

CONSEIL D'ETAT

Section de l'intérieur
Section de l'administration

Séance du jeudi 8 janvier 2026**N°410309****EXTRAIT DU REGISTRE DES
DELIBERATIONS****AVIS SUR UNE PROPOSITION DE LOI**

visant à protéger les mineurs des risques auxquels les expose l'utilisation des réseaux sociaux

1. Saisi, le 24 novembre 2025, par la présidente de l'Assemblée nationale sur le fondement de l'article 39, alinéa 5, de la Constitution et de l'article 4 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, de la proposition de loi déposée, le 18 novembre 2025, par Mme Laure Miller, visant à protéger les mineurs des risques auxquels les expose l'utilisation des réseaux sociaux (n° 2107), le Conseil d'Etat, après en avoir examiné le contenu, formule les observations et suggestions qui suivent.

2. Cette proposition de loi, qui comprend sept articles, reprend certaines des recommandations émises par la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les effets psychologiques de TikTok sur les mineurs, dont le rapport, déposé le 11 septembre 2025, dresse un constat alarmant sur la manière dont ce réseau social entraîne les enfants dans une forme d'addiction aux contenus qui y sont diffusés, lesquels se révèlent le plus souvent dangereux pour leur santé mentale.

Elle a en conséquence pour objectif de protéger les mineurs en interdisant leur accès aux réseaux sociaux lorsqu'ils ont moins de quinze ans et en instaurant un couvre-feu numérique lorsqu'ils sont âgés de quinze à dix-huit ans. A cet effet, elle propose de modifier la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique pour y introduire deux articles, qui font respectivement obligation aux fournisseurs de services de réseaux sociaux en ligne exerçant leur activité en France, d'une part, de refuser l'inscription à leurs services des mineurs de 15 ans en mettant en œuvre des dispositifs de contrôle d'âge conformes à un référentiel fixé par l'ARCOM, à défaut desquels ces fournisseurs pourront être punis d'une amende et soumis à une injonction de procéder à l'installation d'un de ces dispositifs par le président du tribunal judiciaire de Paris, et, d'autre part, de désactiver de manière automatique l'accès aux comptes des mineurs de quinze à dix-huit ans entre 22 heures et 8 heures en ayant recours aux mêmes solutions techniques de contrôle d'âge, sous les mêmes sanctions (article 1^{er}).

3. Elle tend également à imposer aux fournisseurs de services d'hébergement de concourir à la lutte contre la diffusion de contenus constituant de la publicité en faveur de moyens de se donner la mort en complétant la liste des infractions alimentant des contenus illicites figurant dans la loi précitée du 21 juin 2004 par l'ajout de l'infraction mentionnée à l'article 223-14 du code pénal relative à la propagande ou la publicité en faveur de moyens de se donner la mort. Elle entend renforcer, en outre, les peines complémentaires introduites par la loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et réguler l'espace numérique (SREN) en

permettant de suspendre les comptes d'accès à des plateformes en ligne utilisés afin de commettre certaines infractions (article 2). Elle propose, par ailleurs, d'insérer deux nouveaux articles dans le code de la santé publique pour imposer, d'une part, la présence d'une information à caractère sanitaire préventif sur les messages publicitaires en faveur des réseaux sociaux, et d'autre part, la présence sur les emballages des smartphones et autres terminaux connectés à internet d'une mention de prévention en déconseillant l'usage aux mineurs de moins de 13 ans (article 3). Elle prévoit aussi de compléter le contenu de la formation à l'utilisation responsable des outils et des ressources numériques qui doit être dispensée dans les écoles et les établissements d'enseignement, pour l'étendre à une sensibilisation des élèves aux enjeux de protection de la santé mentale liés à l'usage des outils numériques, et notamment aux conséquences psychologiques d'une utilisation de services de réseaux sociaux en ligne (article 4). Elle étend par ailleurs aux lycées publics l'interdiction des téléphones mobiles et des équipements terminaux de communications électroniques déjà en vigueur dans les écoles maternelles, les écoles élémentaires et les collèges, qui est aujourd'hui laissée à l'appréciation des lycées (article 6). Elle propose de créer pour les titulaires de l'autorité parentale qui laisseraient leur enfant faire un usage excessif, inadapté ou non surveillé des outils numériques, un délit de négligence grave dans la protection de la santé et de la sécurité de l'enfant mineur (article 7). Enfin, la proposition de loi entend faire obligation au Gouvernement de remettre dans un délai de 3 ans un rapport au Parlement évaluant le respect par les services de réseaux sociaux de leurs obligations résultant du règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques ou DSA) et la persistance éventuelle de risques pour les mineurs dans l'utilisation de ces services (article 5).

