

<https://www.observatoire-collectivites.org/spip.php?article9806>

Prise illégale d'intérêts : ce qui change avec la loi du 22 décembre 2025

- Actualité -



Date de mise en ligne : mercredi 14 janvier 2026

Copyright © Observatoire Smacl des risques de la vie territoriale & associative - Tous droits réservés

La loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025 a apporté des modifications substantielles à la rédaction de l'article 432-12 du Code pénal réprimant la prise illégale d'intérêts. Découvrez les 4 points clés à retenir.

Le délit de prise illégale d'intérêts, connue aussi sous le nom de délit d'ingérence, est réprimé par l'article 432-12 du code pénal. Il est passible 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. La peine complémentaire d'inéligibilité est obligatoirement prononcée à l'encontre de toute personne reconnue coupable [1].

L'esprit du texte est clair : éviter que toute décision publique puisse être suspectée d'avoir été influencée par un intérêt personnel, direct ou indirect (y compris par personne interposée), de la part d'un élu ou d'un agent public. Cet intérêt peut être matériel ou moral.

Si l'objectif de protection de la probité publique est légitime et s'inscrit dans la lutte contre toutes les formes de corruption au sens large, la mise en œuvre pratique du délit a parfois pu conduire à des excès. En effet, l'ancienne rédaction était particulièrement large, rendant délicate la distinction entre ce qui est pénalement répréhensible et ce qui relève du fonctionnement normal de l'action publique. Déjà tentée en 2021 dans la loi dite "confiance dans l'institution judiciaire", la volonté de recentrer le périmètre du délit se concrétise plus nettement avec la loi du 22 décembre 2025.

Les modifications opérées visent à dépénaliser les comportements les moins graves, tout en maintenant une répression efficace des manquements au devoir de probité. Quatre évolutions traduisent cette intention.

Le nouveau texte (en caractère en gras les modifications apportées) :

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 **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.

(...) [Dérogations pour les communes de moins de 3501 habitants inchangées]

1.° Renforcement de l'élément intentionnel de l'infraction

Il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre."

C'est le principe posé par l'article 121-3 du Code pénal. Les exceptions à ce principe doivent être expressément prévues par la loi (infractions d'imprudence, mise en danger délibérée de la vie d'autrui).

La prise illégale d'intérêts relève des infractions intentionnelles et implique, de la part de l'auteur, une hostilité aux valeurs sociales protégées, là où une simple indifférence à ces valeurs suffit pour caractériser les infractions non intentionnelles.

Pour autant, selon une jurisprudence constante de la chambre criminelle de la Cour de cassation, l'intention coupable de commettre le délit de prise illégale d'intérêts est caractérisée du seul fait que l'auteur a accompli sciemment l'acte constituant l'élément matériel du délit (Crim., 15 décembre 1905, Bull. n° 554, Crim., 21 novembre 2001, Bull. n° 243). Or ce n'est jamais par inadvertance qu'un élu vote une délibération ou signe un acte. Cela suffit donc à caractériser l'élément intentionnel du délit. Peu importe que l'auteur n'ait ni recherché un avantage personnel, ni eu conscience de violer la loi (Crim., 14 juin 2000, Bull. n° 221).

On se souvient que la Cour de justice de la République (CJR, 29 novembre 2023, n°1) avait pris le contre-pied de cette jurisprudence en relaxant un ministre poursuivi pour prise illégale d'intérêts considérant que, bien que l'élément matériel de l'infraction fût établi, l'élément moral 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 ».

La [commission Vigouroux](#), recommandait donc de mieux affirmer l'élément intentionnel en exigeant une méconnaissance « délibérée » des exigences d'impartialité.

La loi du 22 décembre 2025 va dans ce sens mais retient une autre formule : la prise d'intérêt doit désormais être réalisée "en connaissance de cause".

Reste à savoir si cet ajout suffira à infléchir la position de la chambre criminelle de la Cour de cassation sur l'élément moral de l'infraction. La jurisprudence à venir en décidera. À tout le moins, on peut espérer une motivation plus approfondie des décisions sur cet aspect, en particulier lorsque l'élu n'a recherché aucun intérêt matériel.

