

STATUT DES ELUS

Réforme du régime des conflits d'intérêts

1.

Issue d'une proposition d'origine sénatoriale¹, la loi portant création d'un statut de l' élu local a été définitivement votée par l'Assemblée nationale le 8 décembre 2025 et promulguée le 22 décembre².

Sur le constat de la « *dégradation des conditions d'exercice* »³ des mandats des élus locaux, générant chez ces derniers, notamment les maires, « *un sentiment de lassitude et de découragement* »⁴, et s'inspirant de plusieurs rapports de leur assemblée⁵, les Sénateurs à l'initiative de la proposition de loi poursuivaient l'institution d'un véritable statut de l' élu, avec le double objectif d'améliorer les conditions d'exercice de leur mandat d'une part, de sécuriser leur parcours, d'autre part⁶.

¹ Proposition de loi n° 263 déposée le 18 janvier 2024.

² Loi n° 2025-1249 portant création d'un statut de l' élu local, JO n° 0300 du 23 décembre 2025.

³ Exposé des motifs de la proposition de loi n° 263, citant le rapport d'information n° 851 de la Mission d'information du Sénat sur l'avenir de la commune et du maire, 5 juillet 2023.

⁴ Ibid., citant le rapport du groupe de travail du Sénat sur la décentralisation « *Libre administration, simplification, libertés locales : 15 propositions pour rendre aux élus locaux leur pouvoir d'agir* », 6 juillet 2023.

⁵ Rapports d'information du Sénat n° 642, « *Faciliter l'exercice des mandats locaux* », 5 juillet 2018 ; n° 121, « *Indemnités des élus locaux : reconnaître l'engagement à sa juste valeur* » ; n° 215, « *Faciliter l'exercice du mandat local* », 14 décembre 2023, n° 216 *relatif à la sortie de mandat des élus*, 14 décembre 2023 (cités dans l'exposé des motifs de la proposition de loi).

⁶ Ibid.

2.

Le projet initial comprenait, au chapitre IV⁷ de son titre II⁸, une unique disposition relative aux conflits d'intérêts⁹, portant modification de l'article 432-12 du code pénal¹⁰.

Le texte a été enrichi en la matière, après une navette de près de deux années entre les deux assemblées¹¹.

Ainsi la loi du 22 décembre 2025, s'inspirant en cela en grande partie des constatations et propositions contenues dans le rapport *Vigouroux*¹², a, dans un volet pénal¹³, plus largement réformé le délit de l'article 432-12 et, dans un volet administratif, modifié les textes du code général des collectivités territoriales (CGCT)¹⁴ et de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique relatives aux conflits d'intérêts¹⁵.

I - Le volet pénal de la réforme : modifications de l'article 432-12 du code pénal

A/ Contexte et modifications antérieures

1.

La généralité de la définition de la prise illégale d'intérêts par l'article 432-12 du code pénal et surtout la rigueur avec laquelle ce texte est appliqué par le juge répressif, qui l'interprète de manière extensive et a une conception formelle du délit, constituent un sujet d'inquiétude récurrent pour les élus.

⁷ Titre II de la proposition de loi : *Faciliter l'engagement des élus locaux et améliorer les conditions d'exercice du mandat*.

⁸ Chapitre IV du titre II de la proposition de loi : *Sécuriser l'engagement des élus et les accompagner dans le respect de leurs obligations déontologiques*.

⁹ Article 18 de la proposition de loi.

¹⁰ Relatif à la prise illégale d'intérêts.

¹¹ Texte adopté en 1^{ère} lecture au Sénat le 7 mars 2024, modifié en 1^{ère} lecture par l'Assemblée nationale le 10 juillet 2025, de nouveau modifié en 2^{ème} lecture au Sénat le 22 octobre 2025 et adopté sans modification en 2^{ème} lecture le 8 décembre 2025.

¹² Rapport de Monsieur Christian Vigouroux *Sécuriser l'action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes du droit*, 13 mars 2025.

¹³ Article 30 de la loi.

¹⁴ Articles 31 et 32 de la loi modifiant les articles L. 1111-6, L. 1524-5 et L. 2131-11 du CGCT et y ajoutant les nouveaux articles L. 3132-5 et L. 4142-5.

¹⁵ Loi n° 2017-903.

Pour répondre à cette inquiétude, des modifications législatives successives ont tenté d'atténuer le caractère automatique de l'infraction.

2.

C'est ainsi que, dans un premier temps, la loi *Confiance en l'institution judiciaire* du 22 décembre 2021 a restreint la définition de l'intérêt prohibé en substituant à la notion très générale d'un « *intérêt quelconque* », celle, plus précise, d'intérêt « *de nature à compromettre l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité* ».

Comme l'avaient prévu la plupart des commentateurs¹⁶, cette modification n'a pas modifié la pratique judiciaire, la Cour de cassation ayant considéré, dans un arrêt de 2023¹⁷, que sa jurisprudence antérieure n'était nullement remise en cause par la nouvelle définition de l'intérêt prohibé par la loi précitée :

« 19. ... les prévisions de l'article 432-12 du code pénal dans sa rédaction issue de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 aux termes de laquelle l'intérêt doit être de nature à compromettre l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité de l'auteur du délit sont équivalentes à celles résultant de sa rédaction antérieure par laquelle le législateur, en incriminant le fait, par une personne exerçant une fonction publique, de se placer dans une situation où son intérêt entre en conflit avec l'intérêt public dont elle a la charge, a entendu garantir, dans l'intérêt général, l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions publiques (Crim., 19 mars 2014, QPC n° 14-90.001 ; Crim., 20 décembre 2017, QPC n° 17-81.975). »

3.

Dans un second temps, et de manière *a priori* plus efficace, la loi 3DS du 21 février 2022¹⁸, sans modifier l'article 432-12 du code pénal, en a réduit le champ d'application en disposant, dans un article L. 1111-6 du CGCT, que :

« I.-Les représentants d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales désignés pour participer aux organes décisionnels d'une autre personne morale de droit public ou d'une personne morale de droit privé en application de la loi ne sont pas considérés, du seul fait de cette désignation, comme ayant un intérêt, au sens de l'article L. 2131-11 du présent code, de l'article 432-12 du code pénal ou du I de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, lorsque la collectivité ou le groupement délibère sur une affaire intéressant la personne morale concernée ou lorsque l'organe décisionnel de la personne morale concernée se prononce sur une affaire intéressant la collectivité territoriale ou le groupement représenté. »

¹⁶ V. notre note sur ce site *Prise illégale d'intérêts : une réforme enfin mais pour quels changements ?* décembre 2021.

¹⁷ Cass. crim. 5 avril 2023, n° 21-87.217, publié au Bulletin.

¹⁸ Pour une analyse de l'apport de ce texte, v. Stéphane Penaud *Prise illégale d'intérêts : dernier acte de la réforme avec la loi « 3DS »*, AJ Pénal juin 2022, p. 305.

Ces dispositions ont posé une présomption simple d'absence d'intérêt à l'affaire, notamment au sens de l'article 432-12, des représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements au sein de certains organismes extérieurs.

En d'autres termes, la seule « *double casquette* » de représentant d'une collectivité et de membre des instances d'un organisme auquel elle participe ne suffisait plus à caractériser le délit de l'article 432-12.

Le Législateur remédiait ainsi, notamment, aux effets pervers de l'application du délit en matière d'intercommunalité¹⁹, alors que la jurisprudence pouvait alors amener à « *envisager la condamnation des représentants d'une commune au sein d'un établissement public de coopération intercommunale, dès lors qu'ils participent à une délibération concernant la commune dont ils sont les délégués* »²⁰.

Ce risque avait été également identifié et signalé par la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP)²¹ et le Sénat dans le cadre des travaux parlementaires relatifs à la loi 3DS²².

4.

Ces réformes n'ont toutefois pas apporté la sécurité juridique escomptée.

Ainsi, le rapport Vigouroux²³ signalait, encore en mars 2025, « *un risque pénal fortement ressenti par les décideurs publics et qui appelle une réponse adaptée du législateur et de l'autorité administrative* »²⁴.

5.

La proposition de loi du 18 janvier 2024 ne comportait qu'une modification du texte, y ajoutant que « *un intérêt public ne peut constituer un intérêt au sens du présent alinéa* ».

