

SÉNAT

## DDADUE 2026

La commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport a adopté, le 3 février 2026, son texte sur l'article 35 du **projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, d'information, de transport, de santé, d'agriculture et de pêche**.

L'article 35 tend à adapter le droit national au règlement (UE) 2024/900 du 13 mars 2024 relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique.

Celui-ci, proposé par la Commission européenne en réponse au scandale « Cambridge analytica »<sup>1</sup>, prévoit de renforcer la traçabilité et la transparence des publicités à caractère politique afin que les citoyens puissent facilement les identifier, mieux comprendre qui en est à l'origine et à qui elles bénéficient, et pourquoi ils ont le cas échéant fait l'objet d'un ciblage particulier. L'article 35 prévoit en particulier **la désignation de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)** comme autorités chargées de l'application de ce règlement en France.

La commission a estimé que cette adaptation était pour l'essentiel satisfaisante, à l'exception de l'ouverture de la possibilité pour l'Arcom de saisir l'autorité judiciaire pour mettre en œuvre des mesures à l'encontre des prestataires de publicité alors qu'elle dispose elle-même des prérogatives nécessaires. Elle a donc adopté un **amendement** pour supprimer cette disposition. Elle a également adopté **huit amendements rédactionnels et un amendement de précision**.



FÉVRIER 2026

# I. Un nouveau règlement européen pour « assainir » la publicité à caractère politique

## A. Une typologie exhaustive des acteurs concernés par le règlement

Le règlement (UE) 2024/900, adopté en mars 2024 et applicable depuis octobre 2025, instaure un cadre juridique pour encadrer l'activité des acteurs de la publicité politique au sein de l'Union européenne. Il distingue :

- **les « parraineurs »**, définis comme les « *personnes physiques ou morales à la demande desquelles ou pour le compte desquelles une annonce publicitaire à caractère politique est élaborée, placée, promue, publiée, distribuée ou diffusée* » incluent non seulement les acteurs politiques traditionnels (candidats, élus et partis), mais aussi les entreprises, associations ou autres organismes cherchant à influencer le débat public ;
- **les « prestataires de services »**, définis comme les « *personnes physiques ou morales qui fournissent des services de publicité à caractère politique* », couvrent un spectre très large allant des agences de conseil politique, de communication et de publicité jusqu'aux réseaux de technologie publicitaire et aux courtiers en données. **Les « éditeurs »** sont une sous-catégorie des prestataires situés en bout de chaîne, définis comme ceux qui « *publient, distribuent ou diffusent de la publicité à caractère politique sur tout type de support* ».

En outre, le règlement prend en compte l'évolution des pratiques numériques en intégrant explicitement **les influenceurs** dans son champ d'application. Dès lors qu'un influenceur est rémunéré pour promouvoir un contenu politique, il devra respecter les obligations de marquage et de transparence. Cependant des mesures d'adaptation sont prévues pour les micro, petites et moyennes entreprises (délais de réponse allongés aux demandes des autorités ; exemption de l'obligation de publier des rapports annuels détaillés sur leurs revenus issus de la publicité politique).

## B. Des critères larges d'identification de la publicité politique

L'identification d'un message comme « publicité à caractère politique » repose sur deux critères alternatifs :



tout contenu diffusé par ou pour le compte d'un **acteur politique** avec une contrepartie financière est présumé politique, sauf s'il relève d'une activité purement privée ou commerciale sans lien avec ses fonctions publiques ;



pour les autres émetteurs, le message est qualifié de politique **s'il est susceptible d'orienter un comportement de vote ou un processus législatif ou réglementaire en cours**. Cette définition va donc bien au-delà des seules opérations de propagande électorale.