Interdiction des réseaux sociaux et couvre-feu numérique

4. Le Conseil d'Etat observe que, préalablement à cette proposition de loi, les parlementaires avaient déjà souhaité agir contre les contenus haineux diffusés sur internet (loi n° 2020-766 du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet), contre la diffusion de contenus pornographiques en ligne, auxquels les mineurs pouvaient avoir très facilement accès (loi n° 2020-936 du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales), ou pour encourager l'usage du contrôle parental sur certains équipements et services vendus en France permettant d'accéder à Internet (loi n° 2022-300 du 2 mars 2022 visant à renforcer le contrôle parental sur les moyens d'accès à internet), et qu'à l'initiative du Gouvernement, la loi SREN du 21 mai 2024 a renforcé les pouvoirs de l'ARCOM pour veiller à ce que les contenus pornographiques mis à la disposition du public par un éditeur de service de communication au public en ligne ou un service de plateforme de partage de vidéos ne soient pas accessibles aux mineurs.

5. Le Conseil d'Etat rappelle, par ailleurs, qu'alors que le cadre juridique européen était refondu par l'adoption du règlement (UE) 2022/1925 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2022 relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique et modifiant les directives (UE) 2019/1937 et (UE) 2020/1828 (règlement sur les marchés numériques ou DMA) et du DSA cité précédemment, il avait dès 2022 consacré son étude annuelle aux réseaux sociaux (« *Les réseaux sociaux : enjeux et opportunités pour la puissance publique* ») en réservant certains développements de celle-ci aux mineurs. En effet, même s'il constatait que le succès des réseaux sociaux n'était pas fortuit en ce qu'ils offrent « *à chaque individu la potentialité d'une expression publique* » et constituent « *un immense lieu de débat public* » où les échanges sont fondés sur le partage de connaissance, la

transmission du savoir, et l’élargissement des liens sociaux, il soulignait les risques qu’ils présentaient pour les mineurs, notamment l’addiction ou l’isolement, mais aussi ceux liés à l’usage fait par autrui de ces réseaux et pouvant conduire à leur exposition à la pornographie, au harcèlement et à la fraude, de sorte qu’il identifiait déjà la participation des mineurs à ces réseaux comme étant inadaptée et la vérification de la « *majorité numérique* » comme un verrou essentiel.

6. Il souligne que les mêmes risques et dangers comme leurs conséquences pour la santé ont été analysés dans le rapport de la commission d’experts « *Enfants et écrans* », remis au Président de la République le 30 avril 2024, et dans les constats de la commission d’enquête précitée. Il note enfin que dans plusieurs pays ; notamment en Italie, en Espagne, au Danemark et en Australie, des mesures de restriction de l’usage des réseaux sociaux par les mineurs sont envisagées ou en vigueur.

7. Ainsi, sur la base des informations qui lui ont été communiquées, le Conseil d’Etat estime, d’une part, que les dangers liés à l’usage excessif des écrans sont suffisamment documentés, d’autre part, que les études scientifiques auxquelles se réfèrent les rapports mentionnés aux points précédents établissent des corrélations entre certains usages des réseaux sociaux et des constats préoccupants concernant les mineurs, justifiant la nécessité d’agir pour accroître leur protection à l’égard de ces réseaux

Sur la définition du champ d’application de la proposition de loi

8. Le Conseil d’Etat constate, à titre liminaire, que les notions de « *plateforme en ligne* » et de « *service de réseau social en ligne* » ne sont pas définies par la proposition de loi. Cette définition apparaît cependant nécessaire, d’une part, pour déterminer, au regard des exigences du droit de l’Union européenne, l’étendue de la compétence respective de l’Union et des Etats membres pour imposer des obligations aux plateformes et aux réseaux, et d’autre part, pour apprécier la conformité aux normes supérieures des dispositions envisagées, qui, restreignant des droits et libertés fondamentaux, doivent avoir un champ d’application précisément défini afin de répondre aux exigences de nécessité et de proportionnalité des restrictions apportées.