Ce faisant, les auteurs de la proposition entendaient mettre fin aux effets pervers du texte, dans son application jurisprudentielle, qui réprimait les situations dans lesquelles un élu représentait deux intérêts publics, fréquentes notamment dans les structures de coopération intercommunale²⁵.

¹⁹ Stéphane Penaud *Prise illégale d'intérêt : les effets pervers d'une sévérité jurisprudentielle accrue*, AJCT mai 2019, p. 224.

²⁰ Jean Benoît, Encycl. Dalloz collectivités locales, *Statut général des élus : responsabilité pénale des élus pour favoritisme et prise illégale d'intérêts*, n° 79.

²¹ Guide déontologique – II – *Contrôle et prévention des conflits d'intérêts*, p. 28-30.

²² Rapport de la commission des lois n° 723, p. 251.

²³ Précité.

²⁴ Titre de la 1^{ère} partie du rapport, p. 15. V ; également le rapport de M. Éric Woerth au Président de la République *Décentralisation, le temps de la confiance*, 3 mai 2024.

²⁵ Sur ce sujet, v. Stéphane Penaud, *Prise illégale d'intérêt : les effets pervers d'une sévérité jurisprudentielle accrue*, précité.

6.

La loi votée ne s'est pas limitée à cette seule modification mais a réformé plus substantiellement le texte, notamment dans la détermination même des éléments constitutifs du délit.

B/ Contenu des modifications

1.

La loi du 22 décembre a apporté d'importantes modifications à l'article 432-12, ainsi qu'il est illustré ci-dessous²⁶ :

« Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, en connaissance de cause, directement ou indirectement, un intérêt ~~(de nature à compromettre)~~ 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.

Ne peut constituer un intérêt, au sens du présent article, un intérêt public ou tout intérêt dont la prise en compte est exclue par la loi.

L'infraction définie au présent article n'est pas constituée lorsque la personne mentionnée au premier alinéa ne pouvait agir autrement en vue de répondre à un motif impérieux d'intérêt général.

Toutefois, dans les communes comptant 3 500 habitants au plus, les maires, adjoints ou conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire peuvent chacun traiter avec la commune dont ils sont élus pour le transfert de biens mobiliers ou immobiliers ou la fourniture de services dans la limite d'un montant annuel fixé à 16 000 euros.

En outre, dans ces communes, les maires, adjoints ou conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire peuvent acquérir une parcelle d'un lotissement communal pour y édifier leur habitation personnelle ou conclure des baux d'habitation avec la commune pour leur propre logement. Ces actes doivent être autorisés, après estimation des biens concernés par le service des domaines, par une délibération motivée du conseil municipal.

Dans les mêmes communes, les mêmes élus peuvent acquérir un bien appartenant à la commune pour la création ou le développement de leur activité professionnelle. Le

²⁶ Les modifications et ajouts sont signalés par un soulignage et les suppressions par un biffage entre parenthèses.

prix ne peut être inférieur à l'évaluation du service des domaines. L'acte doit être autorisé, quelle que soit la valeur des biens concernés, par une délibération motivée du conseil municipal.

Pour l'application des trois alinéas qui précèdent, la commune est représentée dans les conditions prévues par l'article L. 2122-26 du code général des collectivités territoriales et le maire, l'adjoint ou le conseiller municipal intéressé doit s'abstenir de participer à la délibération du conseil municipal relative à la conclusion ou à l'approbation du contrat. En outre, par dérogation au deuxième alinéa de l'article L. 2121-18 du code général des collectivités territoriales, le conseil municipal ne peut décider de se réunir à huis clos. »

2.

Le texte ci-dessus, d'une part modifie les éléments constitutifs du délit, tant matériel que moral, d'autre part introduit une exclusion de responsabilité.

C/ Portée des modifications

1/ Modifications des éléments constitutifs du délit

a/ Modification de l'élément matériel

Exclusion de l'intérêt public du champ des intérêts illicites

1.

La loi reconnaissait qu'un conflit répréhensible pouvait exister entre deux intérêts publics²⁷.

Le délit de l'article 432-12 avait ainsi vocation à s'appliquer quand l'auteur se trouve dans une situation d'interférence entre deux intérêts publics distincts qu'il représente²⁸.

²⁷ Ainsi l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique disposait que : « *Au sens de la présente loi, constitue un conflit d'intérêts toute **situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés** qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction.* ». Ce texte a été modifié par la loi de décembre 2025 qui a remplacé « *des intérêts publics ou privés* » par « *un intérêt privé* ».

²⁸ Situation courante dans les structures publiques (GIP) ou semi-publiques (SEM, SPL) et les organismes de coopération intercommunale (EPCI, syndicats mixtes ...) où un élu représente à la fois les intérêts de la collectivité qu'il représente et ceux de l'organisme au sein duquel il siège.

2.

L'aménagement introduit par la loi 3DS avec l'article L. 1111-6 du CGCT, qui excluait du champ d'application de texte d'incrimination « *les représentants d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales désignés pour participer aux organes décisionnels d'une autre personne morale de droit public ou d'une personne morale de droit privé* **en application de la loi** » s'est avéré insuffisant à cet égard.

Ainsi, comme le relevait le rapport Woerth²⁹ :

« Malgré l'exception introduite par la loi 3DS, cette définition du conflit d'intérêts reste trop extensive et peut toujours conduire l'élu à s'exposer à un risque pénal s'il arbitre une décision faisant intervenir deux personnes morales publiques qu'il représente. »

Dans le même sens, le rapport Vigouroux³⁰ proposait de « *revenir sur la répression pénale des situations d'interférences entre des intérêts publics.* »

C'est en fonction de ce constat que la proposition de loi a proposé d'exclure le conflit d'intérêts publics du champ d'application du texte en prévoyant que le 1^{er} alinéa de l'article 432-12 serait ainsi complété :

« Un intérêt public ne peut constituer un intérêt au sens du présent alinéa »³¹.

3.

Si cette suppression a pu faire l'objet de quelques oppositions lors des travaux et débats parlementaires³², elle a été surtout saluée comme « *l'une des avancées majeures de ce texte qui vise à simplifier et sécuriser la vie des élus locaux* »³³ et « *une mesure de bon sens* »³⁴.

A surtout été soulignée « *l'aberration franco-française que constitue le conflit d'intérêts public-public* »³⁵, dont l'application générerait des situations jugées « *ubuesques* »³⁶ et « *totalement kafkaïennes* »³⁷.

²⁹ Précité, p. 60.

³⁰ Précité, p. 62.

³¹ Article 18 de la proposition de loi n° 263, précitée.

³² Notamment de la part des députés LFI et d'élus du groupe *Ecologiste et Social* qui relayaient la position des associations *Anticor* et *Transparency international*.

³³ Monsieur Joël Le Gac, Rapporteur de la Commission des lois, Débats AN, 2^{ème} lecture, 8 décembre 2025.

³⁴ Madame Violette Spillebout, Débats AN, 2^{ème} lecture, 8 décembre 2022.

³⁵ Monsieur Joël Bruneau, Débats AN, 1^{ère} lecture, 10 juillet 2025.

³⁶ Idem.

³⁷ Monsieur Joël Le Gac, Rapporteur de la Commission des lois, Débats AN, 10 juillet 2025.

4.

In fine la proposition initiale a été reprise dans le texte adopté avec une légère modification rédactionnelle.

Le nouvel alinéa 2 de l'article 432-12 dispose ainsi :

« *Ne peut constituer un intérêt, au sens du présent article, un intérêt public ...* »

5.

La portée de cette modification apparaît, en première analyse, évidente.

Sont désormais **exclus** du champ d'application du texte les **conflits d'intérêts « public-public »**, de même qu'ils ont été supprimés des dispositions de la loi du 11 octobre 2013, qui ne prohibe désormais plus que les conflits d'intérêts public-privé³⁸.

Et cette exclusion n'est plus limitée aux cas prévus par l'article L. 1111-6 du CGCT³⁹ des représentants des collectivités participants aux organes de décision d'une autre personne morale « **en application de la loi** », **cette condition ayant été supprimée** par la loi du 22 décembre 2025⁴⁰.

6.

Toutefois, la notion d'intérêt public au sens du nouveau texte demande à être précisée.

En effet, elle ne fait pas, en doctrine ou en jurisprudence, l'objet d'une définition théorique nette⁴¹.

