

N° 337

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 février 2026

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission de la culture, de l'éducation, de la communication
et du sport (1) sur le 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**
(procédure accélérée),*

Par M. Cédric VIAL,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Laurent Lafon, *président* ; MM. Jérémy Bacchi, Max Brisson, Mme Samantha Cazebonne, M. Yan Chantrel, Mme Laure Darcos, MM. Bernard Fialaire, Jacques Gersperrin, Mmes Monique de Marco, Marie-Pierre Monier, M. Michel Savin, *vice-présidents* ; Mmes Colombe Brossel, Else Joseph, M. Pierre-Antoine Levi, Mme Anne Ventalon, *secrétaires* ; Mmes Marie-Jeanne Bellamy, Catherine Belrhiti, Annick Billon, Alexandra Borchio Fontimp, M. Christian Bruyen, Mmes Evelyne Corbière Naminzo, Karine Daniel, Nathalie Delattre, Sabine Drexler, M. Aymeric Durox, Mmes Agnès Evren, Laurence Garnier, Béatrice Gosselin, MM. Jean Hingray, Claude Kern, Mikaele Kulimoetoke, Mme Sonia de La Provôté, MM. Ahmed Laouedj, Michel Laugier, Jean-Jacques Lozach, Mmes Paulette Matray, Catherine Morin-Desailly, M. Georges Naturel, Mme Mathilde Ollivier, MM. Pierre Ouzoulis, François Patriat, Jean-Gérard Paumier, Stéphane Piednoir, Bruno Retailleau, Mme Sylvie Robert, MM. David Ros, Pierre-Jean Verzele, Cédric Vial, Adel Ziane.

Voir les numéros :

Sénat : 118, 334, 335 et 336 (2025-2026)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
EXAMEN DES ARTICLES	13
• <i>Article 35 (délégué) Adaptation du droit interne au règlement européen 2024/900</i> relatif à la publicité politique.....	13
EXAMEN EN COMMISSION.....	23
• Examen du rapport pour avis et des amendements sur l'article délégué au fond.....	23
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	31
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	33
LA LOI EN CONSTRUCTION	35

L'ESSENTIEL

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 »¹, 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 émis un avis favorable à un **amendement** pour supprimer cette disposition. Elle a également émis un avis favorable à **neuf amendements rédactionnels et un amendement de précision**.

¹ Cette société avait pu exploiter les données personnelles de 87 millions d'utilisateurs Facebook à partir du début de l'année 2014, afin de les vendre à des hommes politiques souhaitant influencer les intentions de vote.

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'Arcom¹ 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

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

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 sera concerné par les mesures prévues au sein du règlement **seulement s'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.

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 règlement¹. Toutefois, sur ce point, la commission a émis un avis favorable à 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

¹ 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.

au-delà de la politique au sens strict, puisqu'il couvre toute expression visant à influencer une prise de décision sur une quelconque réglementation.

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 émis un avis favorable à un **amendement** de son rapporteur supprimant cette possibilité. Elle a également émis un avis favorable à **neuf amendements** rédactionnels et un amendement de précision.

La commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport émet un avis favorable à l'adoption de l'article délégué, sous réserve de l'adoption de ses amendements. Il sera examiné en séance publique le mardi 17 février 2026.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 35 (délégué)

Adaptation du droit interne au règlement européen 2024/900 relatif à la publicité politique

Cet article vise 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, en particulier sur deux points : la désignation des autorités compétentes pour sa mise en œuvre (Arcom et CNIL) et le régime des enquêtes et des sanctions applicables.

I - Le texte du projet de loi

• Le droit national en vigueur en matière de publicité à caractère politique

Il existe déjà un cadre juridique national important pour encadrer la publicité politique en période électorale¹. Or l'article 2 du Règlement précise que celui-ci « *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.* »

Ainsi, en droit interne, **l'article L52-1 du Code électoral** permet de réguler la publicité politique en période de campagne en prévoyant que « *pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout procédé de publicité commerciale par la voie de la presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle est interdite* ».

Par ailleurs, les émissions publicitaires à caractère politique sont déjà interdites en tout temps (article 14 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication).

¹ Si le cadre normatif français est déjà assez consistant, le règlement permet de remédier à la divergence de législations entre les États membres de l'Union européenne, qui constitue une fragilité à l'égard des tentatives de manipulation des comportements électoraux des citoyens.

Ces deux dispositions, plus sévères que celles du règlement, resteront donc en vigueur.

En revanche, l'**article L161-3 du code électoral** prévoit que pendant les trois mois précédant le premier jour du mois d'élections générales et jusqu'à la date du tour de scrutin, les opérateurs de plateforme en ligne dont l'activité dépasse un seuil déterminé de nombre de connexions sur le territoire français sont tenus de fournir à l'utilisateur des informations détaillées sur les personnes ou sociétés qui versent à la plateforme des rémunérations en contrepartie de la promotion de contenus d'information se rattachant à un débat d'intérêt général. Ces dispositions étant quasi-identiques à celles prévues par le règlement en tout temps, elles sont logiquement supprimées par le présent article.