9. En accord avec les intentions de l’auteure de la proposition, le Conseil d’Etat propose donc d’apporter cette précision en recourant aux définitions prévues par le droit de l’Union.

10. La notion de « *plateforme en ligne* » devrait donc s’entendre, par référence au (i) de l’article 3 du règlement sur les services numériques, comme : « *un service d’hébergement qui, à la demande d’un destinataire du service, stocke et diffuse au public des informations, à moins que cette activité ne soit une caractéristique mineure et purement accessoire d’un autre service ou une fonctionnalité mineure du service principal qui, pour des raisons objectives et techniques, ne peut être utilisée sans cet autre service, et pour autant que l’intégration de cette caractéristique ou de cette fonctionnalité à l’autre service ne soit pas un moyen de contourner l’applicabilité du présent règlement.* »

11. La notion de « *service de réseau social en ligne* » devrait être définie quant à elle par référence au 7 de l’article 2 du règlement sur les marchés numériques comme : « *une plateforme permettant aux utilisateurs finaux de se connecter ainsi que de communiquer entre eux, de partager des contenus et de découvrir d’autres utilisateurs et d’autres contenus, sur plusieurs appareils et, en particulier, au moyen de conversations en ligne (chats), de publications (posts), de vidéos et de recommandations.* »

Sur la compétence du législateur au regard du droit de l'Union européenne :

12. Le Conseil d'Etat rappelle que le respect du droit de l'Union européenne constitue une obligation tant en vertu du traité sur l'Union européenne (TUE) et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qu'en application de l'article 88-1 de la Constitution. Il emporte l'obligation d'appliquer les règlements de l'Union européenne qui, en vertu du deuxième alinéa de l'article 288 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), sont obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans tout Etat membre à compter de leur publication au *Journal officiel de l'Union européenne* (Cons. const., décision n° 2018-765 DC, 12 juin 2018, *Loi relative à la protection des données personnelles*, paragr. 2 et 3 ; CE, Assemblée, 21 avril 2021, *French Data Network et autres*, n°s 393099, 394922, 397844, 397851, 424717).

13. Le Conseil d'Etat relève, d'une part, que le règlement de l'Union européenne sur les services numériques a pour objet « *d'établir un ensemble ciblé de règles obligatoires uniformes, efficaces et proportionnées au niveau de l'Union* » applicables à l'ensemble des fournisseurs de services intermédiaires de la société de l'information proposés sur le territoire de l'Union européenne, parmi lesquels figurent les services d'« *hébergement* », dont les plateformes en ligne qui fournissent des services de réseaux sociaux en ligne sont une catégorie (considérants 4 à 8). Ce faisant, le règlement « *harmonise pleinement les règles applicables aux services intermédiaires dans le marché intérieur* » avec pour conséquence que les États membres ne sauraient « *adopter ou maintenir des exigences nationales supplémentaires concernant les matières relevant du champ d'application du présent règlement* » sauf si celui-ci le prévoit expressément (considérant 9).

14. Il note, d'autre part, que les dispositions du *h* de l'article 3 du même règlement, qui qualifient de « *contenu illicite* » toute information qui n'est pas conforme au droit de l'Union « *ou au droit d'un Etat membre qui est conforme au droit de l'Union, quel que soit l'objet précis ou la nature précise de ce droit* », autorisent les Etats membres à adopter des règles nationales ayant pour effet de rendre illicite l'accès à des contenus diffusés par les services intermédiaires de la société de l'information. Il relève que le *d* du point 37 des lignes directrices prises par la Commission européenne pour la protection des mineurs en ligne en application de l'article 28 du même règlement, recommande aux plateformes en ligne le recours à des méthodes de restriction d'accès en fonction de l'âge lorsque le droit de l'Union « *ou le droit national, conformément au droit de l'Union* », fixe un âge minimal pour accéder à certains produits ou services proposés ou présentés sur une plateforme en ligne, « *y compris des catégories spécifiquement définies de services de médias sociaux en ligne* ».