Selon les dictionnaires Larousse et Robert, l'intérêt public serait « *l'ensemble des intérêts vitaux favorables à tous les citoyens* »

Les travaux parlementaires n'explicitent pas ce que le législateur a entendu par intérêt public.

En revanche, le rapport *Vigouroux*, auquel ces travaux se réfèrent abondamment, éclaire les contours de la notion⁴².

Il distingue en effet, pour la définir, deux critères, qui pourraient être utilisés cumulativement ou alternativement.

³⁸ Article 2 de la loi, précité.

³⁹ Sur la modification de cet article par la loi commentée cf. infra.

⁴⁰ Qui y a substitué une autre condition, tenant à l'absence de rémunération ou d'avantages particuliers au titre de la représentation ; cf. infra.

⁴¹ Contrairement à la notion d'intérêt général (cf. Conseil d'Etat *Réflexions sur l'intérêt général*, 30 novembre 1998).

⁴² Rapport précité, p. 62 s.

Un critère organique, d'une part, à savoir la nature publique ou privée de la personne au bénéfice de laquelle l'intérêt a été pris, reçu ou conservé.

Un critère matériel, d'autre part, défini en référence à l'activité dans le cadre de laquelle cet intérêt a été pris.

Le rapport privilégie ce dernier critère, considérant « *qu'il pourrait sembler plus justifié de définir l'intérêt public en référence à l'activité de service public administratif poursuivie.* »⁴³

Il propose « *de ne pas distinguer selon que la personne en charge d'un tel service public administratif est une personne publique ou privée* » et, en conséquence, de compléter l'article 432-12 par un alinéa prévoyant que l'infraction n'est pas constituée lorsque l'intérêt pris, reçu ou conservé l'a été dans l'exercice d'une activité de service public administratif⁴⁴.

7.

Cette proposition n'a pas été suivie, le texte définitif étant dépourvu de référence à la nature de l'activité.

On pourrait en déduire que le législateur a entendu privilégier le critère organique.

L'intérêt public au sens du nouvel article 432-12 serait ainsi celui porté par une personne publique⁴⁵.

Une telle interprétation exclurait, par exemple, l'intérêt général porté par une personne de droit privé⁴⁶.

Il appartiendra au Juge pénal de trancher cette question, dont l'intérêt pratique est par ailleurs relatif, dans la mesure où la représentation au sein d'associations, par

⁴³ Rapport précité, p. 63.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Dans le sens d'une telle interprétation, on peut citer les propos tenus, lors des débats en séance publique, par Monsieur Rebsamen, ministre, qui évoque sur la question le fait pour un élu de siéger « *au sein d'une autre entité publique* » (Débats AN, 1^{ère} lecture, 10 juillet 2025) ; par Monsieur Joël Le Gac, Rapporteur de la Commission des lois, qui évoque, pour illustrer le conflit d'intérêts public-public, la situation des élus « *désignés par leur propre collectivité, par leur conseil municipal, pour siéger dans une autre collectivité ou un établissement public* » (Débats AN, 2^{ème} lecture, 8 décembre 2025) ou par Madame Muriel Jourda, Présidente de la Commission des lois, pour qui : « *... dans la mesure où la décision intéresse deux collectivités publiques, qui relèvent donc de deux intérêts publics, il n'y aura pas de prise illégale d'intérêts ou de conflit d'intérêts au sens du code pénal.* » (Débats Sénat, 2^{ème} lecture, 22 octobre 2025).

⁴⁶ Associations ou SEML et SPL, ces deux dernières ayant la forme de société anonyme (art. L. 1522-1 1^o et L. 1531-1 4^{ème} alinéa du CGCT).

exemple, peut désormais être protégée par les nouvelles dispositions de l'article L. 1111-6 du CGCT⁴⁷.

Ainsi, on peut raisonnablement avancer que la réforme a pour effet d'exclure du champ d'application du texte les conflits entre les intérêts de deux organes publics que serait susceptible de prendre un élu⁴⁸, la solution étant plus réservée quand un intérêt public est porté par une structure privée⁴⁹.

Exemple d'application du nouvel alinéa 2 (intérêts public-public) :

Un conseiller municipal représentant sa commune dans un EPCI peut sans risque participer aux décisions de ce dernier concernant sa commune et vice-versa.

Exclusion des intérêts « dont la prise en compte est exclue par la loi » du champ des intérêts illicites

1.

De même qu'un intérêt public, la nouvelle loi considère que :

« Ne peut constituer un intérêt, au sens du présent article, (...) tout intérêt dont la prise en compte est exclue par la loi. »

Cette disposition n'était pas prévue par la proposition de loi et a été introduite par trois amendements identiques⁵⁰ lors de la deuxième lecture du texte au Sénat⁵¹.

2.

Elle vise à harmoniser l'article 432-12 avec les autres dispositions législatives au regard de la notion d'intérêt prohibé.

La Présidente de la Commission des lois du Sénat a clairement exposé cette volonté lors des débats parlementaires⁵² :

« La première modification concerne l'articulation du code pénal avec les exemptions prévues dans d'autres codes, notamment le code général des collectivités territoriales. La rédaction que nous proposons permet de rappeler que ces exemptions existent et doivent être prises en compte par les juridictions pénales. En outre, elle nous évite de

⁴⁷ Cf. infra. L'intérêt de la question n'est pas nul car un élu peut être concerné par une interférence d'intérêts publics sans pour autant être dans la situation d'un représentant de sa collectivité au sens de l'article L. 1111-6 ou bien être dans un des cas d'exclusion de la protection de cet article.

⁴⁸ Par exemple sa commune et l'EPCI dont elle est membre.

⁴⁹ Une association par exemple. Cf. toutefois infra sur la seconde exclusion introduite dans l'article 432-12.

⁵⁰ Portés par des sénateurs et par la Commission des lois.

⁵¹ Cf. Rapport AN n° 2071 du 12 novembre 2025.

⁵² Madame Muriel Jourda, Présidente de la Commission des lois, Débats Sénat, 2^{ème} lecture, 22 octobre 2025.

nous lier les mains avec une formulation trop précise, qui serait pour l'avenir source de confusion, voire d'erreurs dont les conséquences pourraient être lourdes pour les élus locaux. »

Le nouveau texte reprend en cela les propositions du rapport *Vigouroux*⁵³ qui préconisait de « *mieux articuler les différentes dispositions légales relatives à la gestion des conflits d'intérêts* » en introduisant à l'article 432-12 « *une référence plus générale à l'ensemble des situations dans lesquelles la loi autorise les interférences entre un intérêt privé et un intérêt public, ce qui éviterait d'avoir à actualiser ces dispositions à l'avenir.* »⁵⁴

3.

Ainsi, le nouveau texte **exclut** du champ pénal les **situations de conflits public-privé dès lors qu'elles sont considérées comme régulières par un autre texte**⁵⁵.

Tel est le cas, notamment, pour :

- Le deuxième alinéa de l'article L. 1111-6 I du CGCT, tel qu'ajouté par la loi nouvelle⁵⁶ ;
- L'article L. 2131-11 du CGCT dans sa nouvelle rédaction⁵⁷, et les articles L.3132-5 et L. 4142-5, créés par la loi de décembre 2025⁵⁸.

Dans ce dernier cas, une interrogation peut être soulevée.

En effet, si les articles L. 2131-11, L. 3132-5 et L. 4142-5 disposent désormais que le seul fait de la présence à la réunion de l'organe délibérant ne peut être considérée comme participation à cette dernière, au contraire, la jurisprudence pénale considère que cette seule présence constitue la prise d'intérêt⁵⁹.

Peut-on considérer que les modifications du CGCT précitées ont eu pour effet de remettre en cause cette jurisprudence ?

⁵³ Précité, p. 65 s.

⁵⁴ Ibid. Le rapport de la Commission des lois de l'AN en 2^{ème} lecture évoque à cet égard que la notion d'intérêt dont la prise en compte est exclue par la loi « *concerne notamment les dispositions du CGCT relatives aux conflits d'intérêts.* » (Rapport AN n° 2071, 2^{ème} lecture, 12 novembre 2025).