Protection fonctionnelle vs protection personnelle : êtes-vous incollable ?

Connaissez-vous les différences fondamentales entre protection fonctionnelle (à la charge de la collectivité) et assurance personnelle (à votre charge) ? Testez vos connaissances avec [notre quiz en 5 questions-réponses](#) pour devenir incollable dans le domaine de la protection des élus et des agents ! Et découvrez les nouveautés introduites par la loi n° 2025-1249 du 22 décembre 2025, portant création d'un statut de l'élu local.

2° Nécessité d'une altération effective de l'impartialité

La loi dans la confiance de l'institution judiciaire du 22 décembre 2021 avait déjà cherché à mieux cibler la répression en remplaçant, sur recommandation de la HATVP, la notion d'intérêt "quelconque" par celle "d'intérêt de nature à compromettre" l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité du décideur public.

Mais la Cour de cassation ([Cour de cassation, criminelle, Chambre criminelle, 5 avril 2023, N° 21-87.217](#)) a jugé que cette modification était neutre et ne justifiait pas une application rétroactive de la loi aux affaires non définitivement jugées.

La loi du 22 décembre 2025 va plus loin : elle exige désormais un intérêt altérant l'impartialité, et non plus seulement de nature à altérer. La nuance peut sembler mineure, mais elle marque en réalité un changement de paradigme : l'atteinte à l'impartialité du décideur public doit être effective. Une atteinte seulement potentielle, ou hypothétique ne suffit plus à caractériser l'infraction. Ce faisant, le législateur a suivi les recommandations de la mission Vigouroux, qui préconisait d'affirmer clairement que le délit de prise illégale d'intérêts n'est constitué que si une atteinte effective est portée aux exigences d'impartialité, d'indépendance ou d'objectivité.

Cela peut être intéressant pour sortir du champ pénal les situations où le décideur public a recherché avant tout l'intérêt de la collectivité. Il conviendra de surveiller l'évolution de la jurisprudence sur ce point notamment pour les situations où l'intérêt de la collectivité est concordant avec celui du décideur public.

Application rétroactive de la loi pénale plus douce

Les lois pénales plus douces s'appliquent immédiatement aux procédures non définitivement jugées, conformément au principe de rétroactivité *in mitius*. Sauf surprise, ce principe devrait s'appliquer aux modifications introduites par la loi du 22 décembre 2025 dans l'article 43212 du Code pénal. Les élus et agents publics ayant formé un recours (appel ou cassation) contre leur condamnation devront donc être jugés à la lumière des nouvelles dispositions. Cela offrira un matériau précieux pour mesurer concrètement les effets de la réforme, puisqu'il sera possible, pour une même affaire, de confronter l'issue de la procédure avant et après l'entrée en vigueur du nouveau texte.

3° Suppression des conflits d'intérêts public-public

C'est sans doute l'un des aspects les plus attendus. Jusqu'à présent la largesse du texte pouvait inclure la situation d'un élu ou d'un fonctionnaire qui n'avait pas recherché un intérêt personnel mais un intérêt public ! Cette incongruité est désormais supprimée :

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.

Par exemple un élu du conseil départemental ne peut pas être inquiété pour prise illégale d'intérêts s'il participe au vote d'une délibération du conseil départemental qui concerne sa commune (comme l'implantation d'un collège par exemple). Bien entendu sous réserve qu'il ne dispose pas d'intérêt personnel dans la délibération ce qui pourrait être le cas par exemple d'un maire, entrepreneur de profession, qui serait personnellement intéressé à la délibération.

En complément la définition du conflit d'intérêts par l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 est modifiée pour ne plus inclure les conflits d'intérêt public-public. Seuls rentrent désormais dans le champ de la loi les conflits d'intérêts public-privé.

