

AJ Collectivités Territoriales 2026 p.140

Formation des élus locaux, entre devoir professionnel et obligation déontologique

Pierre Villeneuve, Avocat, cabinet Goutal, Alibert & Associés - Le Droit Autrement (GAA-LDA), professeur associé à l'EHESP

Formation vient de *formare* en latin qui signifie mettre en forme afin de le rendre accessible au plus grand nombre. Cette définition traduit finalement assez simplement l'un des défis de la formation des élus locaux : permettre aux élus locaux d'exercer avec compétence leur mandat électif. La formation des élus locaux est assurément l'un des enjeux du nouveau mandat à l'issue des élections municipales et intercommunales des 15 et 22 mars 2026. La nouvelle charte de l'élu local modifiée par la loi du 22 décembre 2025 ⁽¹⁾ consacre, au titre des droits des élus locaux, un droit à la formation s'exerçant selon les modalités du code général des collectivités territoriales (CGCT).

La lecture par le maire - ou le président d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) - nouvellement élu par le conseil municipal, puis la remise de la charte de l'élu local à chacun des élus lors de la séance d'installation du nouvel exécutif, est donc l'occasion d'attirer l'attention des élus locaux sur une formation d'adaptation au mandat qui débute. Elle constitue aussi l'une des garanties accordées dans l'exercice du mandat permettant d'appréhender la complexité du fonctionnement des collectivités territoriales et le cadre légal et déontologique qui devra guider l'action des élus locaux.

Pour autant et revenant en cela sur la position du Sénat souhaitant rendre la formation obligatoire, la loi du 22 décembre 2025 adopte une approche seulement incitative que l'on peut regretter.

Après avoir exposé le contenu du droit à la formation, il conviendra de présenter les modalités pratiques de formation des élus locaux.


Droit à la formation ou à l'information, quel régime et quel contenu ?


Il convient de prime abord de distinguer la formation à destination des candidats à l'élection ⁽²⁾ pour lesquels des modules dématérialisés d'informations élémentaires sur l'exercice d'un mandat d'élu local seront mis à disposition gratuitement sur le site internet du ministère de l'Intérieur ⁽³⁾, de la Formation/Information des élus locaux ⁽⁴⁾.

Droit à la formation des élus locaux - Encadrée par le CGCT (art. L. 2123-12 ⁽⁵⁾ à L. 2123-14-1 ⁽⁶⁾), le droit à la formation des élus locaux ⁽⁵⁾ a été renforcée par la loi du 27 février 2002 ⁽⁶⁾ et la loi dite Engagement et Proximité du 27 décembre 2009.


La loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice par les élus locaux de leur mandat, instaure un nouveau droit individuel à la formation pour les élus locaux ⁽⁷⁾ depuis le 1^{er} janvier 2016. Il a pour objectif d'améliorer la formation des élus locaux, tant dans le cadre de l'exercice de leur mandat qu'en vue de leur réinsertion professionnelle à l'issue de leur mandat. Il est financé par une cotisation obligatoire des élus locaux, due sur leurs indemnités de fonction,

dont le taux est fixé à 1 %.

Chaque élu local bénéficie de droits à la formation, dont l'objectif est d'améliorer ses compétences dans l'exercice de son mandat. Ces droits incluent, entre autres, un budget dédié à la formation, financé par la collectivité territoriale dont il relève ainsi que la possibilité pour les élus de participer à différents types de formation. Aux termes de l'article L. 2123-12 du CGCT, les membres d'un conseil municipal ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions. Ce « droit à la formation » est par principe ouvert à tous les élus tout en l'adaptant aux élus ayant une délégation (une formation est obligatoirement organisée au cours de la première année de mandat pour les élus ayant reçu une délégation). Les élus qui reçoivent délégation en matière de prévention et de gestion des déchets ou d'économie circulaire ou en matière d'urbanisme, de construction ou d'habitat sont encouragés à suivre une formation spécifique en la matière. Dans les trois mois suivant son renouvellement, le conseil municipal délibère sur l'exercice du droit à la formation de ses membres et détermine les orientations et les crédits ouverts à ce titre. Le conseil municipal peut également délibérer sur sa participation au financement de formations dont peuvent bénéficier ses élus à leur initiative au titre de leur droit individuel à la formation (8).


Droit individuel à la formation des élus (DIFE) - Instauré par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 (9), le DIFE est un droit individuel ouvert à tous les élus, quelle que soit leur fonction. Le DIFE doit notamment permettre à chaque élu d'accumuler des heures de formation tout au long de son mandat et confère la liberté de choisir et de suivre des formations selon ses besoins. Le DIFE est personnel, non transférable, et limité à la durée du mandat.

Afin d'utiliser son DIFE, chaque élu doit :

- créer un compte sur la plateforme *Mon Compte Élu* (gérée par la Caisse des dépôts) ;
- choisir une formation référencée ;
- effectuer une demande  de prise en charge directement en ligne.

Par ailleurs, les formations financées par le droit individuel à la formation des élus doivent répondre à certains critères :


- être dispensées par un organisme agréé par le ministère de l'Intérieur ;
- avoir un contenu en lien avec l'exercice du mandat ou la reconversion professionnelle de l'élu ;
- respecter les normes de qualité et de transparence financière.