- **Le nouveau cadre fixé par le règlement européen sur la publicité politique**

Le nouveau règlement a deux principaux objectifs :

- définir des règles européennes harmonisées pour encadrer les services de publicité à caractère politique, sur le fondement de l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ;
- encadrer l'utilisation des techniques de ciblage et d'amplification à des fins politiques, sur le fondement de l'article 16 du TFUE relatif à la protection des données personnelles (article 12).

Le règlement vise ainsi à permettre aux citoyens de l'Union européenne de reconnaître plus facilement les publicités à caractère politique ; de savoir qui est à l'origine de ces publicités ; enfin de savoir s'ils ont reçu une publicité ciblée à partir de leurs données personnelles.

Tout d'abord, la « **publicité à caractère politique** » est définie par le règlement comme une publicité « *élaborée, placée, promue, publiée, distribuée ou diffusée directement ou indirectement par ou pour le compte d'un acteur politique, ou susceptible et conçue dans le but d'influencer le résultat d'une élection ou d'un référendum, un comportement de vote ou un processus législatif ou réglementaire* ». Il s'agit donc d'une **définition très large**, comme la Commission européenne l'a confirmé dans ses lignes directrices pour l'application du Règlement¹. Ainsi, une campagne de publicité financée par une association pour faire adopter une législation plus restrictive sur les publicités alimentaires pour enfant entrera dans le champ de la publicité politique. En revanche, les contenus de publicité purement « organiques », c'est-à-dire réalisés par une entité en interne sans aucune contrepartie financière, n'entrent pas dans ce champ.

¹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=PI_COM:C\(2025\)6829](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=PI_COM:C(2025)6829)

Ensuite, trois catégories d'acteurs sont définies par le Règlement :

- les parraineurs ;
- les prestataires de services de publicité à caractère politique ;
- les éditeurs de publicité à caractère politique.

Le **parraineur** est défini comme la « *personne physique ou morale à la demande de laquelle ou pour le compte de laquelle une annonce publicitaire à caractère politique est élaborée, placée, promue, publiée, distribuée ou diffusée* » (10 de l'art. 3 du règlement). Il peut donc s'agir d'une personnalité politique ou d'un parti politique ou encore d'un candidat à une élection, mais pas seulement : est visée toute autre organisation souhaitant émettre ou soutenir un message politique ou destiné à faire adopter ou à faire évoluer une législation ou une réglementation.

Le **prestataire de services** de publicité politique est quant à lui défini comme la « *personne physique ou morale qui fournit des services de publicité à caractère politique, à l'exception des services purement accessoires* » (6 de l'art. 3). Il s'agit donc principalement des agences de publicité et de communication et des cabinets de conseil politique, mais aussi des régies publicitaires.

Enfin **l'éditeur** de publicité à caractère politique est une sous-catégorie des prestataires, défini comme un « *prestataire de services de publicité à caractère politique qui publie, distribue ou diffuse de la publicité à caractère politique sur tout type de support* » (13 de l'art. 3). Le considérant 41 du Règlement précise par ailleurs que sont visés les prestataires de services de publicité à caractère politique « *qui sont généralement à la fin de la chaîne des prestataires de services et qui publient, distribuent ou diffusent la publicité à caractère politique par la diffusion radiotélévisée, en la mettant à disposition au moyen d'une interface ou en la rendant accessible au public par tout autre moyen* ». Ceci couvre donc les publications papier, les affiches ou autres supports physiques ainsi que les plateformes en ligne.

• Les obligations des différents acteurs

Tout d'abord, les **parraineurs** (commanditaires de la publicité) devront fournir aux prestataires de services de publicité politique toutes les informations relatives à leur demande (origine publique ou privée des montants, de l'intérieur ou de l'extérieur de l'Union, identité et coordonnées du parraineur de l'annonce publicitaire à caractère politique et, le cas échéant, de l'entité contrôlant ledit parraineur en dernier ressort, leur lieu d'établissement, l'indication de l'élection, du référendum ou du processus législatif ou réglementaire auquel l'annonce publicitaire à caractère politique se rattache, etc.). Les prestataires de services de publicité doivent conserver ces informations pendant une période de sept ans et les transmettent en temps utile aux éditeurs de publicité politique.

Ceux-ci doivent ainsi veiller à ce que chaque annonce publicitaire à caractère politique soit accompagnée d'une mention porteuse d'informations

claires : indication qu'il s'agit d'une publicité politique, comportant l'identité du parraineur, l'élection, le référendum ou le processus législatif ou réglementaire concerné. En outre, **chaque publicité doit être accompagnée d'un lien vers un « avis de transparence »** comprenant des informations plus détaillées, notamment le montant et la valeur cumulés de la campagne. La déclaration doit également indiquer si l'annonce publicitaire a fait l'objet de techniques de ciblage.