15. Le Conseil d'Etat constate que les auteurs du règlement ont entendu procéder à une harmonisation exhaustive des règles visant les plateformes en ligne, la conformité et l'application du droit régissant celles-ci relevant exclusivement des règles du DSA et des autorités de l'Union. Toutefois, ainsi que l'explicitent les lignes directrices, le législateur européen n'a pas pour autant exclu que le droit des Etats membres fixe une règle qui, sans jamais imposer d'obligation directe aux plateformes en ligne, interdirait aux mineurs d'accéder à certains contenus ou à certaines catégories de réseaux sociaux proposés ou présentés sur celles-ci. Le Conseil d'Etat observe que cette interprétation est au demeurant celle que la Commission européenne a donnée à plusieurs reprises du règlement, en précisant que le DSA est un règlement d'harmonisation maximale et que les Etats membres peuvent définir des mesures de politique sociale, notamment fixer un âge minimal d'accès, mais ne

peuvent pas imposer d'obligations supplémentaires aux plateformes en ligne (*cf.* notamment : minutes du Conseil européen des services numériques, Groupe de travail 6 – Protection des mineurs- Neuvième réunion, 9 septembre 2025).

16. Le Conseil d'Etat considère, par suite, qu'en faisant peser l'interdiction d'accès aux réseaux sociaux sur les plateformes en ligne, la formulation de la proposition de loi pourrait être regardée comme soulevant des difficultés au regard du règlement sur les services numériques. Il estime, en revanche, que faire peser cette obligation sur les mineurs de moins de quinze ans ne contrevient ni au droit de l'Union européenne, ni aux obligations qui résultent de l'article 88-1 de la Constitution. Il suggère donc, en plein accord avec l'auteure de la proposition de loi, de remplacer, dans cette proposition, la formulation imposant une obligation aux réseaux sociaux par une rédaction telle que : « *Il est interdit au mineur de quinze ans d'accéder à un service de réseau social en ligne* ». L'objectif que s'assigne l'auteure de la proposition pourrait être ainsi atteint dans le respect du règlement sur les services numériques.

Compte tenu de l'articulation des compétences respectives de de l'Union européenne et des Etats membres, spécifique au secteur des réseaux sociaux (article 28 du DSA et point 27 des lignes directrices), le Conseil d'Etat note qu'une telle interdiction aurait pour effet de rendre « *illicite* » au sens et pour l'application du règlement sur les services numériques, l'accès des mineurs de moins de quinze ans aux contenus diffusés par les réseaux sociaux. Il rappelle en effet qu'aux termes du considérant 12 du DSA : « *Il convient, en particulier, de donner une définition large de la notion de « contenu illicite » de façon à ce qu'elle couvre les informations relatives aux contenus, produits, services et activités illégaux. (...) Il importe peu à cet égard que l'illégalité de l'information ou de l'activité procède du droit de l'Union ou du droit national conforme au droit de l'Union et il est indifférent de connaître la nature ou l'objet précis du droit en question* ». Il estime, par suite, que cette interdiction rendrait applicables l'ensemble des mécanismes de régulation prévus par ce règlement à l'égard des contenus illicites : dérogation au principe d'irresponsabilité des plateformes lorsqu'elles ont eu connaissance de ce caractère illicite, mise en œuvre par l'autorité de régulation nationale (ARCOM) ou par la Commission européenne, à l'encontre des plateformes, de la procédure d'injonction d'agir imposant, à peine de sanction, de retirer ou de bloquer l'accès à ces contenus, obligation pour les plateformes de mise en place de dispositifs d'identification et d'action, de fournir un service de traitement des réclamations contre ces contenus, ou encore de traiter en priorité les signalements contre ces contenus émis par des signaleurs de confiance.

17. Pour contribuer à l'effectivité de l'interdiction et à sa sanction, le Conseil d'Etat suggère de compléter également la proposition de loi en précisant que tout contrat passé par un mineur pour accéder à un service de réseau social en ligne en violation de cette interdiction est nul de plein droit. L'effet de cette nullité serait de priver de base légale le traitement de données à caractère personnel subséquent fondé sur l'exécution d'un tel contrat. En l'absence de consentement parental, en application de l'article 45 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, l'existence d'un tel traitement illicite ouvrirait la possibilité d'exercice, par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), de ses pouvoirs de contrôle et de sanction.