⁵⁵ Le rapport *Vigouroux* cite à cet égard l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013, l'article L. 122-5 du CGFP, certaines dispositions du CCP et du CSP, ainsi que celles du CGCT relatives aux obligations pesant sur les élus et à la légalité des actes des collectivités territoriales (Rapport précité, p.65).

⁵⁶ Qui concerne les élus détenant plusieurs mandats au sein d'organes délibérants de collectivités territoriales ou de groupements de collectivité territoriales. Sur ce texte v. infra.

⁵⁷ Qui indique que la seule présence à la réunion de l'organe délibérant ne constitue pas participation à la décision de ce dernier. Sur ce texte v. infra.

⁵⁸ Qui transposent les dispositions de l'article L. 2131-11 aux Départements et Régions.

⁵⁹ Cass. crim. 9 février 2005, n° 03-85.697 ; v. sur ce point, rapport *Vigouroux*, précité, p. 55.

Littéralement l'article 432-12 dans sa nouvelle rédaction ne semble concerner que la nature de l'intérêt, alors que les nouvelles dispositions du CGCT sont relatives aux modalités de la prise d'intérêt.

En interprétant strictement ces textes on pourrait considérer que la jurisprudence pénale n'est pas remise en cause.

Il appartiendra ici encore au Juge de trancher cette question.

4.

Ainsi le nouveau texte, par la modification de l'élément matériel de l'infraction de prise illégale d'intérêts qu'il apporte, en **exclut du champ d'application**, non seulement les **conflits public-public**, mais également **certains conflits public-privé, quand ils sont considérés comme non répréhensibles par d'autres textes**.

Exemple d'application du nouvel alinéa 2 (intérêt public-intérêt privé dont la prise en compte est exclue par la loi) :

Un conseiller municipal représentant sa commune au conseil d'administration d'une association peut sans risque voter en conseil municipal les subventions à cette association, à condition qu'il n'y perçoive ni rémunération ni avantage particulier (art. L. 1111-6 I 2^{ème} alinéa du CGCT)

Resserrement de la définition de l'intérêt prohibé

1.

L'intérêt prohibé était originellement conçu de manière très large par le législateur, qui visait un « *intérêt quelconque* ».

Cette notion était en outre appréciée de manière très compréhensive par la jurisprudence qui sanctionnait l'intérêt non seulement patrimonial mais aussi moral (familial, professionnel, amical ...), direct ou indirect⁶⁰.

Exemples d'intérêt prohibé :

Relations amicales de longue date avec le dirigeant d'une entreprise candidate à un marché public dans le cadre duquel l'agent a réalisé l'analyse des offres (Cass. crim. 13 janvier 2016, n° 14-88.382)

Participation d'un élu à une délibération garantissant un emprunt pour une entreprise dont le dirigeant était un ami de longue date et partenaire de golf (Cass. crim. 27 novembre 2002, n° 02-81.551)

⁶⁰ V. Stéphane Penaud, articles précités et la jurisprudence citée.

Elle n'exigeait pas non plus que l'intérêt soit en contradiction avec celui de la collectivité ou de l'administration dont l'auteur est membre.

Exemples de sanction sans atteinte à l'intérêt de l'administration :

L'article 432-12 n'exige pas que l'intérêt pris par l'auteur soit en contradiction avec l'intérêt communal (Cass. crim. 19 mars 2008, n° 07-84.288 ; 22 février 2017, n° 16-82.039 – participation d'un élu aux commissions d'urbanisme révisant le PLUI qui rendait ses terrains constructibles)

L'infraction est constituée même s'il n'en résulte ni profit pour les auteurs ni préjudice pour la collectivité (Cass. crim. 22 octobre 2008, n° 08-82.068 – élus municipaux ayant participé au vote de subventions à des associations administratives – dont une Mission locale - qu'ils présidaient *ès qualités*)

L'intérêt prévu à l'article 432-12 peut être matériel ou moral, direct ou indirect, peu important que l'auteur n'en ait retiré un quelconque profit et que l'intérêt pris ne soit pas en contradiction avec l'intérêt communal (Cass. crim. 27 juin 2018, n° 16-86-256 – participation d'un élu à la délibération communale relative à une vente de terrain à une société d'HLM dont il était dirigeant)

Se rend coupable du délit l'adjoint au maire ayant la surveillance d'un hospice auquel il a vendu du vin à prix coûtant (Cass. crim. 15 décembre 1905, D. 1907.I. 195)

2.

La sévérité de la jurisprudence et la portée extensive du délit, « *notamment au regard de la notion centrale d'intérêt quelconque* »⁶¹ avait suscité de nombreuses critiques et demandes de réforme.

Suivant en cela les propositions de la HATVP, le législateur avait tenté de remédier à la situation en remplaçant⁶² la notion d'intérêt quelconque par celle, *a priori* plus restrictive, d'intérêt « *de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité* »⁶³.

3.

Cette modification n'a toutefois pas eu l'effet escompté, en raison de la résistance opposée par le Juge pénal.

⁶¹ HATVP, rapport d'activité 2020, p. 50.

⁶² Par l'article 15-1° de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.

⁶³ Reprenant ainsi la définition de l'intérêt prohibé donné par l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013.

En effet, par un arrêt du 5 avril 2023⁶⁴, la Cour de cassation a considéré que les dispositions de la loi de 2021⁶⁵ étaient équivalentes à celles résultant de la rédaction antérieure du texte.

4.

En réaction, le rapport Vigouroux⁶⁶ préconisait de « *mieux affirmer l'effectivité de l'atteinte à l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité* » dans la définition du délit.

A cet effet, il proposait de remplacer la référence à un intérêt « *de nature à compromettre* » par la référence à un intérêt « *compromettant* » ces mêmes exigences.

En conséquence, selon le rapport :

« *L'infraction ne pourrait ainsi plus être caractérisée que si l'atteinte qui y [aux exigences précitées] est portée est effective. Elle ne pourrait plus l'être si cette atteinte est purement théorique.* »⁶⁷

5.

La proposition de loi initiale n'intégrait pas ces propositions qui ont en revanche été reprises par la Commission des lois de l'Assemblée nationale en 1^{ère} lecture, avec l'objectif revendiqué d'adopter une rédaction « *de nature à infléchir la jurisprudence de la Cour de Cassation de 2023.* »⁶⁸

Constatant que « *le verbe « compromettre » était par nature porteur d'une connotation de potentialité (il vise en effet l'exposition d'une personne à un risque ou à un danger, sans que ceux-ci soient forcément constitués)* », la Commission des lois du Sénat, en deuxième lecture du texte, a adopté un terme « *mettant en avant la réalité de l'atteinte portée à l'impartialité, à l'objectivité ou à l'indépendance du décideur public* ».

Elle a en conséquence retenu une rédaction faisant référence à un intérêt « *altérant* » les qualités précitées⁶⁹, le texte passant ainsi « *d'une notion potentielle à une atteinte effective* »⁷⁰.

⁶⁴ Cass. crim. 5 avril 2023, n° 21-87.217, publié au Bulletin. V. sur cet arrêt notre commentaire sur ce site *Application des dernières modifications de l'incrimination de prise illégale d'intérêts : si le Législateur a assoupli, le Juge garde la nuque raide*, 2023.

⁶⁵ Substituant à la notion d'intérêt quelconque celle d'intérêt de nature à compromettre l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité de l'auteur.

⁶⁶ Précité, p. 65.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Rapport AN n° 1603, 1^{ère} lecture, 18 juin 2025.

⁶⁹ Rapport Sénat n° 33, 2^{ème} lecture, 15 octobre 2025.

⁷⁰ Madame Jacqueline Eustache-Brinio, Rapporteuse de la Commission des lois au Sénat, Sénat, Débats, 2^{ème} lecture, 22 octobre 2025.

Le texte voté reprend la rédaction proposée en visant « *un intérêt altérant* » l'indépendance, l'impartialité ou l'objectivité de l'auteur.

6.

Cette nouvelle rédaction devra **amener le juge à établir l'existence d'une atteinte réelle et concrète à ces exigences** pour caractériser le délit et non plus à se limiter au constat d'un risque potentiel.

L'avenir établira s'il effectue véritablement cette démarche ou s'il se contentera de considérer que la situation de conflit d'intérêts altère par nature l'indépendance, l'impartialité ou l'objectivité.

b/ Renforcement de l'élément moral

1.