Par ailleurs, la Commission européenne sera chargée d'établir et d'assurer la gestion d'un « **répertoire européen des annonces publicitaires à caractère politique en ligne** », contenant toutes les annonces publicitaires à caractère politique en ligne publiées dans l'Union ou s'adressant aux citoyens ou résidents de l'Union.

Si, de manière générale, **le règlement ne vise pas à interdire des publicités à caractère politique mais seulement à les rendre plus transparentes**, il prévoit une interdiction dans un cas particulier, pour entraver les ingérences dans les processus électoraux : à partir de trois mois avant un scrutin ou un référendum, **les publicités politiques commanditées par des parraineurs situés hors de l'Union européenne ou par des entités contrôlées par des capitaux extra-européens sont interdites**.

Enfin, un mécanisme de **signalement** doit être mis en place au profit des utilisateurs afin qu'ils puissent signaler aux éditeurs si une annonce publicitaire à caractère politique ne respecte pas le règlement.

Sur le plan des données personnelles et de l'utilisation de celles-ci pour mettre en œuvre des publicités politiques ciblées, le nouveau règlement complète le règlement général sur la protection des données (RGPD) en **imposant des restrictions importantes 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 moins de 17 ans. 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.

- **Les adaptations effectuées par le projet de loi**

- Un nouveau champ de compétence pour l'Arcom*

Le règlement prévoit que les États membres doivent désigner les **autorités compétentes** chargées de la supervision du respect des obligations qu'il prévoit, organiser les modalités de coopération et de coordination entre ces autorités et déterminer le régime de sanctions applicables aux différents acteurs.

Au demeurant, la loi organique n°2017-54 prévoit que seul le législateur peut définir les attributions d'une autorité administrative indépendante.

Dès lors, l'article 35 désigne l'Arcom comme autorité compétente pour assurer la supervision du respect des obligations relatives au marquage et à la transparence des publicités politiques.

L'Arcom est ainsi désignée compétente pour la supervision des prestataires de services de publicité à caractère politique et des parraineurs, en application du paragraphe 4 de l'article 22 du règlement 2024/900. Par conséquent, des dispositions nouvelles sont introduites dans la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication afin de préciser ses pouvoirs d'enquête, d'exécution et de sanction.

Le présent article insère ainsi d'abord au sein de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication des articles 20-9 à 20-11.

L'article 20-9 introduit les définitions du règlement relatives aux prestataires de services de publicité à caractère politique et aux parraineurs. Il prévoit par ailleurs la compétence de l'Arcom pour assurer le respect des dispositions du règlement relatives aux obligations des parraineurs, des prestataires et des éditeurs de publicités politiques. Il précise que l'Arcom doit tenir à jour des **registres en ligne**, accessibles au public et lisibles par machine, de tous les représentants légaux enregistrés sur le territoire, tel que prévu par le Règlement.

Le nouvel article 20-9 introduit ensuite l'ensemble des pouvoirs dont disposera l'Arcom pour faire respecter le règlement : demande d'accès aux données pertinentes, avertissement, injonction de faire cesser un manquement, imposition d'une astreinte, saisine de l'autorité judiciaire pour imposer cessation au manquement et exécution d'une astreinte. Il prévoit ensuite les pouvoirs de perquisition dont dispose l'Arcom pour mettre en œuvre ces prérogatives, avec autorisation du juge de la liberté et de la détention (JLD), sur le modèle des pouvoirs déjà accordés à l'Arcom par la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (LCEN).

Le nouvel article 20-10 prévoit ensuite **un pouvoir de sanction financière de l'ARCOM** pour non-respect des injonctions à respecter les obligations imposées par le Règlement qu'elle prononce, en dupliquant les dispositions de l'article 9-2 de la LCEN relatives aux prérogatives de l'Arcom envers les fournisseurs de service intermédiaires. Le même article 20-10 prévoit enfin que l'Arcom peut rendre publiques les injonctions et les sanctions qu'elle prononce.

Le nouvel article 20-11 crée la base juridique permettant à l'Arcom et à la CNIL de **coopérer pleinement** pour la mise en œuvre des dispositions du règlement, en se communiquant librement les informations dont elles

disposent et en se consultant mutuellement sans que le secret des affaires y fasse obstacle.

Le présent article 35 prévoit par ailleurs que, s'agissant des fournisseurs de services intermédiaires, la supervision de l'Arcom a lieu dans le cadre des dispositions déjà existantes relatives à ces services au sein de la LCEN. En conséquence, l'article 35 modifie également la LCEN pour tenir compte des nouvelles obligations fixées par le règlement et assurer les renvois nécessaires. Ces dispositions précisent également, afin de se conformer au règlement, que les manquements aux obligations prévues par celui-ci sont considérés comme particulièrement graves lorsqu'ils concernent des publicités à caractère politique publiées ou diffusées pendant le mois précédant le premier jour d'élections.