En revanche, le règlement précise que les opinions politiques et les autres contenus exprimés, quel qu'en soit le support, sous une responsabilité éditoriale, « *ne sont pas considérés comme de la publicité à caractère politique* », à moins d'un « *paiement spécifique* », ce qui permet d'éviter l'assimilation des articles et éditoriaux de presse à des publicités politiques. De même, les opinions politiques « *exprimées à titre personnel* » ne sont pas concernées. **Le critère de la contrepartie financière est essentiel** et permet de distinguer l'expression d'une opinion et la publicité à caractère politique.

## C. Des obligations rigoureuses de transparence et de marquage

Le règlement ne prévoit pas d'interdiction des messages de publicité à caractère politique, sauf **trois mois avant les scrutins pour les messages dont les parraineurs sont situés en dehors de l'UE**. En revanche, il impose une **traçabilité** grâce à un **marquage obligatoire des messages**, assortis d'**avis de transparence détaillés** rendus disponibles pour les destinataires finaux. Chaque annonce, quel qu'en soit le support, doit ainsi permettre d'identifier le parraineur, **y compris l'entité qui le contrôle en dernier ressort**, et doit être accompagnée d'un lien vers cet « **avis** », qui mentionnera **les montants dépensés** pour cette annonce mais aussi les montants cumulés pour l'ensemble de la campagne et **le scrutin ou processus législatif** concerné. Les prestataires ont l'obligation de collecter et transmettre ces données tout au long de la chaîne de valeur pour que l'éditeur final puisse correctement informer le public.

## D. Des obligations relatives à la publicité ciblée et aux données personnelles

Le nouveau règlement complète le Règlement général sur la protection des données (RGPD) en imposant **des restrictions fortes sur la manière dont les données personnelles peuvent être utilisées pour « pousser » des messages politiques**. Il sera désormais interdit d'utiliser des techniques de ciblage reposant sur le profilage à partir de données sensibles au sens de l'article 9 du RGPD, **même avec le consentement de l'utilisateur**. Le règlement pose aussi une interdiction totale de l'utilisation de données à caractère personnel **des mineurs**. Pour les données « non sensibles », le ciblage reste possible mais à deux conditions cumulatives : les données devront avoir été collectées **directement auprès de la personne concernée** et l'utilisateur devra avoir donné son accord **spécifiquement** pour ce type d'utilisation.

## II. Un projet de loi qui articule le règlement européen au droit français

### A. Un droit national déjà protecteur dans les périodes électorales

L'article 2 du règlement prévoit que « *le présent règlement n'affecte pas (...) les règles nationales régissant des aspects de la publicité à caractère politique autres que ceux couverts par le présent règlement, y compris les règles relatives à l'organisation, au financement et à la conduite des campagnes politiques, les règles relatives à l'interdiction générale ou à la limitation de la publicité à caractère politique pendant des périodes déterminées et, le cas échéant, les règles relatives aux périodes électorales* ».

En effet, en droit français, s'agissant spécifiquement de la propagande électorale, **l'article 52-1 du code électoral interdit, dans les six mois précédant un scrutin, « toute publicité commerciale à des fins de propagande électorale »**. Le présent projet de loi ne supprime pas cette disposition, qui continuera donc à s'appliquer, rendant *de facto* sans objet le règlement européen, en ce qui concerne la propagande électorale, durant cette période de 6 mois précédant les scrutins. De même, en tout temps, les émissions publicitaires à caractère politique restent interdites (article 14 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication).

## B. La désignation logique de l'Arcom et de la CNIL comme autorités compétentes pour l'application du règlement

### 1. L'Arcom compétente pour faire respecter les obligations de transparence et de traçabilité

L'article 35 du projet de loi désigne ainsi l'Arcom<sup>1</sup> comme autorité compétente pour assurer la supervision du respect, par les prestataires de services de publicité à caractère politique et les parraineurs, **des dispositions du règlement relatives à la transparence et à la traçabilité des publicités à caractère politique.**

Par conséquent, de nouvelles dispositions sont introduites dans la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication afin de **préciser les pouvoirs d'enquête et d'exécution de l'Arcom** (avertissement, injonction de faire cesser un manquement, imposition d'une astreinte ou d'une sanction), sur le modèle des dispositions déjà applicables aux fournisseurs de services intermédiaires en vertu de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN). L'article 35 organise également les pouvoirs de visite domiciliaire de l'Arcom avec l'autorisation du juge de la liberté et de la détention.