Le délit de prise illégale d'intérêts est apprécié objectivement par le Juge, qui considère que l'élément moral est caractérisé dès lors que l'auteur des faits avait conscience que ses actes correspondaient à l'éléments matériel, même s'il ignorait que ses actes étaient prohibés⁷¹.

De jurisprudence constante, le délit est consommé par la seule prise d'intérêt, indépendamment de toute volonté frauduleuse, alors même que l'auteur a agi avec la plus entière bonne foi, voire a voulu rendre un service à l'autorité publique⁷².

Cette appréhension très compréhensive de l'élément moral de l'infraction a amené un auteur à y voir un « *effacement de l'intention* »⁷³.

Exemple d'appréciation de l'élément moral en jurisprudence :

L'intention coupable est caractérisée par le seul fait que l'auteur a accompli sciemment l'acte constituant l'élément matériel du délit (Cass. crim. 15 décembre 2004, n° 03-87.927)

L'intention délictueuse est simplement l'intention d'accomplir l'acte qui constitue, par lui-même, la violation de la loi (CA Dijon 16 mai 1917, S. 1918. 2. 62)

Peu importe la bonne ou mauvaise foi de l'auteur (CA 26 juillet 1910, D. 1913. 2. 30)

⁷¹ Cass. crim. 21 novembre 2001, n° 00-87.532 ; 27 novembre 2002, n° 02-83.092 ; 15 décembre 2004, n° 03-87.927.

⁷² Sur ce point, v. Stéphane Penaud, *Contrôle des élus : Gestion de fait de fonds publics et ingérence*, Editions Juris-Service 1995, p. 104 s. et la jurisprudence et doctrine citées.

⁷³ Jean Bénéot, Encycl. Dalloz Collectivités locales, *Statut général des élus locaux : responsabilité pénale des élus pour favoritisme et prise illégale d'intérêts*, n° 127.

Peu importe la connaissance ou l'ignorance que l'auteur pouvait avoir de l'existence des dispositions pénales violées (CA Nancy 22 février 1906, D. 1908. 2. 278)

Certes, la Cour de justice de la République⁷⁴ (CJR) avait pu rompre avec cette jurisprudence dans une décision relaxant un ministre poursuivi pour prise illégale d'intérêts au motif que l'élément moral de l'infraction faisait défaut, faute pour l'intéressé d'avoir eu une « *conscience suffisante qu'il pouvait avoir de s'exposer à la commission d'une prise illégale d'intérêts* ».

Toutefois, tant la décision que la juridiction qui l'a rendue sont trop particulières pour que l'on puisse en déduire un infléchissement général de l'appréciation de l'élément moral par le Juge.

2.

Le rapport Vigouroux⁷⁵ avait mentionné au titre des « *réflexions ouvertes* » le souci de « *mieux affirmer l'élément intentionnel de l'infraction* ».

Cette « *piste de réflexion* » envisageait de subordonner la caractérisation du délit « *à la méconnaissance « délibérée » par l'agent des exigences d'impartialité, d'indépendance et d'objectivité.* »⁷⁶

Selon le rapport⁷⁷ :

« Dans le cas de la prise illégale d'intérêts, la référence au caractère « délibéré » de l'infraction conduirait à renforcer le caractère intentionnel de l'infraction. Le délit ne serait caractérisé que si l'auteur des faits était conscient que les intérêts qu'il détenait étaient de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité dans l'exercice de ses prérogatives publiques. Pour motiver une décision de condamnation, le juge devrait, à tout le moins, relever que la nature des intérêts pris, reçus ou conservés devait conduire l'intéressé à prendre conscience de leur incompatibilité avec l'exercice de telles prérogatives publiques.

L'élue ou l'agent serait ainsi exonéré de sa responsabilité pénale :

- *Lorsqu'il s'est mépris sur la portée de l'interdiction de conflit d'intérêts en pensant, à tort, que l'acte accompli ne créait aucune situation d'interférence entre un intérêt public et un intérêt privé. Cette erreur peut porter sur le droit applicable ou sur l'existence même d'une telle interférence. (...)*
- *Lorsqu'il a cru à tort que les précautions prises pour ne pas participer à l'élaboration de la délibération critiquée étaient suffisantes (élu qui manifeste*

⁷⁴ CJR 29 novembre 2023.

⁷⁵ Précité, p. 66 s.

⁷⁶ Ibid., p. 68.

⁷⁷ P. 67.

son intention de ne pas participer à cette délibération mais sans sortir de la salle comme il le devrait).

En ce sens, si l'élu ou l'agent public a pris la peine en amont de consulter un déontologue ou un organisme de contrôle, ce serait un élément d'appréciation du juge pour relever qu'il n'y avait pas volonté délibérée de tricher. »

3.

Un tel renforcement de l'élément intentionnel du délit, absent de la proposition de loi, a été introduit par un amendement de la Commission des lois du Sénat⁷⁸ voté en séance publique de deuxième lecture du texte, précisant dans ce dernier que l'intérêt doit être pris « *en connaissance de cause* ».

Ainsi, l'article 432-12 réprime désormais :

*« Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, **en connaissance de cause** ... ».*

4.

Par cette modification, le législateur a entendu **renforcer l'élément moral** du délit afin qu'il ne constitue plus un délit obstacle, pouvant être consommé par simple imprudence ou méconnaissance.

Il conviendra d'attendre l'interprétation que fera le Juge de la notion de « *en connaissance de cause* » et s'il ne considèrera pas que l'auteur « *ne pouvait pas ignorer* » qu'il prenait un intérêt litigieux⁷⁹.

Il n'est pas assuré qu'il abandonne sa position actuelle de reconnaître que l'élément moral est constitué dès lors que l'auteur a agi « *sciemment* »⁸⁰.

Notons à cet égard que la réforme n'est pas allée jusqu'à ajouter au délit un dol spécial tel que, par exemple, pour l'abus de biens sociaux, qui doit être commis « *de mauvaise foi* »⁸¹.

⁷⁸ Sénat, Débats, 2^{ème} lecture, 22 octobre 2025.

⁷⁹ Du fait des circonstances, de la nature de ses fonctions ...

⁸⁰ V. par exemple Cass. com. 22 octobre 2008, n° 08-82.068 ; « *le dol général caractérisant l'élément moral du délit résulte de ce que l'acte a été accompli sciemment* ». Il est à noter que selon les dictionnaires Larousse et Robert, les termes « *sciemment* » et « *en connaissance de cause* » sont synonymes.

⁸¹ Articles L. 241-3 3° et L. 242-6 3° du code de commerce.

2/ Introduction d'une exonération de responsabilité

1.

Le code pénal prévoit des cas généraux d'exonération de responsabilité en fonction de certaines circonstances.

Ainsi en est-il pour l'empire d'une force ou d'une contrainte irrésistible⁸², l'erreur de droit⁸³, l'autorisation de la loi ou le commandement par l'autorité légitime⁸⁴.

2.

L'article 432-12 ne comportait aucun cas d'exonération de ce type et la proposition de loi ne prévoyait pas d'en ajouter.

Toutefois le rapport *Vigouroux*⁸⁵ en avait préconisé l'introduction lorsque l'agent « *a agi en vue de répondre à un motif impérieux d'intérêt général* ».

L'objectif était de⁸⁶ :

« ... sécuriser l'action administrative lorsque les élus et les agents sont contraints de répondre à certaines situations, sans avoir la possibilité de se déporter comme ils le devraient.

Tel serait le cas du maire, contraint, afin de faire face à un sinistre, de conclure en urgence un marché avec une entreprise exploitée par un proche, alors que celle-ci était la seule en mesure d'intervenir efficacement à brève échéance.

L'expression pourrait également couvrir la commune qui investit dans une maison médicale où s'installe finalement un membre de la famille du maire, en l'absence d'autre candidat dans une région particulièrement touchée par la pénurie de médecin⁸⁷. »

⁸² Article 122-2.

⁸³ Article 122-3.

⁸⁴ Article 122-4.

⁸⁵ Précité p. 64.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ On peut ajouter à ces exemples celui donné par la Présidente de la Commission des lois du Sénat qui évoquait en séance publique le cas suivant : « *si, à la suite du passage d'une tornade, comme cela vient de se produire en région parisienne, un élu devait faire appel à un charpentier pour étanchéifier dans l'urgence le toit de l'école et qu'il ne trouvait aucun autre charpentier qu'un autre élu, il serait exonéré de responsabilité.* » (Débats Sénat, 2^{ème} lecture, 22 octobre 2025).

3.

Cette proposition a été reprise par le législateur en cours de procédure parlementaire⁸⁸ et le texte voté a introduit à l'article 432-12 un 3^{ème} alinéa ainsi rédigé

*« L'infraction définie au présent article n'est pas constituée lorsque la personne mentionnée au premier alinéa **ne pouvait agir autrement en vue de répondre à un motif impérieux d'intérêt général.** »*

4.

On peut relever qu'il ne s'agit pas techniquement d'un cas d'exonération de responsabilité⁸⁹ mais d'un cas d'exclusion du champ de l'élément matériel de l'infraction⁹⁰.

Il conviendra d'attendre l'application que fera le Juge de cette disposition.

On peut craindre qu'il l'interprète restrictivement. Ainsi dans les exemples cités par le rapport *Vigouroux* il pourrait être considéré que l'auteur n'a pas suffisamment cherché de solution ne le mettant pas en situation de conflit (une autre entreprise, un autre médecin), alors que cela était possible.

De plus c'est sur l'auteur que pèsera la charge d'établir la preuve de la matérialité de l'obligation pour répondre à un motif impérieux d'intérêt général.

Conclusion sur le volet pénal de la réforme

1.

La loi du 22 décembre 2025 a sans conteste apporté des **assouplissements importants** au délit de prise illégale d'intérêts.

Ceux-ci bénéficient à toutes les personnes visées par le texte, à savoir non seulement les élus mais aussi les fonctionnaires et agents publics.

2.

Restera à voir la réaction du juge pénal, qui s'est déjà montré rétif à appliquer les réformes précédentes.

⁸⁸ Introduite dans le texte voté en 1^{ère} lecture par l'AN, elle fut ensuite retirée en Commission du Sénat en 2^{ème} lecture mais reprise par amendements en séance publique.

⁸⁹ Qui s'applique alors que le délit est constitué.

⁹⁰ Le délit n'est pas constitué dans le cas de motif impérieux d'intérêt général. Toutefois la Présidente de la Commission des lois du Sénat a retenu la qualification « *d'exonération de la responsabilité pénale* » (Sénat, Débats, 2^{ème} lecture, 22 octobre 2025)

II - Le volet administratif de la réforme : modifications du CGCT et de la loi du 11 octobre 2013

A/ La mise en cohérence avec les modifications pénales

1.

La loi harmonise certaines dispositions du CGCT ou de la loi du 11 octobre 2013 avec les modifications qu'elle contient.

1/ Harmonisation de la loi du 11 octobre 2013

1.

Le texte met en cohérence l'article 2 de la loi précitée avec la nouvelle rédaction de l'article 432-12 en **supprimant** dans le premier **la notion de conflit d'intérêts public-public**.

Une telle disposition ne figurait pas dans la proposition de loi.

Elle est toutefois apparue nécessaire lors des travaux parlementaires et a, en conséquence, été introduite en 1^{ère} lecture à l'Assemblée nationale⁹¹ à l'instigation de la Commission des lois qui a souhaité modifier « *en cohérence avec l'exclusion des conflits d'intérêts public-public du délit de prise illégale d'intérêts, l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, afin de faire évoluer la définition du conflit d'intérêts en réservant cette notion aux seuls cas de conflit d'intérêts public-privé* »⁹².

2.

Le texte final modifie ainsi l'article 2 précité⁹³ :

« Au sens de la présente loi, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et ~~des intérêts publics ou privés~~ un intérêt privé qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction. »

⁹¹ Article 18 II du texte voté.

⁹² Rapport AN n° 1603, 18 juin 2025.

⁹³ Les modifications et ajouts sont signalés par un soulignage et les suppressions par un biffage entre parenthèses.

3.

Ainsi, la loi commentée a **supprimé**, tant sur le **plan pénal** que le **plan administratif**, les conflits public-public de la notion de conflit d'intérêts, non seulement pour les **élus**, mais aussi pour les **fonctionnaires et agents publics**⁹⁴.

Cette modification ne peut qu'être approuvée, la notion de conflit public-public s'étant avérée inutilement paralysante, notamment en matière d'intercommunalité.

Il ne semble pas à craindre que cet assouplissement s'avère trop large et porte atteinte au nécessaire contrôle des élus et agents publics.

En effet demeurent prohibés les conflits avec des intérêts privés même masqués derrière l'apparence d'un intérêt public.

2/ Harmonisation de l'article L. 1524-5 du CGCT relatif à l'administration des SEML

1.

Afin de tenir compte de la création dans le CGCT d'articles relatifs à l'illégalité des délibérations des conseils départementaux et régionaux auxquelles ont pris part des élus intéressés à l'affaire⁹⁵, la loi du 22 décembre 2022 a intégré la référence à ces nouveaux textes à l'alinéa 11 de l'article L. 1524-5 du code, désormais ainsi rédigé⁹⁶ :

« Nonobstant l'article L. 1111-6 du présent code, les élus locaux agissant en tant que mandataires des collectivités territoriales ou de leurs groupements au sein du conseil d'administration ou de surveillance des sociétés d'économie mixte locales et exerçant les fonctions de membre ou de président du conseil d'administration, de président-directeur général ou de membre ou de président du conseil de surveillance, ne sont pas considérés, de ce seul fait, comme étant intéressés à l'affaire, au sens ~~de l'article L. 2131-11~~ des articles L. 2131-11, L. 3132-5 et L. 4142-5 du présent code, de l'article 432-12 du code pénal ou du I de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, lorsque la collectivité ou le groupement délibère sur ses relations avec la société d'économie mixte locale. »

⁹⁴ La loi du 11 octobre 2013 concerne en effet « *les membres du Gouvernement, les personnes titulaires d'un mandat électif public ainsi que celles chargées d'une mission de service public.* » (article 1^{er}).

⁹⁵ Cf. infra.

⁹⁶ Les modifications et ajouts sont signalés par un soulignage et les suppressions par un biffage entre parenthèses.

2.

Cette modification, purement technique, n'appelle pas de commentaire particulier.

B/ La modification des dispositions du CGCT relatives aux conflits d'intérêt des élus

1/ Modifications de l'article L. 1111-6

1.

L'article L. 1111-6, créé par la loi 3DS du 21 février 2022⁹⁷, posait une présomption simple d'absence d'intérêt illégal, au sens pénal et administratif, à l'égard au bénéfice des représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements au sein de certains organismes extérieurs⁹⁸.

Il avait été salué comme constituant une avancée notable dans la sécurisation des élus face aux lourdeurs d'une application trop sévère de la notion de conflit d'intérêts⁹⁹.

2.

Toutefois la protection résultant de la loi 3DS s'est avérée lacunaire. Ainsi le rapport Vigouroux¹⁰⁰ relevait :

« La loi « 3DS » est cependant loin d'avoir envisagé toutes les hypothèses de conflits d'intérêts public-public. Ainsi, elle ne permet pas de légaliser les situations dans lesquelles :

1°) Un élu cumule plusieurs mandats électifs et participe, dans ce cadre à l'élaboration d'actes portant sur des liens entre les différentes collectivités dont il est le représentant ;

2°) L'élu s'est fait désigner en son nom personnel – et non ès qualités – pour siéger au sein de l'organe décisionnel d'une autre personne morale de droit public ou de droit privé (par exemple lorsqu'il se fait élire au conseil d'administration ou qu'il se fait nommer président d'un établissement public) ;

3°) L'élu représente bien sa collectivité au sein de l'autre organisme de droit public ou privé, mais pas en application de la loi ». Celui qui représente sa collectivité au sein

⁹⁷ Article 217 1°.

⁹⁸ Cf. notre article à l'AJ Pénal, précité.

⁹⁹ Qui intégrait à l'époque les conflits public-public.

¹⁰⁰ Précité, p.49.

d'association loi 1901 en application des seuls statuts de celles-ci ne peut donc en bénéficier.

Sa présence ès qualités doit être prévue par une disposition législative (ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires il ne peut s'agir d'un acte réglementaire ou conventionnel). Ce qui limite la portée de l'adaptation à certains organismes spécifiques.

(...)