La question des journalistes et du secret des sources

Le règlement n'exclut pas les **entreprises de presse** de la catégorie des « prestataires de publicité à caractère politique », de sorte qu'elles sont **concernées par les obligations de transparence et peuvent faire l'objet de mesure d'enquête, et notamment de visites dans leurs locaux dans le cadre de l'application de ces dispositions.**

Or la liberté de la presse est protégée par la Constitution française, par la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et par la charte européenne des droits fondamentaux. Il est dès lors loisible de s'interroger sur la nature des activités journalistiques potentiellement concernées par le règlement. À cet égard, l'article 4 de celui-ci précise que « *les opinions politiques et autres contenus rédactionnels exprimés, quel qu'en soit le support, 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 pour, ou en lien avec leur élaboration, leur placement, leur promotion, leur publication, leur distribution ou leur diffusion par des tiers* ». Ainsi, de deux choses l'une : soit le média considéré diffuse de la publicité politique payante et est considéré à ce titre comme un prestataire de services de publicité à caractère politique, mais cette publicité est en principe identifiée en tant que telle et bien distincte des parties proprement journalistiques du média ; soit un journaliste est rémunéré pour porter un message de nature politique, mais dans ce cas il ne respecte pas la déontologie journalistique et l'indépendance éditoriale. Cependant, on peut imaginer que, si un tel cas est suspecté, des investigations sur les sources du journaliste en question pourraient avoir lieu.

Or, s'agissant plus précisément **des inspections dans les locaux journalistiques**, le VII du nouvel article 20-9 de la loi du 30 septembre 1986 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* », qui établit un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur s'agissant de la protection du secret des sources : **l'atteinte au secret**

des sources doit être justifiée au cas par cas par une raison impérieuse d'intérêt général, être proportionnée, avec une autorisation préalable d'un juge. Ces dispositions sont d'application directe et une adaptation du droit français est prévue afin de déterminer les modalités de l'intervention préalable de l'autorité judiciaire, dans le projet de loi relatif à la protection et au développement du droit à l'information, en cours d'examen au Conseil d'État.

En outre, les agents de l'Arcom procédant à des perquisitions sont habilités et assermentés. Enfin, un décret en Conseil d'État doit fixer les modalités d'application du nouvel article 20-9.

Pour l'ensemble de ces raisons, la protection de l'exercice du journalisme et du secret des sources semble assurée de manière satisfaisante par le présent article.

Les prérogatives de la CNIL

Le III du présent article 35 tend 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 (IL) afin, d'une part, de constituer la compétence de la CNIL en ce qui concerne les obligations du règlement relatives aux pratiques de ciblage et d'utilisation des données personnelles mises en œuvre par les acteurs des services de publicité politique (1° à 3° du III) et, d'autre part, de préciser les obligations des responsables de traitements de données personnelles en vertu du règlement. À cette fin, le présent article tend à insérer, après le titre IV *quater* de la loi IL, un nouveau titre IV *quinquies* (4° du III).

Les obligations des responsables de traitement de données personnelles dont la CNIL doit d'assurer le respect en vertu du règlement, telles que précisées par un nouvel article 123-12 de la loi IL, sont ainsi celles du 1 de l'article 18 relatif aux techniques de ciblage ou de diffusion d'annonces publicitaires impliquant le traitement de données personnelles dans la publicité politique (**vérification du consentement au recueil des données et absence de profilage**) ; du 2 du même article 18, relatif à l'interdiction de ces techniques si elles impliquent le traitement de données à caractère personnel de personnes de 17 ans ou moins ; du 4 du même article 18, relatif à l'octroi et au retrait d'un consentement explicite.

La transmission de rapports à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques

Enfin, le IV du présent article 35 tend ensuite à modifier le code électoral afin de prévoir que les éditeurs de services de publicité à caractère politique transmettent périodiquement un rapport à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, comportant les informations prévues à l'article 14, paragraphe 1, de ce règlement (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, ainsi que leur rapport de gestion).

II – La position de la commission

Sur un plan général, la commission a estimé que l'article 35 permettait de clarifier de manière satisfaisante 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 les publicités politiques auxquelles ils sont soumis**.

La compétence de l'Arcom et de la CNIL, en particulier, apparaissent logique au regard du champ concerné. Il faut cependant noter que l'Arcom devra développer une compétence dont elle ne dispose pas actuellement dans le champ de la presse papier et des autres supports de publicité non numérique.

En ce qui concerne le détail des dispositions de l'article 35, la commission a essentiellement émis un avis favorable à des amendements rédactionnels, à deux exceptions près :