La commission Vigouroux recommandait une meilleure articulation entre les règles du CGCT relatives à la gestion des conflits d'intérêts et les dispositions du Code pénal, afin d'éviter que des élus soient pénalement condamnés alors même qu'ils avaient respecté les prescriptions du CGCT. Elle préconisait, pour ce faire, d'introduire dans l'article 43212 du Code pénal une référence générale à l'ensemble des situations dans lesquelles la loi autorise l'interférence entre un intérêt privé et un intérêt public, évitant ainsi d'avoir à adapter cet article à chaque évolution législative. Le législateur a retenu cette option : sont désormais exclus de la prise illégale d'intérêts non seulement les intérêts publics, mais aussi les intérêts "dont la prise en compte est exclue par la loi".

Un oubli du législateur

Le législateur n'a toutefois pas modifié l'article L2115 du Code général de la fonction publique, alors même qu'il reprenait la définition issue de l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013. Il faut espérer qu'une mise en cohérence intervienne prochainement. Dans l'état actuel du droit, les conflits d'intérêts publicpublic subsistent donc pour les fonctionnaires : au sens du Code général de la fonction publique, "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 paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif des fonctions de l'agent public". Cet oubli n'emporte toutefois de conséquences qu'au regard de la légalité administrative des décisions. Sur le plan pénal, en revanche, la suppression des conflits publicpublic est désormais actée pour tous par l'article 43212 du Code pénal : un fonctionnaire ne peut plus être condamné lorsqu'il a poursuivi deux intérêts publics.

4.1° Introduction d'une nouvelle cause d'exonération

Suivant également les recommandations de la mission Vigouroux, le législateur a introduit dans l'article 432-12 du Code pénal, une nouvelle cause d'exonération de responsabilité :

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.

Compte tenu du principe d'interprétation stricte de la loi pénale, il est peu probable que cette cause d'exonération soit fréquemment admise. On peut imaginer, à titre d'exemple, le cas d'un maire qui ferait appel en urgence à son entreprise pour réaliser des travaux de sécurisation de la voie publique après une catastrophe naturelle. De telles situations demeureront très exceptionnelles.

En intégrant cette cause d'exonération directement au sein de l'article 43212 du Code pénal et en la réservant à la seule infraction de prise illégale d'intérêts, le législateur s'écarte de la logique de cohérence instaurée lors de la réforme du Code pénal du 1er mars 1994. Cette réforme avait regroupé l'ensemble des causes d'exonération ou d'atténuation de la responsabilité (démence, force majeure, erreur de droit, ordre de la loi et commandement de l'autorité légitime, légitime défense, état de nécessité, absence de discernement des mineurs, divulgation légitime d'un secret protégé) dans une section unique, aux articles 1221 et suivants, afin d'éviter leur dispersion dans diverses parties du Code.

Plus besoin de sortir de la salle ?

La loi du 22 décembre 2025 a également modifié plusieurs dispositions du CGCT, auxquelles nous consacrerons un article spécifique. L'une d'elles mérite toutefois d'être soulignée dès à présent. L'article L213111 du CGCT, relatif à la notion de conseiller intéressé, est réécrit afin de faciliter le fonctionnement des assemblées délibérantes :

"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".

Cette modification vise à mettre fin aux habituels allers-retours des élus devant s'éclipser pour le vote à€" notamment lors de l'attribution des subventions aux associations. Les élus intéressés restent soumis à l'interdiction de participer au vote, mais peuvent désormais demeurer physiquement dans la salle sans risquer une annulation de la délibération.

Pour autant l'article 432-12 du Code pénal n'a pas été modifié alors que l'exigence de sortir de la salle résultait d'une jurisprudence pénale. Pour lever toute ambiguïté, une harmonisation des textes aurait été bienvenue.

On peut néanmoins raisonnablement espérer que le juge pénal s'appuie sur les évolutions du CGCT, comme le texte l'y invite déjà s'agissant des intérêts "dont la prise en compte est exclue par la loi". À défaut, la réforme du CGCT resterait largement théorique. Dans l'attente d'une jurisprudence stabilisée sur ce point, les élus intéressés qui ne souhaitent prendre aucun risque continueront, par prudence, de sortir de la salle. Chat échaudé craint l'eau froide...

Post-scriptum :

À°

[1] Toutefois, la juridiction, peut par une décision spécialement motivée, décider de ne pas prononcer cette peine en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur