'il appartient au maire, en sa qualité de chef de service, d'édicter les régimes des autorisations spéciales d'absence ;
- l'octroi d'autorisations spéciales « de santé gynécologique » est dépourvu de base légale ;
- la collectivité ne pouvait pas créer un nouveau motif d'autorisation spéciale d'absence, en l'absence de toute base législative ou réglementaire.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 20 mars, 17 avril et 6 mai 2025, la commune de Strasbourg, représentée par Me Le C, conclut au rejet du déféré et à ce qu'il soit mis à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- aucun des moyens invoqués par le préfet n'est fondé ;
- le conseil municipal, auquel il revient, en vertu des dispositions de l'article L. 611-2 du code général de la fonction publique, d'aménager le temps de travail des agents en fonction de la nature des missions exercées, est compétent pour édicter la mesure litigieuse ;
- le dispositif d'amélioration de la prise en charge de la santé gynécologique au travail qui prévoit la possibilité d'octroyer un congé de santé gynécologique sous la forme d'une autorisation spéciale d'absence est fondé sur les dispositions de l'article L. 1111-2 et de l'alinéa 2 de l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales, sur celles de l'article 1^{er} de la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, et sur celles du décret du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité au travail.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, notamment son article 72 ;
- le code général de la fonction publique ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 ;
- la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 ;
- le décret n° 85-603 du 10 juin 1985 ;
- 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 C, rapporteure,
- les conclusions de M. B, rapporteur public,
- et les observations de M. G, représentant le préfet du Bas-Rhin, et de Me H, substituant Me Le C, représentant la commune de Strasbourg.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération n° V-2024-391 du 22 mai 2024, le conseil municipal de Strasbourg a décidé « la mise en place, à titre expérimental d'une durée de deux ans, du dispositif d'amélioration de la prise en charge de la santé gynécologique au travail comprenant un congé de santé gynécologique sous la forme d'une autorisation spéciale d'absence ». Ce dispositif visant à améliorer la prise en charge de la santé gynécologique au travail prévoit un congé de santé gynécologique, sous la forme d'une autorisation spéciale d'absence accordée, après consultation médicale spécialisée auprès d'un gynécologue ou d'une sage-femme et avis favorable lorsque la pathologie de l'agente est incapacitante, d'une durée de 13 jours par an, valable deux ans, à activer selon les besoins de la bénéficiaire. Par un courrier du 8 juillet 2024, la préfète du Bas-Rhin a sollicité en vain le retrait de cette délibération. Par un déferé, la préfète du Bas-Rhin demande l'annulation de cette délibération, ainsi que de la décision implicite de rejet, née le 12 septembre 2024, de son recours gracieux visant à obtenir le retrait de ladite délibération.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En premier lieu, les autorisations spéciales d'absence des fonctionnaires constituent, au même titre que les congés proprement dits, un élément du statut des fonctionnaires intéressés. Dès lors, un nouveau régime d'autorisation spéciale d'absence, en tant qu'élément statutaire, ne peut être légalement édicté par une collectivité ou un établissement territorial dans le silence des lois et règlements.

3. En deuxième lieu, 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* ».

4. Si les collectivités territoriales, qui s'administrent librement dans le cadre des lois et règlements, peuvent instaurer des autorisations spéciales d'absence dites discrétionnaires, liées à la parentalité ou accordées à l'occasion de certains événements familiaux, il est constant, ainsi que le reconnaît la commune de Strasbourg, que les autorisations spéciales d'absence litigieuses, liées aux menstruations incapacitantes, n'entrent pas dans le champ de cette catégorie d'autorisations spéciales d'absence.

5. En troisième lieu, la commune de Strasbourg fait valoir que le congé pour raison de santé gynécologique n'est que le second volet d'un dispositif global qui vise à garantir l'égalité professionnelle et salariale entre les femmes et les hommes et la mixité des métiers, conformément aux dispositions des articles L. 1111-2 et L. 1111-4 alinéa 2 du code général des collectivités territoriales et de l'article 1^{er} de la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes. Toutefois, ces dispositions très générales, au titre desquelles, dans les conditions prévues par la loi, les collectivités et les établissements territoriaux concourent avec l'Etat à la promotion de la santé et de l'égalité entre les femmes et les hommes en mettant en œuvre une politique en la matière comportant notamment « *des actions de prévention et de protection permettant de lutter contre les violences faites aux femmes et les atteintes à leur dignité* », « *des actions de lutte contre la précarité des femmes* », « *des actions visant à garantir l'égalité professionnelle et salariale et la mixité dans les métiers* », n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet de les autoriser à déroger à d'autres dispositions légales et à instaurer un régime d'autorisations spéciales d'absence non prévu par la loi.