- l'article 22 du règlement européen prévoit que, pour mettre en œuvre les mesures d'injonction, d'astreinte ou de sanctions qui peuvent s'avérer nécessaires, l'autorité nationale compétente est habilitée à « *imposer des mesures correctives proportionnées à l'infraction et nécessaires pour la faire effectivement cesser, ou demander à une autorité judiciaire de leur État membre de s'en charger* ». Selon le rapporteur, cette disposition doit être lue à la lumière du considérant 90 du règlement selon lequel « *Aux fins d'un contrôle effectif du respect du présent règlement, il est nécessaire de confier aux autorités de surveillance la compétence de surveiller et de faire respecter les règles pertinentes et de veiller à ce qu'elles disposent des moyens nécessaires pour s'acquitter de leurs missions au titre du présent règlement. En fonction du système juridique de chaque État membre et conformément au droit de l'Union en vigueur, (...) différentes autorités judiciaires ou administratives nationales sont susceptibles d'être désignées à cette fin.* ». Il s'agit donc de permettre aux États membres de **choisir la solution la plus adaptée à leur propre système juridique**, soit administrative, soit judiciaire, et **non d'obliger ces États membres à organiser deux voies concurrentes pour appliquer les mesures nécessaires**. Or en France, l'Arcom, comme d'autres autorités administratives indépendantes, dispose des pouvoirs d'exécution nécessaires (mise en demeure, injonction, astreinte, sanction). Il ne semble donc pas nécessaire de prévoir cette possibilité de saisine de l'autorité judiciaire. En outre, celle-ci risquerait d'introduire de la confusion et des inégalités entre les justiciables, d'autant qu'aucun critère n'est prévu pour déterminer s'il faut suivre l'une ou l'autre voie. La commission a donc émis un avis favorable à un **amendement** de son rapporteur supprimant la mention de cette possibilité de saisine dans l'article 35 ;

- l'article 35 prévoit la transmission « périodique » d'un rapport à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) de la part de l'ensemble des éditeurs de publicité à caractère politique. Cette disposition paraît excessive et peu pertinente, compte tenu de la définition extensive de la « publicité à caractère politique » retenue par le règlement 2024/900, qui va bien au-delà de la propagande électorale. Dès lors, la commission émet un avis favorable à un **amendement** de la commission des lois qui prévoit plus simplement que les éditeurs tiennent les informations en cause à la disposition de la CNCCFP, qui pourra en obtenir communication dans le cadre de ses contrôles sur le financement des campagnes électorales.

La commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter cet article ainsi modifié.

EXAMEN EN COMMISSION

Examen du rapport pour avis
et des amendements sur l'article délégué au fond

MARDI 3 FÉVRIER 2026

M. Laurent Lafon, président. – Nous examinons l'avis de Cédric Vial sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (Ddadue) en matière économique, financière, environnementale, énergétique, d'information, de transport, de santé, d'agriculture et de pêche, dont l'article 35, relatif à la publicité politique, nous a été délégué au fond. Il nous appartient de nous prononcer sur les amendements présentés par notre rapporteur et de proposer à la commission des affaires économiques, saisie au fond, d'adopter ou de rejeter cet article.

M. Cédric Vial, rapporteur pour avis. – Nous examinons l'article 35, qui vise à adapter notre droit interne au règlement européen du 13 mars 2024 relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique.

Ce nouveau règlement fait partie du plan d'action pour la démocratie européenne présenté par la Commission européenne le 3 décembre 2020, une initiative qui répond au scandale Cambridge Analytica – en référence à la société qui avait exploité les données personnelles de 87 millions d'utilisateurs de Facebook en 2014 afin de les revendre à des fins d'influence des intentions de vote.

Le règlement 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 ces citoyens ont, le cas échéant, fait l'objet d'un ciblage sur la base de leurs données personnelles. Il prévoit également que toutes les publicités en ligne seront disponibles dans un répertoire européen accessible à tous.

Pour mettre en œuvre les obligations qui en découlent, le règlement définit trois catégories d'acteurs. En premier lieu, les parraineurs, à la demande desquels une annonce publicitaire à caractère politique est élaborée puis publiée. Ce sont non seulement les acteurs politiques traditionnels – candidats, élus, partis –, mais aussi les entreprises ou associations qui chercheraient à influencer le débat public.

La deuxième catégorie, ce sont les prestataires de services, qui fournissent aux parraineurs des services commerciaux de publicité. Cela va des agences de conseil politique, de communication et de publicité, jusqu'aux régies publicitaires et aux courtiers en données.

Enfin, sous-catégorie de prestataires situés en bout de chaîne : les éditeurs. Il s'agit notamment des journaux – papier ou numériques –, des

chaînes de télévision, des sites d'information divers, ou encore des influenceurs sur les réseaux sociaux lorsqu'ils sont financés pour poster des vidéos à des fins d'influence d'un processus politique.

Ensuite, l'identification d'un message comme publicité à caractère politique repose sur deux critères alternatifs. D'une part, le critère de l'émetteur du message : 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 aucun lien avec ses fonctions publiques. D'autre part, pour tous 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 – une définition très large, qui va bien au-delà des seules opérations de propagande électorale.

C'est pourquoi nous pouvons nous féliciter que le règlement précise que les opinions politiques exprimées sous une responsabilité éditoriale ne soient pas considérées comme de la publicité à caractère politique, ce qui permet d'éviter l'assimilation des articles et des éditoriaux de presse à une telle publicité. De même, les opinions politiques exprimées à titre personnel sont explicitement exclues du dispositif.

Quelles obligations de transparence le règlement impose-t-il ?