### 2. La question de la protection des sources des journalistes

Le Règlement **n'exclut pas de son champ d'application les éditeurs de médias d'information, entreprises et agences de presse**, qui peuvent faire l'objet des mesures d'enquête prévues par le texte de la part de l'Arcom. Or la liberté de la presse est protégée par la Constitution, par la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et par la charte européenne des droits fondamentaux. À cet égard, l'article 4 du règlement précise que « *les opinions politiques et autres contenus rédactionnels exprimés sous une responsabilité éditoriale ne sont pas considérés comme de la publicité à caractère politique, à moins qu'un paiement spécifique ou une autre rémunération ne soit prévu* ». Ainsi, le média ne sera concerné par les mesures prévues au sein du règlement **qu'en tant qu'il diffuse de la publicité politique payante**. Une telle publicité est en principe, dans les publications de presse papier ou en ligne, identifiée en tant que telle et bien distincte des articles d'information. **Un journaliste dont l'expression comporterait un message politique n'entrera donc pas dans le champ du règlement**, sauf s'il reçoit un paiement.

Par ailleurs, s'agissant des inspections dans les locaux des entreprises de presse, le présent texte précise que « *Ces inspections ne peuvent être effectuées que dans le respect des règles qui garantissent le secret des sources des journalistes, au sens de l'article 4 du règlement (UE) 2024/1083 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024* ». Ainsi, l'atteinte au secret des sources **devra être justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général et être proportionnée, avec une autorisation préalable d'un juge**. En outre, à la suite de l'avis donné par le Conseil d'État sur le projet de loi, le présent article ne prévoit plus la possibilité de réaliser une visite au domicile d'un journaliste. Au total, la Commission a estimé que le texte assurait une protection satisfaisante de la liberté de la presse.

---

<sup>1</sup> La loi organique n°2017-54 prévoit d'ailleurs que seul le législateur peut définir les attributions d'une autorité administrative indépendante.

### 3. Des modifications de la loi « informatique et libertés » pour permettre l'application des dispositions sur le ciblage

**Les dispositions relatives aux pratiques de ciblage et d'utilisation des données personnelles relèveront quant à elles de la CNIL.** Le présent article 35 tend ainsi à effectuer une série de modifications de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés afin de préciser les obligations des responsables de traitements de données personnelles en vertu du règlement. La CNIL devra ainsi s'assurer du respect des dispositions du règlement relatif aux techniques de ciblage ou de diffusion d'annonces publicitaires impliquant le traitement de données personnelles, à l'absence de ciblage des mineurs et à l'octroi ainsi qu'au retrait du consentement explicite.

L'article 35 tend enfin à modifier le code électoral afin de prévoir que **les fournisseurs de services de publicité à caractère politique transmettent périodiquement un rapport à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)**, comportant les informations prévues à l'article 14 de ce règlement<sup>1</sup>. Toutefois, la commission a adopté sur ce point un **amendement** de la Commission des lois prévoyant une simple mise à disposition de la CNCCFP des données nécessaires à son activité, dans la mesure où le champ du règlement dépasse très largement le périmètre de celle-ci.

### C. La position de la commission : un règlement pertinent mais dont la pleine mise en œuvre pourrait se révéler complexe

#### 1. Une contribution au renforcement de l'intégrité de l'information

La commission a estimé que l'article 35 permettait de **clarifier les modalités de mise en œuvre** du règlement (UE) 2024/900 du 13 mars 2024, et ainsi de contribuer à l'amélioration de l'information de nos concitoyens sur l'origine des messages « sponsorisés », publiés dans l'ensemble des médias physiques ou numériques, auxquels ils sont soumis dans le domaine de la politique ou des débats de société.