Contenu de la formation des élus locaux - Chargé de formuler des avis et recommandations sur la formation des élus locaux, le Conseil national de formation des élus locaux (CNFEL) (10) élabore un répertoire des formations liées à l'exercice du mandat d'élu local. Ce répertoire constitue « un référentiel minimal » de formation pour les élus locaux.

Sont ainsi mentionnés six items de formation :

- fondamentaux du mandat (statut et rôle de l'élu, laïcité, déontologie et prévention de la corruption, organisation et fonctionnement des collectivités territoriales) ;

- politiques publiques et actions locales (politiques publiques transversales, gestion des déchets, eau et assainissement...);
- communication ;
- finances/fiscalité/budget/comptabilité ;
- développement et aménagement du territoire/transition écologique ;
- management/ressources humaines.

Droit à l'information des élus locaux - Bien que rappelant le principe d'un droit à la formation des élus locaux au sein de la charte de l'élu local, la loi du 22 décembre 2025 retient - seulement - le principe d'une session d'information sur les fonctions d'élu local. Tout membre de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale ou d'un EPCI peut suivre, au cours des six premiers mois de son mandat, une session d'information sur les fonctions d'élu local  (11). Bien que déceptive dans sa formulation, tout membre *peut suivre [...] une session d'information*, il faut y voir la recherche d'une plus forte professionnalisation des élus locaux dès le début de leur mandat.

Contenu de la session d'information - Cette session comporte :


- 1° Un rappel général du rôle assigné aux différentes catégories d'élus locaux, qui inclut, pour les conseillers municipaux, le détail des attributions exercées par le maire au nom de l'État en application des articles L. 2122-27 à L. 2122-34-2 ;
- 2° Une présentation détaillée des principaux droits et des obligations, notamment déontologiques, applicables aux élus locaux de la catégorie de collectivités territoriales ou d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernée.

En apparence contradictoire avec la charte de l'élu local rappelant un droit à la formation pour tout élu, la loi du 22 décembre 2025 prévoit toutefois un contenu explicite de la séance d'information ne pouvant se limiter à un simple rappel de fonctionnement de la collectivité territoriale.

Droit à la formation, quelles modalités pour quels effets ?


Organisation de la session d'information - Loin d'être anodine, la notion d'information constitue un renvoi implicite aux modalités d'organisation mobilisées par la collectivité territoriale intéressée par le scrutin.

En premier lieu, ce droit à une session d'information est distinct du droit légal à être informé des affaires de sa collectivité, incluant les documents préparatoires et les délibérations, dans le cadre de l'exercice de son mandat  (12).


En deuxième lieu, « le droit à la session d'information ne [peut], *a priori*, être financé sur les crédits formation des élus de la collectivité »  (13) sauf à ce que la collectivité propose aux élus membres de l'organe délibérant que cette séance puisse aborder l'ensemble des droits et obligations notamment déontologiques applicables aux élus locaux ainsi qu'un rappel du rôle de l'élu local. Dit autrement, un choix s'offre à la collectivité territoriale d'organiser soit une simple séance d'information très générale sur les droits et obligations des élus locaux, soit de proposer une séance de sensibilisation sur le fonctionnement de la collectivité, sur les droits et obligations des élus, pouvant à ce titre devenir éligible au crédit de formation des élus de la collectivité.

En troisième lieu, soucieux sans doute de préserver la libre administration des collectivités territoriales, la référence à une séance d'information préserve le choix d'organisation pour la collectivité, information en interne par le service juridique et des assemblées, sollicitation des services de l'Autorité des marchés financiers (AMF) ou de la préfecture, externalisation auprès d'un tiers.

Modalités d'organisation de la session d'information. Prise d'effet - Quelle que soit son organisation, internalisée ou externalisée, elle devra avoir eu lieu au plus tard dans les six premiers mois du mandat soit dans les six mois à compter de la date d'installation du nouveau conseil municipal ou communautaire. Les collectivités territoriales intéressées par le scrutin ont donc tout intérêt à anticiper dès à présent l'organisation de cette séance.

Durée indicative de la séance d'information - La lecture des débats parlementaires concourt à analyser cette séance d'information comme un « quasi-passage obligé » pour les élus locaux, soucieux d'inscrire leur mandat dans un cadre sécurisé et exempt de tout risque d'atteintes à la probité. Lors de l'examen de l'amendement  (14) à l'origine de cette disposition, un sénateur suggérait que la session s'étende sur deux jours. On le perçoit implicitement faute d'avoir un texte explicite en la matière, on peut, sans trop d'erreurs d'interprétation, en déduire qu'implicitement la séance d'information d'un format de deux jours concourt en réalité à la formation des élus locaux dès le début de leur mandat.

Quels effets pour la formation des élus ? - Poser la question peut *a priori* surprendre tant la réponse apparaît naturelle si ce n'est évidente, la formation concourt à la sécurisation du mandat et des actes de la collectivité territoriale. Sans être offensant à l'égard des élus, elle concourt également à une meilleure appréhension de la complexité des compétences des collectivités territoriales comme des enjeux légaux et déontologiques du mandat.

