

LES ESSENTIELS

# Les compétences du conseil municipal, du maire et des adjoints

4<sup>e</sup> édition

Joël Clérembaux

Consultant formateur  
auprès de collectivités territoriales

**territorial** éditions



# Les compétences du conseil municipal, du maire et des adjoints

Qui fait quoi au sein de la commune ? Entre le conseil municipal, le maire, les adjoints et les conseillers municipaux, la répartition des compétences est à la fois structurée par le Code général des collectivités territoriales, enrichie par les lois de décentralisation et précisée par une jurisprudence abondante. Cette nouvelle édition de *Les compétences du conseil municipal, du maire et des adjoints* apporte une lecture claire, opérationnelle et actualisée de ce cadre juridique complexe.

Conçu comme un guide de référence, l'ouvrage décrypte les compétences respectives de chaque acteur de la vie communale : le rôle délibérant du conseil municipal, les pouvoirs propres du maire, ses attributions en tant qu'exécutif, ainsi que les mécanismes de délégation aux adjoints, conseillers et agents. Il éclaire également les fonctions spécifiques liées à la police administrative, à la police judiciaire et à l'état civil.

En intégrant les textes législatifs et réglementaires les plus récents, ainsi que de nouvelles décisions jurisprudentielles, cette édition enrichit notamment l'analyse des compétences du conseil municipal et des délégations accordées au maire. Illustré par des cas concrets, l'ouvrage sécurise les pratiques, facilite la prise de décision et constitue un appui indispensable pour exercer un mandat local en toute confiance.



Après des études de philosophie et de sciences humaines à l'université de Bordeaux, **Joël Clérembaux** intègre la fonction publique territoriale. Pendant plus de vingt ans, il exerce des fonctions de cadre et de directeur général des services dans plusieurs communes et au conseil général de la région Languedoc-Roussillon. Il est aujourd'hui consultant formateur auprès de collectivités territoriales. Outre une ancienne et régulière collaboration à la *Lettre du cadre territorial*, il conseille des collectivités territoriales et anime des sessions de formation, notamment en direction d'élus, auprès de divers organismes.

## LES ESSENTIELS

[boutique.territorial.fr](http://boutique.territorial.fr)

ISSN : 2553-5803

© HJBC/adobeStock.com



9 782818 624074

**territorial** éditions

# Les compétences du conseil municipal, du maire et des adjoints

4<sup>e</sup> édition

Joël Clérembaux

Consultant formateur  
auprès de collectivités territoriales

**territorial** éditions

Référence TBK 245A



**Vous souhaitez  
nous contacter  
à propos de votre ouvrage ?**

## **C'est simple !**

Il vous suffit d'**envoyer un mail à :**  
[service-client-editions@territorial.fr](mailto:service-client-editions@territorial.fr)  
en précisant l'objet de votre demande.

Pour connaître l'ensemble de nos publications,  
rendez-vous sur notre boutique en ligne  
[boutique.territorial.fr](http://boutique.territorial.fr)

### **Avertissement de l'éditeur :**

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur  
de recourir à un professionnel du droit.

Nous sommes vigilants concernant les autorisations  
de reproduction et indiquons systématiquement  
les sources des schémas, images, tableaux, etc.

Pour toute demande de modification, mise à jour  
ou suppression d'un élément au sein de cet ouvrage,  
merci de contacter les éditions Territorial.

Ce livre ne peut être reproduit ni utilisé à des fins d'entraînement  
de systèmes d'intelligence artificielle. La fouille de textes et de données  
est interdite conformément à l'article 4(3) de la Directive (UE) 2019/790.

 <p><b>DANGER</b></p> <p>LE PHOTOCOPIAGE TUE LE LIVRE</p>	<p>Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication sans autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie. <b>CFC</b> 20, rue des Grands-Augustins 75006 Paris. Tél. : 01 44 07 47 70</p>
--	---



---

© Groupe Moniteur, Gentilly

Territorial Éditions - CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél. : 04 76 65 71 36  
ISBN : 978-2-8186-2407-4 – ISBN version numérique : 978-2-8186-2408-1  
Imprimé par Neoprint, à Bourgoin-Jallieu (38) - Avril 2026  
Dépôt légal à parution

# Sommaire

Introduction .....	p.7
--------------------	-----

## Partie 1

### **Les compétences du conseil municipal**

#### Chapitre I

<b>La notion d'affaires locales</b> .....	p.11
---	------

A - L'exigence d'un intérêt public .....	p.11
--	------

B - L'exigence d'une réponse à un besoin .....	p.12
--	------

C - L'exigence d'une neutralité de l'intervention .....	p.13
---	------

#### Chapitre II

<b>Le champ de compétences</b> .....	p.17
--------------------------------------	------