Le règlement impose une traçabilité des messages de publicité politique grâce à un système de marquage obligatoire assorti d'« avis de transparence » détaillés. Chaque annonce doit ainsi permettre d'identifier immédiatement le parraineur, y compris l'entité qui le contrôle en dernier ressort, et être accompagnée d'un lien vers l'avis de transparence, qui doit notamment mentionner les montants dépensés pour ladite annonce, ainsi que les montants cumulés pour l'ensemble d'une campagne de publicité. L'obligation des prestataires de services est essentiellement de collecter et de transmettre ces données, tout au long de la chaîne de valeur, afin que l'éditeur final puisse s'acquitter du devoir de transparence envers le public prévu par le règlement.

Ce règlement ne vise pas à interdire les publicités politiques, mais à les rendre plus transparentes. Il ne prévoit d'interdiction que dans un seul cas, pour lutter contre les ingérences : il est interdit de fournir des services de publicité à des parraineurs de pays tiers durant les trois mois précédant un scrutin. Cette interdiction s'applique aussi aux entités contrôlées par des capitaux extracommunautaires.

Enfin, le règlement introduit des obligations en matière de vérification du consentement explicite des personnes visées par la collecte de leurs données personnelles en vue de la mise en œuvre de techniques de ciblage de publicités politiques. Il interdit en outre l'utilisation des techniques de ciblage pour les personnes de 17 ans ou moins.

Quelles sont les dispositions du droit national qui doivent être adaptées pour l'application de ce règlement ?

Les règles françaises sont d'ores et déjà plus strictes que celles du règlement pour la période qui débute six mois avant les élections. Ces règles sont explicitement laissées intactes par le règlement. Ainsi, l'article 52-1 du code électoral interdit, dans les six mois précédant un scrutin, toute publicité commerciale à des fins de propagande électorale. De même, en tout temps, les émissions – de télévision et de radio – publicitaires à caractère politique resteront interdites en vertu de la loi de septembre 1986 relative à la liberté de communication.

La principale modification législative nécessaire concerne la désignation des deux autorités chargées d'appliquer le règlement en France. Sans surprise, l'article 35 désigne l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) concernant les obligations de transparence et de traçabilité et la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) s'agissant de l'utilisation des données personnelles et du ciblage. Le projet de loi précise les pouvoirs d'enquête et de sanction de ces deux autorités administratives indépendantes, reprenant de façon quasi identique ceux dont elles disposent dans leurs domaines actuels de compétence : enquêtes sur pièces et sur place, injonctions, astreintes, sanctions financières.

La question de l'application des pouvoirs d'enquête de l'Arcom aux entreprises de presse et autres médias – concernés par le nouveau règlement – se pose toutefois. Il y va de la liberté de la presse, au regard notamment des inspections de l'Arcom dans leurs locaux. Le projet de loi 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 » européen du 11 avril 2024. Ainsi, l'atteinte au secret des sources devra être justifiée au cas par cas par une « raison impérieuse d'intérêt général », proportionnée et autorisée préalablement par le juge. En outre, à la suite de l'avis du 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 final, la protection de l'exercice du journalisme semble dûment assurée par le texte.

Au-delà de ces adaptations sur lesquelles notre marge de manœuvre est limitée s'agissant d'un règlement européen – d'application directe, je le rappelle – quelle appréciation pouvons-nous porter sur ces dispositions ?

Si le règlement est moins strict que notre législation nationale sur certains points, surtout dans la période pré-électorale, son champ d'application est en revanche assez large. Un exemple donné par la Commission européenne : une association qui lancerait une campagne en faveur d'une législation plus restrictive en matière de publicité pour des catégories spécifiques de denrées alimentaires serait concernée. La notion de « processus législatif en cours » s'étendrait donc même aux lois qui n'existent

pas encore, mais que le parraineur voudrait voir adopter. L'interprétation du champ d'application des obligations donnera sans doute lieu à de la jurisprudence.

Pour de nombreux acteurs, ces exigences de traçabilité et de transparence seront synonymes de nouvelles contraintes significatives. Voyez les messages de publicité politique à la radio, qui devront désormais comporter une nouvelle mention spécifique, s'ajoutant aux autres, au moment même où plusieurs d'entre nous réfléchissent à la façon de les alléger pour soulager les auditeurs et les annonceurs !

De même, on peut s'interroger sur l'application de ces dispositions à l'ensemble des influenceurs qui diffusent des messages politiques rémunérés. Non que cela soit inutile : notre commission s'est récemment penchée sur le sujet des manipulations de l'information en contexte électoral et les influenceurs peuvent indéniablement représenter une menace à cet égard. Mais il sera sans doute compliqué d'identifier les cas concernés. Cela risque d'alourdir significativement la tâche de l'Arcom, tout comme le fait que le règlement l'obligera à développer sa connaissance du monde de la presse et des autres supports publicitaires, qui ne sont pas actuellement dans son champ de compétence. L'Arcom nous a indiqué qu'il lui faudrait au moins 3 équivalents temps plein (ETP) supplémentaire ; or à ce stade rien n'est prévu.