6. En quatrième lieu, aux termes de l'article 23 du décret du 10 juin 1985 : « *Des autorisations d'absence sont accordées par l'autorité territoriale pour permettre aux agents de bénéficier des examens médicaux et des visites avec le médecin ou un autre membre de l'équipe pluridisciplinaire prévus aux articles 20, 21, 21-1, 21-2 et 22* ».

7. Les autorisations spéciales d'absence litigieuses, liées aux menstruations incapacitantes, ne peuvent être regardées comme entrant dans le champ de la catégorie d'autorisations spéciales d'absence prévue par les dispositions précitées. La commune de Strasbourg ne peut, en outre, pas davantage se prévaloir des dispositions des articles 2-1, 14 et 24 du décret du 10 juin 1985, en vertu desquelles il incombe seulement aux autorités administratives de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et morale de leurs agents et de prendre en compte les propositions d'aménagements du poste de travail ou de conditions d'exercice des fonctions justifiés par l'âge, la résistance

physique ou l'état de santé des agents, que les médecins du service de médecine préventive sont seuls habilités à émettre.

8. En dernier lieu, aux termes de l'article L. 611-2 du code général de la fonction publique : « *Les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents territoriaux sont fixées par la collectivité ou l'établissement, dans les limites applicables aux agents de l'Etat, en tenant compte de la spécificité des missions exercées par ces collectivités ou établissements. Les modalités d'application du présent article sont fixées par un décret en Conseil d'Etat, qui prévoit notamment les conditions dans lesquelles la collectivité ou l'établissement peut, par délibération, proposer une compensation financière d'un montant identique à celle dont peuvent bénéficier les agents de l'Etat, en contrepartie des jours inscrits à leur compte épargne temps* ».

9. A supposer que la commune de Strasbourg ait entendu se prévaloir de ces dispositions, celles-ci ne permettent pas, en tout état de cause, aux collectivités de créer de nouveaux régimes d'autorisations spéciales d'absence ou de congés non prévus par les lois et règlements.

10. Il s'ensuit que le préfet est fondé à soutenir que la délibération attaquée est dépourvue de base légale, en tant qu'elle instaure, dans le cadre du dispositif d'amélioration de la prise en charge de la santé gynécologique au travail qu'elle met en place, un congé de santé gynécologique, sous la forme d'une autorisation spéciale d'absence lorsque la pathologie de l'agente est incapacitante.

11. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens du déféré, que la délibération du conseil municipal de la ville de Strasbourg doit être annulée en tant qu'elle prévoit l'instauration d'« un congé de santé gynécologique, sous la forme d'une autorisation spéciale d'absence ». Il y a également lieu, par voie de conséquence, d'annuler la décision implicite de rejet du recours gracieux formé le 12 juillet 2024.

Sur les frais du litige :

12. 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 de Strasbourg demande au titre des frais qu'elle a exposés et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : La délibération n°V-2024-391 du 22 mai 2024 du conseil municipal de la ville de Strasbourg est annulée en tant qu'elle prévoit un congé de santé gynécologique, sous la forme d'une autorisation spéciale d'absence.

Article 2 : La décision implicite de rejet née du silence gardé sur le recours gracieux formé le 12 juillet 2024 par la préfète du Bas-Rhin est annulée.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié au préfet du Bas-Rhin et à la commune de Strasbourg.

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

Mme H, présidente,
Mme W, première conseillère,
M. M, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 24 juin 2025.

La rapporteure,

La présidente,

La greffière,

La République mande et ordonne au préfet du Bas-Rhin 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,

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE STRASBOURG**

N° 2407418

PREFET DU BAS-RHIN
c/ Eurométropole de Strasbourg

Mme C
Rapporteuse

M. B
Rapporteur public

Audience du 3 juin 2025
Décision du 24 juin 2025

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Strasbourg

(6^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par un déféré et des mémoires, enregistrés le 1er octobre 2024, et le 7 avril et le 25 avril 2025, le préfet du Bas-Rhin demande au tribunal d'annuler la délibération n° E-2024-392 du 31 mai 2024 par laquelle le conseil de l'Eurométropole de Strasbourg a décidé de la mise en place, à titre expérimental, pour une durée de deux ans, d'un « dispositif d'amélioration de la prise en charge de la santé gynécologique au travail comprenant un congé de santé gynécologique sous la forme d'une autorisation spéciale d'absence », ainsi que la décision implicite de rejet née du silence gardé sur le recours gracieux qu'elle formé le 12 juillet 2024.