A - Le tableau de la répartition des compétences .....	p.17
--	------

1. Sécurité .....	p.18
-------------------	------

2. Enseignement .....	p.19
-----------------------	------

3. Culture .....	p.22
------------------	------

4. Sport et jeunesse .....	p.25
----------------------------	------

5. Social et santé .....	p.27
--------------------------	------

6. Tourisme .....	p.30
-------------------	------

7. Formation professionnelle et apprentissage .....	p.33
---	------

8. Interventions économiques .....	p.35
------------------------------------	------

9. Politique de la ville .....	p.39
--------------------------------	------

10. Urbanisme .....	p.40
---------------------	------

11. Aménagement du territoire .....	p.41
-------------------------------------	------

12. Logement et habitat .....	p.43
-------------------------------	------

13. Environnement et patrimoine .....	p.44
---------------------------------------	------

14. Déchets .....	p.45
-------------------	------

15. Eau et assainissement .....	p.47
---------------------------------	------

16. Réseaux câblés et télécoms .....	p.52
--------------------------------------	------

17. Énergie .....	p.53
18. Ports, voies d'eau et liaisons maritimes .....	p.54
19. Aéroports .....	p.55
20. Transports scolaires .....	p.55
21. Transports publics .....	p.57
22. Voirie .....	p.57
23. Cimetières .....	p.59
<b>B - La nomenclature fonctionnelle de la M57 .....</b>	<b>p.60</b>

### Chapitre III

<b>Les autres attributions fixées par le Code général des collectivités territoriales .....</b>	<b>p.67</b>
---	-------------

<b>A - Les avis et vœux .....</b>	<b>p.67</b>
1. Les avis .....	p.67
2. Les vœux .....	p.67
<b>B - Les établissements scolaires .....</b>	<b>p.68</b>
<b>C - Le compte financier unique .....</b>	<b>p.68</b>
<b>D - La désignation des représentants auprès d'organismes extérieurs .....</b>	<b>p.69</b>
1. Les organismes communaux et infracommunaux .....	p.69
2. Les organismes « extérieurs » .....	p.73
3. Les autres organismes .....	p.75

## Partie 2

### Les attributions du maire

#### Chapitre I

<b>Les attributions exercées au nom de l'État .....</b>	<b>p.79</b>
---	-------------

<b>A - Les compétences relevant de l'autorité judiciaire .....</b>	<b>p.79</b>
1. Le maire officier de police judiciaire .....	p.79
2. Le maire officier d'état civil .....	p.79
3. Le maire participant aux opérations des services judiciaires .....	p.79
<b>B - Les compétences relevant des différents ministères .....</b>	<b>p.80</b>
1. La publication et l'exécution des lois et règlements .....	p.80
2. La légalisation de signature .....	p.81
3. L'organisation des élections politiques .....	p.81
4. La détermination de la carte scolaire .....	p.81
5. L'affichage et la publicité .....	p.82

## Chapitre II

<b>Les attributions exercées au nom de la commune</b> .....	p.83
A - Les attributions générales .....	p.83
B - Les pouvoirs propres du maire .....	p.85
1. La direction de l'administration communale .....	p.85
2. Les pouvoirs de police .....	p.86
3. Les autorisations d'urbanisme .....	p.88
C - L'exécution des décisions du conseil municipal .....	p.88

## Chapitre III

<b>Les compétences déléguées par le conseil municipal</b> .....	p.91
A - Les compétences qui peuvent être déléguées .....	p.91
B - L'exercice des compétences déléguées .....	p.103
1. Le dessaisissement du conseil municipal .....	p.103
2. Le compte rendu au conseil municipal .....	p.104
3. Les formalités .....	p.104

# Partie 3

## Les délégations aux adjoints

### Chapitre I

<b>Les délégations de fonctions aux adjoints</b> .....	p.107
A - Le nombre d'adjoints .....	p.107
B - Les délégations aux adjoints .....	p.108
C - Les délégations aux conseillers municipaux .....	p.109
D - La nature de la délégation .....	p.109
E - La procédure de délégation .....	p.110
1. L'arrêté de délégation .....	p.110
2. La durée de la délégation .....	p.111
F - L'exercice de la délégation .....	p.112
G - Le retrait de la délégation .....	p.113
1. La procédure de retrait .....	p.113
2. Les motifs de retrait de délégation .....	p.113
3. Les conséquences du retrait de délégation .....	p.116