Outre son caractère restrictif, cette dérogation soulève des incertitudes quant à sa portée précise. Qu'en est-il lorsque la loi ne mentionne pas expressément la présence de représentants de la collectivité au sein des instances décisionnelles de l'organisme mais autorise en revanche la collectivité à y participer ? La question se pose notamment pour les groupements d'intérêt public. »

Le rapport¹⁰¹ émettait trois propositions pour remédier à ces carences du texte, à savoir :

« Proposition n° 1 :

Consacrer la possibilité pour le représentant d'une collectivité de participer ès qualités au sein des organes décisionnels d'une personne publique chargée d'un service public administratif.

(...)

Proposition n° 2 :

Consacrer l'absence de conflit d'intérêt lorsque la désignation d'un représentant de la collectivité au sein d'un organisme découle nécessairement de la loi, alors même que celle-ci ne la prévoit pas expressément.

(...)

Proposition n° 3 :

Autoriser un élu appartenant en même temps à l'organe décisionnel d'une autre entité, à participer aux délibérations portant sur sa désignation au sein d'une autre personne morale de droit public ou de droit privé.

(...) »

¹⁰¹ P. 51 à 53.

3.

Ces constatations et préconisations ont trouvé un écho certain chez les parlementaires.

Ainsi, la Commission des lois de l'Assemblée nationale a, dès la 1^{ère} lecture, intégré au projet de texte¹⁰², sur amendement de ses rapporteurs, plusieurs dispositions clairement inspirées du rapport précité et « *visant à clarifier et à simplifier les conditions dans lesquelles les élus désignés pour représenter une collectivité territoriale ou un groupement au sein d'une autre personne morale sont considérés, ou non, comme placés dans une situation de conflits d'intérêts.* »¹⁰³

Il s'agissait plus particulièrement¹⁰⁴ :

« – d'exclure des situations de conflits d'intérêts toutes les situations où la collectivité a désigné l'élu pour siéger au sein d'un autre organisme ou groupement, **et non uniquement les cas où il est désigné en application de la loi.** En contrepartie de cette généralisation, l'amendement limite cette absence de conflits d'intérêts aux cas où l'élu ne perçoit pas indemnités de fonction au titre de cette représentation ;

– d'ajouter à la liste des situations exclues du champ du conflit d'intérêts celle des élus chargés de fonctions exécutives qui **signent seuls, au nom de la collectivité ou du groupement, un acte intéressant la personne morale concernée ;**

– de **limiter les exceptions au principe d'absence de conflits d'intérêts au seul cas où l'organisme extérieur est candidat à l'attribution, par la collectivité ou le groupement, d'un contrat de la commande publique, afin de garantir l'égalité de traitement des candidats.** »

Était également proposée la création d'un article L. 1111-6-1 au sein du CGCT, « **consacrant l'absence de conflit d'intérêts personnel d'un élu du seul fait qu'il siège dans deux collectivités territoriales ou groupements, au regard du fait que le cumul entre deux mandats locaux est légalement autorisé.** »¹⁰⁵

¹⁰² Dans un article 18 bis A.

¹⁰³ Rapport AN n° 1603 du 18 juin 2025.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Ibid.

4.

Après quelques péripéties procédurales¹⁰⁶, les propositions ont été retenues dans le texte final, avec quelques modifications¹⁰⁷.

a/ Contenu des modifications

1.

In fine l'article L. 1111-6 a ainsi été modifié¹⁰⁸

« I.-Les représentants d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales désignés pour participer aux organes décisionnels d'une autre personne morale de droit public ou d'une personne morale de droit privé ~~en application de la loi~~ ne sont pas considérés, du seul fait de cette désignation, s'ils ne perçoivent pas de rémunération ou d'avantages particuliers au titre de cette représentation, comme ayant un intérêt, au sens ~~de l'article~~ des articles L. 2131-11, L. 3132-5 et L. 4142-5 du présent code, de l'article 432-12 du code pénal ou du I de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, lorsque la collectivité ou le groupement délibère sur une affaire intéressant la personne morale concernée ou lorsque l'organe décisionnel de la personne morale concernée se prononce sur une affaire intéressant la collectivité territoriale ou le groupement représenté.

Les élus détenant plusieurs mandats au sein d'organes délibérants de collectivités territoriales ou de groupements de collectivités territoriales ne sont pas considérés comme ayant un intérêt, au sens des articles L. 2131-11, L. 3132-5 et L. 4142-5 du présent code, du seul fait de cette détention, lorsque l'une de ces collectivités ou l'un de ces groupements se prononce sur une affaire intéressant une autre de ces collectivités territoriales ou un autre de ces groupements.

~~II.-Toutefois, à l'exception des délibérations portant sur une dépense obligatoire au sens de l'article L. 1612-15 du présent code et sur le vote du budget, les représentants mentionnés au I du présent article ne participent pas aux décisions de la collectivité territoriale ou du groupement attribuant à la personne morale concernée un contrat de la commande publique, une garantie d'emprunt ou une aide revêtant l'une des formes prévues au deuxième alinéa du I de l'article L. 1511-2 et au deuxième alinéa de l'article L. 1511-3, ni aux commissions d'appel d'offres ou à la commission prévue à l'article L. 1411-5 lorsque la personne morale concernée est candidate, ni aux délibérations~~

¹⁰⁶ Les modifications introduites en Commission à l'Assemblée nationale en 1^{ère} lecture ont été supprimées par la Commission des lois du Sénat en 2^{ème} lecture mais réintroduites sur amendement en séance publique.

¹⁰⁷ Notamment la création d'un article L. 1111-6-1 n'a pas été retenue, ses dispositions ayant été ajoutées à l'article 1111-6 I. Celles prévoyant l'absence de prise irrégulière d'intérêt par la signature d'un acte ne figurent pas dans le texte final.

¹⁰⁸ Les modifications et ajouts sont signalés par un soulignage et les suppressions par un biffage entre parenthèses.

~~portant sur leur désignation ou leur rémunération au sein de la personne morale concernée.~~

Les représentants mentionnés au premier alinéa du I du présent article ne participent ni aux **décisions** de la collectivité territoriale ou du groupement attribuant à la personne morale concernée **un contrat de la commande publique**, ni aux **commissions d'appel d'offres** ou à la commission prévue à l'article L. 1411-5 lorsque la personne morale concernée est candidate.

III.-Le II du présent article n'est pas applicable :

1° Aux représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements qui siègent au sein des organes décisionnels d'un autre groupement de collectivités territoriales ;

2° Aux représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements qui siègent au sein des organes décisionnels des établissements mentionnés aux articles L. 123-4 et L. 123-4-1 du code de l'action sociale et des familles et à l'article L. 212-10 du code de l'éducation. »

b/ Portée des modifications

1.

Le texte a ainsi été profondément remanié dans ses I et II, le III demeurant inchangé, avec plusieurs modifications de fond tenant principalement à la détermination des personnes protégées et aux exceptions à cette protection.

Extension du champ d'application de la protection

1.

La garantie de l'article L. 1111-6 était originellement réservée aux élus **représentant** leur collectivité dans un autre organisme **en application de la loi**.

Ces deux restrictions ont été levées par la réforme de 2025.

2.

Tout d'abord, ne sont plus seulement concernés les élus représentant leur collectivité, en tant que mandataires de celle-ci.

La nouvelle rédaction, **par l'ajout d'un 2nd alinéa au I, intègre** plus généralement les élus détenant plusieurs mandats dans des collectivités territoriales ou groupements de collectivités, **en leur nom personnel** et non en qualité de représentant d'une de ces collectivités.

Ils bénéficient désormais de la protection de l'article L. 1111-6 quand une de ces collectivités se prononce sur une affaire en intéressant une autre.

Ne sont visés que les mandats au sein des collectivités territoriales ou de leurs groupements, à l'exclusion des mandats au sein d'autres organismes, de droit public¹⁰⁹ ou de droit privé¹¹⁰.

On peut s'interroger sur l'utilité de cet ajout dans la mesure où dans la situation de cumul de mandats au sein de plusieurs collectivités ou groupements de collectivités, les intérêts en cause sont *a priori* des intérêts publics et la loi nouvelle a supprimé la notion de conflit d'intérêts public-public de l'ordonnancement juridique.

Exemple d'application du nouvel alinéa 2 du I de l'article L. 111-6 :

Un conseiller départemental peut valablement participer à la délibération du conseil départemental accordant une subvention à la commune dont il est maire, ou à l'EPCI dont il est élu.