Par ailleurs, le congé de formation des élus est étendu par la loi du 22 décembre 2025 de dix-huit jours à désormais vingt-quatre jours par élu pour la durée du mandat, quel que soit le nombre de mandats détenus  (15).

Effet indirect de la formation des élus - Au-delà des effets directs, la formation a un effet indirect sur la qualité d'élu local. Informé, formé, sensibilisé et accompagné, un élu local est donc censé ne pas commettre intentionnellement une faute de nature à engager sa responsabilité pénale.

La nouvelle rédaction de l'article 432-12 du code pénal relatif à la prise illégale d'intérêt en offre une illustration : « le fait, par une [...] personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, **en connaissance de cause**, directement ou indirectement, un intérêt altérant son impartialité, son indépendance ou son objectivité dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction ».

Un élément intentionnel « agir en connaissance de cause » est désormais introduit dans la définition de la prise illégale d'intérêts. **Agir en connaissance de cause** en ayant été préalablement formé ? Cela conduit à ériger le droit à la formation en quasi-obligation légale et déontologique pour les élus locaux et à limiter ainsi le risque de pénalisation de la vie publique locale.

La formation des élus locaux dès le début du mandat contribue avec d'autres outils que les collectivités territoriales doivent impérativement mettre en place - comme la cartographie des risques et la mise en place d'un code de conduite - à la maîtrise des risques et à une plus grande professionnalisation des élus locaux, gage de confiance dans la sphère publique locale.

Dispositifs de formation des élus en début de mandat

Obligation d'information spécifique à destination des maires concernant leurs attributions par les services de l'État : « après le renouvellement général des conseils municipaux, le représentant de l'État dans le département et le ou les procureurs de la République territorialement compétents reçoivent les maires du département afin de leur présenter les attributions que ces derniers exercent au nom de l'État et comme officiers de police judiciaire et de l'état civil » (CGCT, art. L. 2122-34⁽¹⁾).

Formation obligatoire pour les élus ayant reçu une délégation au cours de la première année de mandat (CGCT, art. L. 2123-12⁽²⁾).

Formation spécifique pour les élus ayant une délégation en matière de prévention et de gestion des déchets ou d'économie circulaire ou en matière d'urbanisme, de construction ou d'habitat. Les élus locaux ayant cette délégation de compétence sont encouragés à suivre une formation spécifique (CGCT, art. L. 2123-12⁽³⁾).

Lecture de la charte de l'élu local au sein de laquelle est consacré le droit à la formation des élus (CGCT, art. L. 1111-14⁽⁴⁾, séance d'installation du nouvel exécutif).

Séance d'information sur les droits et obligations légales et déontologiques au cours des six premiers mois du mandat (CGCT, art. L. 1221-5⁽⁵⁾).

Mots clés :

ELU * Statut de l'élu * Mandat * Mandat local * Condition d'exercice * Formation

(1) L. n° 2025-1249 du 22 déc. 2025. la charte de l'élu local (ex article L 1111-1-1 CGCT) est désormais codifiée aux articles L 1111-13 et 14 du CGCT.

(2) L. n° 2025-1249 du 22 déc. 2025, art. 23.

(3) CGCT, art. L. 1621-7⁽⁶⁾.

(4) L. n° 2025-1249 du 22 déc. 2025, art. 25.


(5) Ce droit a été consacré, en premier lieu, par la L. n° 92-108 du 3 févr. 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.

(6) L. n° 2002-276, 27 févr. 2002 relative à la démocratie de proximité, JO 28 févr.


(7) L'élu local peut mobiliser son DIF pour deux types de formations :


- **les formations liées à l'exercice du mandat local** : ces formations doivent respecter les mêmes règles que celles financées par la collectivité, à savoir correspondre au répertoire des formations liées à l'exercice du mandat d'élu local et être délivrées par un organisme agréé par le ministre chargé des collectivités territoriales après avis de ce conseil. Les collectivités territoriales et EPCI-FP peuvent abonder les droits de leurs élus avec des financements complémentaires pour financer ces formations

- **les formations liées à la réinsertion professionnelle** : il s'agit des formations éligibles au titre du compte personnel de formation, mentionnées à l'article L. 6323-6 du code du travail. L'élu peut, pour les financer, également mobiliser les droits qu'il détient par ailleurs, en tant que salarié ou agent public, au titre de son compte personnel de formation (CPF) ou par un apport personnel.

(8) CGCT, art. L. 2123-12-1 .

(9) L. n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

(10) CGCT, art. L. 1221-1 .

(11) CGCT, art. L. 1221-5 .

(12) CGCT, art. L. 2121-13 .

(13) Ass. nat., Rapport sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, portant création d'un statut de l'élu local (n° 136), n° 1603 rectifié, déposé le mercredi 18 juin 2025.

(14) Sénat, amendement n° 126 *bis* rectifié. Compte rendu intégral des débats du Sénat, séance du 7 mars 2024.

(15) CGCT, art. L. 2123-13 , L. 3123-11  et L. 4135-11 .