### Chapitre II

<b>Les délégations de signature aux fonctionnaires</b> .....	p.119
--	-------

## Partie 4

# Le maire et les adjoints officiers de police judiciaire et officiers d'état civil

### Chapitre I

<b>Les officiers de police judiciaire</b> .....	p.123
<b>A - Police administrative et police judiciaire</b> .....	p.123
1. L'intérêt de la distinction .....	p.123
2. La police administrative .....	p.124
3. La police judiciaire .....	p.124
<b>B - Les attributions des officiers de police judiciaire</b> .....	p.125
1. La réception des plaintes .....	p.125
2. La constatation des infractions .....	p.125
3. Le flagrant délit .....	p.125
4. Les perquisitions et les saisies .....	p.126
5. Les enquêtes de personnalité .....	p.126
6. Autres compétences du maire et des adjoints en qualité d'officier de police judiciaire .....	p.126

### Chapitre II

<b>Les officiers d'état civil</b> .....	p.129
<b>A - Les actes d'état civil</b> .....	p.129
<b>B - Les officiers d'état civil</b> .....	p.129
1. Le maire et les adjoints .....	p.130
2. Le conseiller municipal délégué .....	p.130
3. L'adjoint ou le conseiller municipal suppléant .....	p.131
4. L'adjoint spécial .....	p.131
5. Le préfet ou le délégué spécial du préfet .....	p.131
6. Le président de la délégation spéciale .....	p.131
<b>C - Les délégations aux agents</b> .....	p.132
<b>D - Les attributions des officiers d'état civil</b> .....	p.133
1. Charges de l'officier d'état civil .....	p.133
2. Rôle de l'officier d'état civil lors de l'établissement de l'acte .....	p.134
3. Rôle de l'officier de l'état civil lors de l'exploitation de l'acte .....	p.136

## Introduction

Les communes ont des compétences multiples dont certaines seulement sont clairement identifiées par le Code général des collectivités territoriales ; les lois de décentralisation et la jurisprudence complètent le tableau de ces compétences.

L'exercice de ces compétences est partagé entre l'assemblée délibérante, le maire et les adjoints et conseillers : le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ; le maire dispose de compétences propres mais agit aussi en qualité d'exécutif des décisions de l'assemblée ; le maire et les adjoints disposent de pouvoirs propres en matière de police et d'état civil ; le maire peut se voir attribuer des compétences par l'assemblée ; enfin, les adjoints et conseillers peuvent recevoir délégation du maire pour exercer certaines compétences.

Cet « Essentiel sur... » a vocation à présenter le cadre législatif et réglementaire de ces compétences en précisant lesquelles sont attribuées à chacun des acteurs de la vie communale ; les références jurisprudentielles illustrent les situations concrètes dans lesquelles se trouvent mises en œuvre les compétences locales.



# **Les compétences du conseil municipal**

Les communes ont des compétences identifiées par le Code général des collectivités territoriales et les lois de décentralisation. Ces compétences sont des obligations juridiques qui génèrent des dépenses obligatoires ou engagent la responsabilité des collectivités en cas d'inaction.

L'article L.2121-29 du Code général des collectivités territoriales pose le principe suivant lequel « *le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* ».

Cette compétence générale ne peut évidemment pas méconnaître les interdictions posées par le législateur ou empiéter sur les compétences d'autres collectivités publiques. Outre ces bornes, c'est la notion d'intérêt communal qui limite l'intervention de la commune dans le cadre de sa compétence générale.

# Chapitre I

## La notion d'affaires locales

Pour qu'une intervention de la collectivité locale présente un intérêt local, le juge administratif pose trois catégories d'exigences :

- l'exigence d'un intérêt public ;
- l'exigence d'une réponse à un besoin ;
- l'exigence d'une neutralité de l'intervention.

### A - L'exigence d'un intérêt public

L'intérêt communal doit d'abord être distingué de l'intérêt privé.

Ainsi le conseil municipal ne peut-il :

- créer une voie privée destinée uniquement à une exploitation privée (Conseil d'État – 11 octobre 1929 – Berton – *Lebon* p. 894) ;
- financer l'entretien de voies privatives (Conseil d'État – 17 octobre 1980 – Braesch – *Lebon* p. 625) ;
- financer des travaux portant sur le réservoir d'eau d'un lotissement privé (Conseil d'État – 21 juin 1993 – Commune de Chauriat c/ Lebris – *Lebon* p. 650).