3.

A, **ensuite**, été **supprimée**¹¹¹, au **1^{er} alinéa du I**, la condition de protection de **l' élu représentant sa collectivité** au sein d'un autre organisme, que cette représentation soit « **en application de la loi** », ce qui étend le champ de la protection à la représentation de la collectivité au sein d'associations notamment.

Introduction d'une nouvelle condition au bénéfice de la protection

1.

Si la condition tenant à ce que la représentation résulte de l'application de la loi a été supprimée, une **nouvelle condition** y a été substituée, à savoir que les élus concernés **ne perçoivent pas de rémunération ou d'avantages particuliers au titre de la représentation** de leur collectivité au sein de l'organisme extérieur.

La possibilité de rémunération était auparavant ouverte par le texte, qui interdisait seulement aux élus concernés de participer au vote relatif à cette question¹¹².

Il est à noter que cette condition ne concerne que les élus - représentants visés au 1^{er} alinéa du I de l'article, à l'exclusion des élus en situation de cumul, qui font l'objet du 2nd alinéa.

¹⁰⁹ GIP par exemple.

¹¹⁰ Qui demeurent concernés par le 1^{er} alinéa du I.

¹¹¹ Au 1^{er} alinéa du I.

¹¹² Ancien article L. 1111-6 II.

2.

Il ressort des travaux parlementaires que la notion de rémunération comprend les indemnités de fonctions¹¹³

Par ailleurs, la notions « *d'avantage particulier* » est assez vague et pourrait soulever des difficultés d'interprétation.

Des interrogations ont été soulevées à cet égard lors des débats parlementaires¹¹⁴, sans obtenir de réponse claire.

Il appartiendra donc au Juge de déterminer le contenu de cette notion.

Simplification et restrictions des exceptions à la protection

1.

L'ancienne rédaction du II de l'article L. 1111-6 comportait une liste des décisions pour lesquelles la protection du I ne s'appliquait pas et auxquelles l'élu ne pouvait participer sans se trouver en situation de conflit d'intérêts.

2.

La nouvelle version de ce texte a simplifié et restreint le champ de ces exceptions, les limitant aux décisions attributives de contrats de la commande publique et à la participation aux commissions d'appel d'offres ou de DSP.

3.

Les dérogations aux exceptions du I prévues par le III de l'article demeurent, quant à elles, inchangées.

2/ Modifications et déclinaisons de l'article L. 2131-11

1.

L'article L. 2131-11, qui prévoit la nullité des délibérations auxquelles a pris part un conseiller municipal intéressé à l'affaire qui en fait l'objet, a été modifié par l'ajout de précisions procédurales.

¹¹³ Madame Jourda, Présidente de la Commission des lois du Sénat, Débats Sénat, 2^{ème} lecture, 23 octobre 2025.

¹¹⁴ Interventions de M. Cédric Vial et Mme Marie-Do Aeschlimann, Débats Sénat, 2^{ème} lecture, 22 octobre 2025.

2.

La loi a également comblé une lacune textuelle en déclinant l'article précité aux cas des délibérations des conseils départementaux et régionaux.

a/ Modifications de l'article L. 2131-11

1.

Les modifications apportées à l'article ont été introduites par amendement en séance publique au Sénat.

Outre des ajustements rédactionnels, elles précisent que **la seule présence en séance de l'élu intéressé ne vaut pas participation à la décision** au sens du texte.

L'article modifié¹¹⁵ dispose :

*« Sont illégales les délibérations auxquelles (ont) a pris part (~~un ou plusieurs membres~~) un membre du conseil intéressé(s) à l'affaire qui en fait l'objet, soit en (leur) son nom personnel, soit comme mandataire(s). Un membre du **conseil ne peut être considéré comme ayant pris part à la délibération du seul fait de sa présence à la réunion de l'organe délibérant.** (~~En application~~) Lorsqu'il est fait application du II de l'article L. 1111-6, les représentants des collectivités territoriales ou des groupements de collectivités territoriales mentionnés au I du même article L. 1111-6 ne sont pas considérés, pour le calcul du quorum, comme des membres en exercice du conseil municipal. »*

2.

Il est à noter que la jurisprudence, qui recherchait si la participation de l'élu avait eu une influence effective sur la délibération, considérait déjà que la seule présence de l'élu en séance ne suffisait pas à vicier celle-ci¹¹⁶.

Ainsi qu'il a déjà été évoqué¹¹⁷, la question se pose de déterminer si la nouvelle disposition est applicable en matière pénale en vertu du 2^{ème} alinéa de l'article 432-12 nouveau du code pénal.

¹¹⁵ Les modifications et ajouts sont signalés par un soulignage et les suppressions par un biffage entre parenthèses.

¹¹⁶ CE 26 février 1982, Assoc. renaissance d'Uzès, n° 12440 et 21704, Rec. T. 549.

¹¹⁷ Cf. supra.

b/ Déclinaisons de l'article L. 2131-11

1.

La prohibition de l'article L. 2131-11 n'existait pas textuellement pour les conseils départementaux ou régionaux.

Toutefois la participation aux délibérations d'élus intéressés à l'affaire en faisant l'objet pouvait vicier la décision, même en l'absence de texte spécifique, sur le fondement de la méconnaissance du principe général d'impartialité des décisions administratives ou du détournement de pouvoir¹¹⁸.

2.

La création de textes spécifiques permet toutefois de mettre en cohérence les règles applicables aux élus municipaux, départementaux et régionaux.

Ainsi, la loi du 22 décembre 2025¹¹⁹ décline, dans des **termes identiques**, les dispositions de **l'article L. 2131-11 pour les conseils départementaux¹²⁰ et régionaux¹²¹**.

CONCLUSION :

L'ambition des rédacteurs de la proposition de loi portant création d'un statut de l'élu local s'était, en matière de conflit d'intérêts, limitée à exclure les conflits public-public du champ pénal.

Toutefois, au fil des travaux parlementaires, sous l'inspiration du rapport *Vigouroux*, publié entretemps, le texte s'est sensiblement enrichi.

Il a abouti, *in fine*, à une réforme profonde de la matière.

Ainsi :

Les conflits entre intérêts publics ne sont plus sanctionnés, pénalement ou administrativement.

¹¹⁸ Sur cette question, v. Jean Benoît, *Encycl. Dalloz Collectivités locales, Statut général des élus locaux : règles de transparence et de probité*, n° 91 s.

¹¹⁹ Article 32 3° et 4°.

¹²⁰ Nouvel article L. 3132-5 du CGCT.

¹²¹ Nouvel article L. 4142-5 du CGCT.

Le délit de l'article 432-12 a été considérablement assoupli par l'exclusion de son champ d'application de certains conflits d'intérêts, le resserrement de la notion d'intérêt prohibé, le renforcement de son élément moral et la création d'un cas d'exclusion de responsabilité.

Le volet administratif a été clarifié, notamment par la modification de l'article L. 1111-6 du CGCT, pour les représentants des élus au sein d'organismes extérieurs à leur collectivité et ceux exerçant plusieurs mandats locaux.

Cette réforme était apparue nécessaire en raison de la sévérité de la jurisprudence pénale et de la lourdeur des textes anciens, qui étaient de nature à paralyser l'action publique, notamment en matière de coopération intercommunale.

Toutefois il appartiendra au Juge d'appliquer et d'interpréter les nouveaux textes, qui comportent quelques obscurités de rédaction.

Or l'expérience montre qu'il a parfois¹²², en matière pénale, la nuque raide et qu'il rechigne à trop assouplir l'application de textes qui visent à prévenir, autant que réprimer, les atteintes à l'administration publique par manquement au devoir de probité pesant sur ceux qui en ont la charge.

Et même après la réforme de 2025, de nombreuses dispositions vont continuer de relever de son appréciation.

Il faut espérer que l'avenir apportera, dans l'application des textes, un équilibre entre l'efficacité de l'action des acteurs publics et leur nécessaire contrôle dans le cadre de la protection de l'intérêt public.

Paris le 15 janvier 2026

Stéphane Penaud

Avocat associé

SCP Krust-Penaud

¹²² On l'a vu avec l'arrêt de la Chambre criminelle de la Cour de cassation du 5 avril 2023, précité.