**Cette clarification tend ainsi à renforcer l'intégrité de l'espace informationnel**, dans un contexte où les atteintes à cette intégrité sont de plus en plus fréquentes, qu'elles proviennent de campagnes menées depuis l'étranger ou de certains médias numériques, influenceurs ou autres acteurs qui, échappant en partie aux différentes réglementations ou au contrôle des régulateurs, tentent parfois de manipuler le débat public. Dans son « plan d'action pour la démocratie européenne », la Commission européenne mentionne également les « *nouvelles méthodes de financement des acteurs politiques à partir de sources non contrôlées* », à l'égard desquels le règlement sur la publicité politique revêt une pertinence particulière.

#### 2. Une source de complexité

La commission n'ignore pas que la mise en œuvre de cette réglementation, utile au demeurant, risque cependant de s'avérer **d'une certaine complexité**. En effet, son champ d'application est très large et va bien au-delà de la politique au sens strict, puisqu'il couvre toute expression visant à influencer une prise de décision sur une quelconque réglementation.

---

<sup>1</sup> Il s'agit d'informations sur les montants ou la valeur des avantages perçus en contrepartie totale ou partielle des services fournis, notamment en ce qui concerne l'utilisation des techniques de ciblage et des techniques de diffusion d'annonces publicitaires, cumulés par campagne, jointes à un rapport de gestion.

Certains acteurs interprètent cette notion comme **s'appliquant de manière très large à tout message à caractère social, sociétal ou sanitaire**. C'est le cas de Google et Meta, qui ont préféré interdire totalement toute publicité de ce type sur leurs plateformes, estimant que la mise en œuvre des obligations du règlement empêcherait les annonceurs de cibler correctement leurs messages en même temps qu'elle imposerait aux plateformes un dispositif supplémentaire et redondant de recueil du consentement. Cette décision a pour effet d'empêcher de nombreuses associations de continuer à diffuser des messages payants sur ces plateformes.

Ainsi, l'interprétation de la notion de « publicité à caractère politique », et, dans une moindre mesure, celle des termes de « parraineurs », de « prestataires de services de publicité politiques » et d' « éditeurs » ne seront probablement définitivement stabilisés qu'à la suite de contentieux sur l'application des obligations que le règlement prévoit.

Ainsi, l'Arcom et la CNIL devront donc non seulement pouvoir appliquer les nouvelles dispositions et le cas échéant des sanctions, mais aussi, en amont, **accompagner ces différents acteurs** afin de leur permettre de s'approprier les nouvelles obligations qui leur sont imposées.

Enfin, l'article 35 du présent projet de loi précise que **l'Arcom peut saisir l'autorité judiciaire** afin que cette dernière ordonne les mesures d'injonction ou d'astreinte qu'elle peut par ailleurs prononcer elle-même. Sur ce point, le règlement européen permet en réalité simplement aux États membres de choisir la solution la plus adaptée à leur propre système juridique, sans les obliger à organiser deux voies d'application concurrentes. En France, l'Arcom dispose des pouvoirs nécessaires (mise en demeure, injonction, astreinte, sanction). Il ne semble donc pas nécessaire de prévoir cette possibilité de saisine de l'autorité judiciaire. La commission a par conséquent adopté un **amendement** de son rapporteur supprimant cette possibilité. Elle a également adopté **six amendements** rédactionnels.

**La commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport a adopté le projet de loi ainsi modifié. Il sera examiné en séance publique le mardi 17 février 2026.**

## POUR EN SAVOIR PLUS

Dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl25-118.html>



**Laurent LAFON**  
Président  
Val-de-Marne  
Union Centriste



**Cédric VIAL**  
Rapporteur  
Savoie  
Les Républicains

✉ [com-cult@senat.fr](mailto:com-cult@senat.fr)

☎ 01.42.34.23.23

🌐 [www.senat.fr](http://www.senat.fr)