Sur la conformité aux droits et libertés garantis et protégés par la Constitution et les engagements internationaux de la France

18. Le Conseil d'Etat rappelle que la liberté d'accès aux services de la société de l'information et de s'y exprimer est une composante du droit à la libre communication des idées que l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 garantit comme « *un des droits les plus précieux de l'homme* » (Cons. const., décision n° 2020-801 DC, 18 juin 2020, *Loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet*).

19. Sur le fondement de l'article 34 de la Constitution, il est loisible au législateur d'édicter des règles concernant l'exercice de cette liberté. Il lui est aussi loisible, à ce titre, d'instituer des dispositions destinées à faire cesser des abus de l'exercice de la liberté d'expression et de communication qui portent atteinte à l'ordre public et aux droits des tiers, à la condition que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté soient nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi, (Cons. const., décision n° 2024-866 DC du 17 mai 2024).

20. Le Conseil d'Etat rappelle également que la protection par le législateur de l'intérêt supérieur de l'enfant est une exigence constitutionnelle découlant des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 (Cons. const., décision n° 2018-768 QPC du 21 mars 2019), les mêmes alinéas fondant l'exigence constitutionnelle de garantie par la loi de la sécurité, la santé et l'épanouissement des mineurs (Cons. const., décision n° 2011-119 QPC du 1^{er} mars 2011).

21. Sur le plan conventionnel, le Conseil d'Etat note que la convention du 26 janvier 1990 de New-York relative aux droits de l'enfant énonce au paragraphe 1 de son article 3 que : « *Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* ». Elle affirme par ailleurs plusieurs droits fondamentaux des enfants destinés, aux termes de son Préambule, à « *préparer pleinement l'enfant à avoir une vie individuelle dans la société* », parmi lesquels la protection de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance (art. 16) et la liberté d'accéder aux médias (art. 17) ainsi que la liberté d'expression (art. 13), laquelle comprend : « *la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen du choix de l'enfant* », et ne peut être réduite que de manière très limitée.

22. De la même manière, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, pleinement applicables aux mineurs, rappellent la nécessité en toutes circonstances de faire prévaloir l'intérêt supérieur de l'enfant (CEDH, 14 janvier 2016, *Mandet c/ France*, n° 30955/12) et les protègent contre les violences physiques et psychologiques, mais aussi dans le respect de leur vie privée, de leur correspondance, de leur liberté de penser et d'expression, laquelle comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques, tout en adaptant la défense de ces droits à l'âge des enfants (CEDH, 7 décembre 1976, *Handyside c/ Royaume Uni*, n° 5493/72). L'article 24 de la Charte énonce également le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant.

23. Au regard du consensus existant, rappelé aux points 5 à 7, sur les risques particuliers que l'utilisation non maîtrisée des réseaux sociaux est susceptible d'engendrer pour les mineurs, le Conseil d'Etat considère que la finalité de la proposition de loi, de mieux garantir la protection de la santé et de la sécurité des mineurs les plus vulnérables dans

l'environnement numérique, poursuit l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et l'exigence de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant qui résulte des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946, des stipulations du paragraphe 1 de l'article 3 de la convention relative aux droits de l'enfant et des dispositions du paragraphe 2 de l'article 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

24. Le Conseil d'Etat observe, ainsi que l'a confirmé l'auteure de la proposition lors des débats devant lui, que la proposition de loi, en renvoyant aux définitions combinées, rappelées aux points 10 et 11, de la notion de « *plateforme en ligne* » prévue par le règlement sur les services numériques et de celle de « *service de réseau social en ligne* » du règlement sur les marchés numériques, exclut de son champ les services d'hébergement qui, tout en ayant pour activité principale la diffusion de contenus, proposent à titre accessoire des fonctionnalités comparables à celles des réseaux sociaux (par exemple des sites internet d'éditeur de presse offrant aux utilisateurs la possibilité de commenter leur contenu ou de partager des informations). Il estime qu'à ce titre, le droit à l'information et la liberté d'expression et d'opinion des enfants sont préservés.