Elle soutient que :

- la délibération est entachée d'incompétence, dès lors qu'il appartient à la présidente de l'Eurométropole de Strasbourg, en sa qualité de chef de service, d'édicter les régimes des autorisations spéciales d'absence ;
- l'octroi d'autorisations spéciales « de santé gynécologique » est dépourvu de base légale ;
- la collectivité ne pouvait pas créer un nouveau motif d'autorisation spéciale d'absence, en l'absence de toute base législative ou réglementaire.

Par des mémoires en défense enregistrés les 20 mars, 17 avril et 6 mai 2025, l'Eurométropole de Strasbourg, représentée par Me Le Chatelier, conclut au rejet du déféré et à ce qu'il soit mis à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- aucun des moyens invoqués par le préfet n'est fondé ;
- le conseil de l'Eurométropole de Strasbourg auquel il revient, en vertu des dispositions de l'article L. 611-2 du code général de la fonction publique, d'aménager le temps de travail des agents en fonction de la nature des missions exercées, est compétent pour édicter la mesure litigieuse ;
- le dispositif d'amélioration de la prise en charge de la santé gynécologique au travail qui prévoit la possibilité d'octroyer un congé de santé gynécologique sous la forme d'une autorisation spéciale d'absence est fondé sur les dispositions de l'article L. 1111-2 et de l'alinéa 2 de l'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales, sur celles de l'article 1^{er} de la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, et sur celles du décret du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité au travail.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution, notamment son article 72 ;
- le code général de la fonction publique ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 ;
- la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 ;
- le décret n° 85-603 du 10 juin 1985 ;
- 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 C, rapporteure,
- les conclusions de M. B, rapporteur public,
- et les observations de M. A..., représentant le préfet du Bas-Rhin, et de Me Halpern, se substituant à Me Le Chatelier, représentant l'Eurométropole de Strasbourg.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération n° E-2024-392 du 31 mai 2024, le conseil de l'Eurométropole de Strasbourg a décidé « la mise en place, à titre expérimental d'une durée de deux ans, du dispositif d'amélioration de la prise en charge de la santé gynécologique au travail comprenant un congé de santé gynécologique sous la forme d'une autorisation spéciale d'absence ». Ce dispositif visant à améliorer la prise en charge de la santé gynécologique au travail prévoit un congé de santé gynécologique, sous la forme d'une autorisation spéciale d'absence accordée, après consultation médicale spécialisée auprès d'un gynécologue ou d'une sage-femme et un avis favorable lorsque la pathologie de l'agente est incapacitante, d'une durée de 13 jours par an, valable deux ans, à activer selon les besoins de la bénéficiaire. Par un courrier du 8 juillet 2024, la préfète du Bas-Rhin a sollicité en vain le retrait de cette délibération. Par un déféré, la préfète du Bas-Rhin demande l'annulation de cette délibération, ainsi que de la

décision implicite de rejet, née le 12 septembre 2024, de son recours gracieux visant à obtenir le retrait de ladite délibération.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. En premier lieu, les autorisations spéciales d'absence des fonctionnaires constituent, au même titre que les congés proprement dits, un élément du statut des fonctionnaires intéressés. Dès lors, un nouveau régime d'autorisation spéciale d'absence, en tant qu'élément statutaire, ne peut être légalement édicté par une collectivité ou un établissement territorial dans le silence des lois et règlements.

3. En deuxième lieu, 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* ».

4. Si les collectivités et les établissements territoriaux, qui s'administrent librement dans le cadre des lois et règlements, peuvent instaurer des autorisations spéciales d'absence dites discrétionnaires, liées à la parentalité ou accordées à l'occasion de certains événements familiaux, il est constant, ainsi que le reconnaît l'Eurométropole de Strasbourg, que les autorisations spéciales d'absence litigieuses, liées aux menstruations incapacitantes, n'entrent pas dans le champ de cette catégorie d'autorisations spéciales d'absence.

5. En troisième lieu, l'Eurométropole de Strasbourg fait valoir que le congé pour raison de santé gynécologique n'est que le second volet d'un dispositif global qui vise à garantir l'égalité professionnelle et salariale entre les femmes et les hommes et la mixité des métiers, conformément aux dispositions des articles L. 1111-2 et L. 1111-4 alinéa 2 du code général des collectivités territoriales et de l'article 1^{er} de la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes. Toutefois, ces dispositions très générales, au titre desquelles, dans les conditions prévues par la loi, les collectivités et les établissements territoriaux concourent avec l'Etat à la promotion de la santé et de l'égalité entre les femmes et les hommes en mettant en œuvre une politique en la matière comportant notamment « *des actions de prévention et de protection permettant de lutter contre les violences faites aux femmes et les atteintes à leur dignité* », « *des actions de lutte contre la précarité des femmes* », « *des actions visant à garantir l'égalité professionnelle et salariale et la mixité dans les métiers* », n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet de les autoriser à déroger à d'autres dispositions légales et à instaurer un régime d'autorisations spéciales d'absence non prévu par la loi.

6. En quatrième lieu, aux termes de l'article 23 du décret du 10 juin 1985 : « *Des autorisations d'absence sont accordées par l'autorité territoriale pour permettre aux agents de bénéficier des examens médicaux et des visites avec le médecin ou un autre membre de l'équipe pluridisciplinaire prévus aux articles 20, 21, 21-1, 21-2 et 22* ».

7. Les autorisations spéciales d'absence litigieuses, liées aux menstruations incapacitantes, ne peuvent être regardées comme entrant dans le champ de la catégorie d'autorisations spéciales d'absence prévue par les dispositions précitées. L'Eurométropole de Strasbourg ne peut, en outre, pas davantage se prévaloir des dispositions des articles 2-1, 14 et 24 du décret du 10 juin 1985, en vertu desquelles il incombe seulement aux autorités administratives de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et morale de leurs agents et de prendre en compte les propositions d'aménagements

du poste de travail ou de conditions d'exercice des fonctions justifiés par l'âge, la résistance physique ou l'état de santé des agents, que les médecins du service de médecine préventive sont seuls habilités à émettre.

8. En dernier lieu, aux termes de l'article L. 611-2 du code général de la fonction publique : « *Les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents territoriaux sont fixées par la collectivité ou l'établissement, dans les limites applicables aux agents de l'Etat, en tenant compte de la spécificité des missions exercées par ces collectivités ou établissements. Les modalités d'application du présent article sont fixées par un décret en Conseil d'Etat, qui prévoit notamment les conditions dans lesquelles la collectivité ou l'établissement peut, par délibération, proposer une compensation financière d'un montant identique à celle dont peuvent bénéficier les agents de l'Etat, en contrepartie des jours inscrits à leur compte épargne temps* ».

9. A supposer que l'Eurométropole de Strasbourg ait entendu se prévaloir de ces dispositions, celles-ci ne permettent pas, en tout état de cause, aux collectivités de créer de nouveaux régimes d'autorisations spéciales d'absence ou de congés non prévus par les lois et règlements.

10. Il s'ensuit que le préfet est fondé à soutenir que la délibération attaquée est dépourvue de base légale, en tant qu'elle instaure, dans le cadre du dispositif d'amélioration de la prise en charge de la santé gynécologique au travail qu'elle met en place, un congé de santé gynécologique, sous la forme d'une autorisation spéciale d'absence lorsque la pathologie de l'agente est incapacitante.

11. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens du déféré, que la délibération du conseil de l'Eurométropole de Strasbourg doit être annulée en tant qu'elle prévoit l'instauration d'« un congé de santé gynécologique, sous la forme d'une autorisation spéciale d'absence ». Il y a également lieu, par voie de conséquence, d'annuler la décision implicite de rejet du recours gracieux formé le 12 juillet 2024.

Sur les frais du litige :

12. 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 l'Eurométropole de Strasbourg demande au titre des frais qu'elle a exposés et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : La délibération n° E-2024-392 du 31 mai 2024 du conseil de l'Eurométropole de Strasbourg est annulée en tant qu'elle prévoit un congé de santé gynécologique, sous la forme d'une autorisation spéciale d'absence.

Article 2 : La décision implicite de rejet née du silence gardé sur le recours gracieux formé le 12 juillet 2024 par la préfète du Bas-Rhin est annulée.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié au préfet du Bas-Rhin et à l'Eurométropole de Strasbourg.

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

Mme H, présidente,
Mme C, première conseillère,
M. M, premier conseiller.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 24 juin 2025.

La rapporteure,

La présidente,

C

H

La greffière,

S

La République mande et ordonne au préfet du Bas-Rhin 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,