Par ailleurs, une disposition du texte nous a paru ajouter encore de la complexité : celle qui permet à l'Arcom de saisir le juge judiciaire pour mettre en œuvre des prérogatives qu'elle possède pourtant elle-même. Je vous proposerai un amendement pour y remédier.

Enfin, un fait doit retenir notre attention : Google et Meta ont annoncé en octobre dernier qu'ils interdisaient toute publicité politique à la suite de la publication de ce règlement. En audition, Meta nous a expliqué que sa mise en œuvre aurait un impact démesuré sur la qualité du service rendu aux annonceurs, qui pourraient moins bien cibler leurs messages. Cela les obligerait aussi à mettre en place un nouveau protocole de consentement au recueil de données et au ciblage, alors même que la Commission européenne vient de valider celui que l'entreprise a créé dans le cadre du règlement général sur la protection des données (RGPD). Cette décision des plateformes, qui interprètent de manière particulièrement large la notion de publicité politique, a un effet secondaire non négligeable : elles refusent notamment des campagnes de collecte de fonds ou de sensibilisation d'associations ou d'organisations internationales. Il y a là un sujet de liberté d'expression. On peut toutefois espérer que certains annonceurs se « rabattront » sur les médias traditionnels – une bouffée d'oxygène bienvenue pour ces derniers dans le contexte actuel...

Sous réserve de ces quelques remarques et de l'adoption des amendements que je vais vous présenter, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de l'article 35.

M. Laurent Lafon, président. – Comme il est d'usage, il nous appartient de définir le périmètre de l'article 45 applicable à cet article.

M. Cédric Vial, rapporteur pour avis. – En application du vademecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, je vous propose de considérer que le périmètre de l'article 35 inclut les dispositions relatives à l'adaptation du droit national au règlement (UE) 2024/900 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2024 relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique, qui a pour objectif d'introduire des obligations de transparence pour les publicités à caractère politique et d'encadrer le recueil des données personnelles et le ciblage effectués pour mettre en œuvre de telles publicités, dont en particulier : les dispositions relatives à la désignation des autorités compétentes chargées de la supervision du respect des obligations prévues par le règlement et l'organisation des modalités de coopération et de coordination entre ces autorités, ainsi que le régime de sanctions applicables aux acteurs de la publicité politique qu'il vise.

Il en est ainsi décidé.

Mme Sylvie Robert. – Nous suivrons l'avis du rapporteur. L'objectif de transparence est louable : nous y souscrivons.

La désignation de la Cnil et de l'Arcom est également appropriée. En revanche, la mise en œuvre pose problème, puisque jusqu'à présent l'Arcom ne procède jamais à des inspections sur place. Lors de son audition, à la question « avez-vous les moyens de mettre en œuvre cette nouvelle mission ? », la réponse de l'Arcom a été assez claire... C'est là notre seule réserve : l'Arcom doit être dotée de moyens appropriés.

Je voterai l'amendement de simplification du rapporteur.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Merci à notre rapporteur, dont les orientations correspondent aux préconisations de la commission des affaires européennes, dans les travaux qu'elle a menés en amont du règlement. Nous avons alors plaidé pour que l'Arcom et la Cnil soient les autorités de régulation. Je rejoins vos préoccupations sur la question de leurs moyens humains et financiers, alors que leurs missions ne cessent de croître.

EXAMEN DE L'ARTICLE

Article 35 (délégué)

M. Cédric Vial, rapporteur pour avis. – Mon amendement COM-296 vise à supprimer la mention de la possibilité pour l'Arcom de saisir le juge judiciaire pour faire appliquer certaines mesures – injonctions et astreintes – ont le présent texte prévoit par ailleurs qu'elle peut les mettre en œuvre elle-même. C'est donc superfétatoire et cela risque de conduire à de la confusion, à des renvois de responsabilité, voire à du contentieux.

Lors des auditions, les acteurs concernés ont reconnu ne pas voir l'intérêt d'un tel dispositif. Il semblerait qu'il s'agisse plutôt d'une liberté laissée par la Commission européenne aux États. Compte tenu des compétences de l'Arcom, cette disposition ne nous semble pas nécessaire. L'Arcom elle-même n'y voit pas grand intérêt. Nous proposons donc de la supprimer, en accord avec la commission des lois.

La commission émet un avis favorable à l'amendement COM-296.

La commission émet un avis favorable aux amendements rédactionnels COM-288, COM-289, COM-290, COM-291, COM-295 et COM-292.

M. Cédric Vial, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-276 déposé par le rapporteur pour avis, au nom de la commission des lois, est rédactionnel.

La commission émet un avis favorable à l'amendement COM-276.

M. Cédric Vial, rapporteur pour avis. – Par l'amendement COM-277, le rapporteur pour avis de la commission des lois corrige un oubli de renvoi au règlement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement COM-277.