25. Le Conseil d'Etat relève toutefois, d'une part, qu'en raison de l'ampleur des définitions, l'interdiction générale et absolue d'accès des mineurs de moins de quinze ans aux réseaux sociaux en ligne est susceptible de s'appliquer aussi bien à des réseaux dont les effets préjudiciables ont été analysés et documentés (TikTok, X, Facebook, Reddit, sont notamment mentionnés par les différents rapports précités) qu'à des services en ligne pour lesquels, à raison de leur contenu ou de leur mode de fonctionnement, il n'est justifié d'aucun risque sur la santé et la sécurité des mineurs, tels par exemple que des services collaboratifs de partage de contenus de loisir, d'information et d'entraide, des services de co-construction de projets numériques en source ouverte, des applications de communication en ligne, lorsque celles-ci autorisent toute personne à accéder à des contenus, à en publier et à échanger sur des fils d'échanges accessibles sans modération préalable, des jeux en ligne proposant des espaces ou des fonctionnalités collaboratives et sociales marquées ou encore des réseaux sociaux qui, sans revêtir par eux même une dimension éducative, seraient créés en lien avec des activités éducatives ou sociales (réseaux sociaux propres à des établissements d'enseignements, à des associations, à des activités ou lieux en lien avec un culte etc.).

26. Le Conseil d'Etat observe, d'autre part, que le dispositif envisagé exclut toute appréciation particulière tenant compte de l'âge et du degré de maturité de l'enfant, ainsi que toute responsabilité des titulaires de l'autorité parentale et toute possibilité pour ces derniers d'exercer leur droit de guider l'enfant dans l'exercice de ses droits fondamentaux et de l'associer aux décisions qui le concernent, en contradiction avec les principes qui, en application des articles 371 et suivants du code civil, définissent l'exercice de l'autorité parentale, et en méconnaissance des droits mentionnés aux articles 3 paragraphe 2, 4, 14 paragraphe 2 et 18 paragraphe 1 de la convention relative aux droits de l'enfant.

27. Enfin, le Conseil d'Etat considère que les dispositions de la proposition de loi relatives à l'instauration d'un couvre-feu numérique, qui concerneraient les mineurs de quinze à dix-huit ans, si elles constituent une modulation de l'interdiction générale tenant compte de l'âge et du degré de maturité des adolescents, prévoient également une restriction des libertés de communication et d'information des mineurs concernés dont les bornes temporelles (de 22 heures à 8 heures du matin) sont établies de manière insuffisamment documentée et qui n'apparaît pas respecter l'exigence de proportionnalité d'une telle mesure.

28. En conséquence, et au regard des principes rappelés, le Conseil d'Etat estime que la conciliation entre l'intérêt supérieur de l'enfant, d'une part, et ses droits fondamentaux, comme ceux des titulaires de l'autorité parentale, d'autre part, n'est en l'état de la proposition de loi pas réalisée de manière équilibrée, dès lors que l'interdiction générale et absolue, aux mineurs de moins de quinze ans, et l'interdiction de 22 heures à 8 heures, aux mineurs de quinze à dix-huit ans, de tout accès à un réseau social, quels que soient son contenu et son mode de fonctionnement, ne font pas l'objet d'une justification suffisante de leur nécessité ou de leur proportionnalité à la protection de l'enfance pour un nombre très important de réseaux sociaux.

Le Conseil d'Etat, en plein accord avec l'auteure de la proposition de loi qui a suggéré une évolution des dispositions sur ce point, propose donc de modifier le texte de la proposition de loi pour tenir compte de ces impératifs et assurer la proportionnalité, au regard des objectifs poursuivis, de l'atteinte portée à la liberté de l'enfant. A cette fin, il propose d'insérer des dispositions qui permettraient en premier lieu au Gouvernement d'interdire, aux mineurs de moins de quinze ans, par décret en Conseil d'Etat pris après avis de l'ARCOM, des services de réseaux sociaux en ligne et, afin de prévenir tout contournement par les plateformes concernées, les services dits « *miroirs* », qui, en raison notamment des systèmes de recommandation utilisés (au sens du point s) de l'article 3 du DSA), constituent un danger pour l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs de quinze ans. L'accès serait donc dans ce cas absolument interdit à ces mineurs.