La nécessité d'un intérêt public a été affirmée notamment en matière d'intervention économique ; les conseils municipaux n'ont en effet été autorisés à ériger en services publics communaux des entreprises que si « *en raison des circonstances de temps et de lieu, un intérêt public justifie leur intervention* » :



**Conseil d'État – 30 mai 1930 – Chambre syndicale de commerce et de détail de Nevers – n° 06781**

« *[Considérant] que les entreprises ayant un caractère commercial restent, en règle générale, réservées à l'initiative privée et que les conseils municipaux ne peuvent ériger des entreprises de cette nature en services publics communaux que si, en raison de circonstances particulières de temps ou de lieu, un intérêt public justifie leur intervention en cette matière ;*

*Considérant que l'institution d'un service de ravitaillement municipal destiné à la vente directe au public constitue une entreprise commerciale et qu'aucune circonstance particulière à la ville de Nevers ne justifiait la création en 1923 et le maintien au cours des années suivantes, d'un service municipal de cette nature dans ladite ville ; »*

La clause générale de compétence prévue par les dispositions de l'article L.2121-29 du Code général des collectivités territoriales ; aux termes de cette clause, « *le conseil municipal règle les affaires de la commune* », limite l'intervention des communes aux seules affaires présentant un intérêt public, ce qui exclut, *a priori*, l'intervention au bénéfice exclusif d'une partie des administrés.

Les communes ne peuvent, par exemple, pas créer une centrale de référencement :



**Question écrite n° 08234 – JO Sénat – 4 juin 2009**

« (...) *le développement d'une activité de centrale de référencement, qui vise à conférer aux consommateurs adhérents un pouvoir de marché supérieur à celui qu'ils détiennent individuellement, pourrait avoir des conséquences négatives pour des entreprises intervenant sur des marchés où la demande est naturellement atomisée, comme cela est le cas pour le marché du ramonage. Dès lors, les entreprises qui s'estimeraient victimes des agissements d'une commune en tant que centrale de référencement seraient en droit de contester devant le juge le bien-fondé de cet élargissement des compétences communales au motif d'un défaut d'intérêt public.* »

## B - L'exigence d'une réponse à un besoin

L'intervention de la commune doit avoir pour objet direct de répondre aux besoins de la population.

A été déclarée illégale, parce que ne présentant pas un intérêt communal, une subvention à une association syndicale d'instituteurs dont l'objet était de lui permettre d'intenter des procès sur l'ensemble du territoire français contre les auteurs de documents mettant en cause des instituteurs (Conseil d'État – 2 août 1912 – *Lebon* p. 918).

En revanche, a été déclarée légale une subvention accordée à une union syndicale départementale dès lors qu'il s'agissait de contributions financières à la tenue d'un congrès dans la commune, eu égard aux retombées d'un tel congrès (Conseil d'État – 5 décembre 1941 – Rousteau – *Lebon* p. 206).

Le juge administratif admet également des subventions à des sections locales d'associations nationales parce que celles-ci menaient une action sociale au niveau communal :



**Conseil d'État – 4 avril 2005 – Commune de Bondy – n° 264596**

« *Considérant qu'aux termes de l'article L.1111-2 du Code général des collectivités territoriales, les communes, régions et départements règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence. Ils concourent avec l'État à l'administration et l'aménagement du territoire, au développement économique social, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection de l'environnement et du cadre de vie ; que l'article L.2121-29 du même Code dispose que le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ;*

*Considérant que les dispositions de l'article L.411-1 du Code du travail, selon lesquelles les organisations syndicales ont exclusivement pour objet l'étude et la défense des droits ainsi que des intérêts matériels et moraux, tant collectifs qu'individuels, des personnes visées par leurs statuts, ne font pas obstacle à ce que les unions locales de ces organisations participent dans les communes à des actions contribuant au développement économique ou social local ; que, par suite, les communes et leurs groupements peuvent accorder des subventions à des organisations syndicales en vue de la réalisation d'actions de cette nature à la condition qu'elles se rattachent de façon suffisamment directe à un intérêt public local et sous réserve qu'elles ne soient pas attribuées pour des motifs politiques ou pour apporter un soutien à l'une des parties dans un conflit collectif du travail ; »*

- Le juge administratif considère que répondent à un besoin de la population :
- la participation d'une commune à la construction d'un bureau de poste, opération répondant directement aux besoins de la population (Conseil d'État – 1<sup>er</sup> avril 1977 – Dame Grignard – *Lebon* p. 177) ;
  - une aide sociale en accordant la gratuité des restaurants scolaires de la commune aux enfants des grévistes fréquentant lesdits restaurants (Conseil d'État – 11 octobre 1989 – Commune de Port-Saint-Louis-du-Rhône c/ Préfet des Bouches-du-Rhône – *Lebon* p. 184) ;
  - un secours, sous condition de domicile et de revenus, affecté en priorité à l'apurement des sommes dues aux divers organismes publics ou concessionnaires intervenant en matière de logement dans la commune (Conseil d'État – 29 juin 2001 – Commune de Mons-en-Barœul – n° 193716).