M. Cédric Vial, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-278, toujours présenté au nom de la commission des lois, vise à préciser que les éditeurs n'ont pas besoin de transmettre régulièrement toutes les informations dont ils disposent sur les publicités à caractère politique à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), mais seulement de les mettre à sa disposition en tant que de besoin. En effet, le champ des publicités politiques est beaucoup plus large que ce qui intéresse la CNCCFP et une transmission systématique n'aurait aucun intérêt pour elle. En outre, le règlement européen ne l'exige pas. Cet ajout du Gouvernement n'est donc pas indispensable.

Mme Sylvie Robert. – La CNCCFP est-elle à l'origine de cette demande ?

M. Cédric Vial, rapporteur pour avis. – Une transmission systématique à la CCNFP, y compris de publicités à caractère politique sans aucune vocation électorale, était initialement prévue. Mais cette disposition,

très lourde, aurait compliqué la vie de tout le monde. Si la CNCCFP souhaite avoir accès à ces informations, elle pourra en disposer. Cet amendement de la commission des lois nous semble donc très utile.

La commission émet un avis favorable à l'amendement COM-278.

La commission émet un avis favorable à l'amendement de coordination COM-293.

La commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter l'article 35 ainsi modifié.

Les amendements pour avis examinés par la commission sont retracés dans le tableau suivant :

Article 35			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Cédric VIAL, rapporteur pour avis	COM-296	Suppression saisine du juge judiciaire	Favorable
M. Cédric VIAL, rapporteur pour avis	COM-288	Rédactionnel	Favorable
M. Cédric VIAL, rapporteur pour avis	COM-289	Rédactionnel	Favorable
M. Cédric VIAL, rapporteur pour avis	COM-290	Rédactionnel	Favorable
M. Cédric VIAL, rapporteur pour avis	COM-291	Rédactionnel	Favorable
M. Cédric VIAL, rapporteur pour avis	COM-295	Rédactionnel	Favorable
M. Cédric VIAL, rapporteur pour avis	COM-292	Rédactionnel	Favorable
M. LE RUDULIER	COM-276	Rédactionnel	Favorable
M. LE RUDULIER	COM-277	Correction d'un oubli	Favorable
M. LE RUDULIER	COM-278	Transmission de données à la CNCCFP	Favorable
M. Cédric VIAL, rapporteur pour avis	COM-293	Coordination	Favorable

**Projet de loi n° 118 (2025-2026) 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**

**RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45
DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS
DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)**

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie².

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport **a arrêté**, lors de sa réunion du mardi 3 février 2026, **le périmètre indicatif concernant l' article 35 qui lui a été délégué au fond 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 n° 118 (2025-2026).**

Le rapporteur pour avis de la commission de la culture, s'agissant de l'article 35 du projet de loi sur lesquels la commission a reçu une délégation au fond, proposera à la commission des affaires économiques que ce périmètre inclue les dispositions relatives à l'adaptation du droit national au règlement (UE) 2024/900 du Parlement européen et du Conseil et du 13 mars 2024 relatif à la transparence et au ciblage de la publicité à caractère politique, qui a pour objectif d'introduire des obligations de transparence pour les publicités à caractère politique et d'encadrer le recueil des données personnelles et le ciblage effectués pour mettre en œuvre de telles publicités, dont en particulier les dispositions relatives à la désignation des autorités compétentes chargées de la supervision du respect des obligations prévues par le règlement et l'organisation des modalités de coopération et de coordination entre ces autorités, ainsi que le régime de sanctions applicables aux acteurs de la publicité politique qu'il vise.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Lundi 26 janvier 2026

- *Autorité publique française de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom)* : **M. Alban DE NERVAUX**, directeur général, **Mmes Elisabeth MAUBOUSSIN**, directrice juridique, **Lucile PETIT**, directrice des plateformes en ligne, **MM. Albin SOARES COUTO**, directeur adjoint à la direction des publics , et **Nicolas CIZEL**, chef du département pluralisme droits et libertés.

Mardi 27 janvier 2026

- Audition commune

. *Direction générale des médias et industries culturelles (DGMIC) du Ministère de la culture* : **MM. Matthieu COURANJOU**, délégué à la régulation des plateformes numériques, **Sébastien MONTAIGU**, adjoint au délégué à la régulation des plateformes numériques, et **Mme Laure CHOLLET**, cheffe du bureau du régime juridique de la presse

. *Direction des affaires civiles et du sceau (DACs) du Ministère de la justice* : **Mmes Émilie BRUNET**, chargée de mission au bureau du droit public, et **Clarence TOCCHIO**, rédactrice experte - protection des données .

- *Meta France* : **Mmes Élisabeth BORRY-ESTRADE**, responsable d'affaires publiques, et **Clémence DUBOIS**, responsable des partenariats avec les pouvoirs publics et de l'impact social.

Lundi 2 février 2026

- *Autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP)* : **M. Stéphane MARTIN**, directeur général, et **Mme Magalie JALADE**, directrice des affaires publiques et juridiques.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

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