## C - L'exigence d'une neutralité de l'intervention

L'exigence de neutralité de l'action des collectivités locales exclut une prise de parti soit dans un conflit collectif du travail, soit dans le cadre d'un conflit politique national ou international.

Est ainsi illégale l'aide financière apportée à l'une des parties en litige dans le cadre d'un conflit collectif :



**Conseil d'État – 11 octobre 1989 – Commune de Port-Saint-Louis-du-Rhône – n° 89628**

*« Considérant qu'il n'appartient pas au conseil municipal, chargé par l'article L.121-26 du Code des communes, de « régler par ses délibérations les affaires de la commune », d'intervenir dans un conflit collectif du travail ; qu'il résulte des termes mêmes de la délibération attaquée que la subvention accordée au comité d'entreprise régional de la Société nationale des chemins de fer français l'a été dans le but d'« aider financièrement les cheminots qui viennent d'entamer leur quatrième semaine de lutte » ; »*

De la même manière, la commune ne saurait s'immiscer dans un conflit collectif du travail :



**Conseil d'État – 11 octobre 1989 – Commune de Gardanne – n° 89325**

« Considérant qu'il n'appartient ni au conseil municipal, chargé en vertu de l'article L.121-26 du Code des communes de « régler par ses délibérations les affaires de la commune » ni au bureau d'aide sociale chargé, selon l'article 137 du Code de la famille et de l'aide sociale, d'animer « une action générale de prévention et de développement social dans la commune », d'intervenir dans un conflit collectif du travail en apportant son soutien financier à l'une des parties au litige, par le moyen d'une subvention accordée à une organisation de caractère régional liée à cette partie ; »

Le juge administratif sanctionne également pour absence de neutralité de l'action communale les interventions suivantes :

- la prise en charge des frais de transport de ses habitants qui s'étaient rendus à Paris afin de participer à une manifestation pour la défense de la Sécurité sociale et pour la paix (Conseil d'État – 12 novembre 1990 – Commune de Blénod-lès-Pont-à-Mousson – requêtes n° 95219 et 95220) ;
- une subvention accordée à une association même locale dont l'objet est de s'opposer à une opération d'intérêt général et qui manifeste son opposition par des actions violentes (Conseil d'État – 1<sup>er</sup> octobre 1993 – Commune de Secondigny – n° 112406) ;
- un versement exceptionnel d'une somme d'argent à la souscription organisée par un syndicat de salariés pour le soutien du personnel en grève et notamment aux travailleurs sanctionnés (Conseil d'État – 20 novembre 1985 – Commune d'Aigues-Mortes – n° 57139) ;
- une intervention dans un conflit politique national ou international (Conseil d'État – 23 octobre 1989 – Communes de Pierrefitte, Saint-Ouen et Romainville – n° 93331, 93847 et 93885) ;
- le soutien d'un mouvement de grève national portant sur un objet étranger à l'intérêt d'une collectivité (Conseil d'État – 23 juin 2004 – Commune de Dunkerque et communauté urbaine de Dunkerque – n° 250294).

*A contrario*, selon la chambre régionale des comptes du Languedoc-Roussillon, la campagne de communication lancée en décembre 2009 par le conseil général de l'Hérault contre les projets de loi de réforme territoriale semble relever de l'intérêt départemental.

La CRC se fonde sur un arrêt du Conseil d'État :



**Conseil d'État – 25 juillet 1986 – n° 55064**

*« Considérant qu'en entreprenant des campagnes d'information comportant notamment l'utilisation du mobilier urbain, en 1982, sur un projet modifiant profondément le régime administratif de la ville de Paris, puis, en 1983, pour rendre compte, à l'approche des élections municipales, de l'activité de la municipalité, le maire de Paris n'a pas méconnu les limites de ses attributions légales en qualité d'exécutif de la commune responsable de l'information municipale ; que l'utilisation ainsi faite du mobilier urbain ne présentait pas davantage le caractère d'un affichage politique au sens des dispositions réglementaires de l'article 8 de la convention conclue le 12 juillet 1976 entre la ville de Paris et la société des mobiliers urbains ; que le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi ; »*