En deuxième lieu, l'accès à l'ensemble des autres services de réseaux sociaux serait également interdit aux mineurs de moins de quinze ans, sauf s'ils justifient d'une autorisation préalable expresse de l'un au moins des titulaires de l'autorité parentale en application des dispositions du code civil mentionnées au point 26. L'autorisation, révocable à tout moment, préciserait notamment les modes d'usage, de manière par exemple à préserver l'usage des fonctions de messagerie privée, la nature des contenus auxquels le mineur peut être exposé, ainsi que la durée maximale quotidienne pendant laquelle il peut accéder à ces réseaux, limitation de durée qui constituerait une alternative au moins partielle au couvre-feu numérique initialement envisagé par la proposition de loi.

Afin d'assurer l'effectivité du mécanisme, en respectant l'interdiction d'imposer des obligations supplémentaires aux plateformes, la procédure d'autorisation serait réalisée au moyen de dispositifs installés sur les systèmes d'exploitation des équipements terminaux distribués par les fournisseurs d'accès à l'internet, à l'instar de ceux exigés par le I de l'article L. 34-9-3 du code des postes et des communications électroniques. Elle devrait reposer sur une vérification de l'âge de l'utilisateur et de l'identité de la personne qui délivre l'autorisation, à l'exclusion de toute évaluation réalisée par des systèmes utilisant la reconnaissance faciale, comme le recommandent les lignes directrices de la Commission.

Renforcement des peines complémentaires de suspension d'accès aux comptes

29. L'article 2 de la proposition de loi vise à renforcer le quantum des peines applicables, d'une part, aux personnes physiques condamnées à une peine complémentaire facultative de suspension des comptes d'accès aux services de plateformes en ligne sur le fondement de l'article 131-35-1 du code pénal, et d'autre part, aux fournisseurs d'accès ne procédant pas à la suspension prononcée par le juge pénal. Le Conseil d'Etat considère que, en dépit du

caractère récent de cette disposition, sa modification n'appelle pas d'observation. Il en va de même des mentions de l'article 223-14 du code pénal.

Règles relatives à la publicité et aux messages de prévention sur les emballages

30. S'agissant de l'article 3 de la proposition de loi, le Conseil d'Etat observe que les mesures envisagées par celui-ci pouvant être assimilées à des « *règles techniques* », « *spécification technique* », et « *autre exigence* » telles que définies par l'article 1^{er} de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information, dite « *TRIS* », la France sera tenue de notifier ces dispositions à la Commission européenne en application de l'article 5 de cette directive.

Formation à l'utilisation responsable des outils et des ressources numériques

31. L'article 4 de la proposition de loi vise à compléter l'article L. 312-9 du code de l'éducation pour prévoir que la formation à l'utilisation responsable des outils et des ressources numériques dispensée dans les écoles et les établissements d'enseignement comporte également une sensibilisation aux enjeux de protection de la santé mentale liés à l'usage des outils numériques, notamment aux conséquences psychologiques d'une utilisation de services de réseaux sociaux en ligne.

32. Le Conseil d'Etat estime que ces dispositions ne se heurtent à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel. Il relève néanmoins que le code de l'éducation comporte déjà plusieurs dispositions de forme législative prévoyant la sensibilisation des élèves aux risques que comporte l'utilisation excessive des outils numériques et à l'acquisition d'un comportement responsable dans leur utilisation, laquelle est déjà susceptible de recouvrir les enjeux de santé mentale : à l'école élémentaire, la formation dispensée « *contribue à la compréhension et à un usage responsable des médias, notamment numériques* » (article L. 321-3) ; l'enseignement moral et civique permet aux élèves d'acquérir « *un comportement responsable dans l'utilisation des outils interactifs lors de leur usage des services de communication au public en ligne* » (article L. 312-15). Le Conseil d'Etat suggère par ailleurs de différer à la rentrée scolaire 2026 l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 4, afin de laisser le temps nécessaire aux enseignants chargés de dispenser aux élèves la formation prévue à l'article L. 312-9 de s'adapter à cette nouvelle exigence et de permettre, si nécessaire, au ministère de l'éducation nationale de transmettre en temps utile aux intéressés les supports de formation adaptés à ce nouveau volet de la formation.

Demande de rapport

33. Le Conseil d'Etat observe que le champ du rapport au Parlement demandé au Gouvernement par l'article 5 pourrait être restreint au respect, par les services de réseaux sociaux en ligne, de leurs obligations résultant du DSA relative aux mineurs, ainsi qu'à la persistance éventuelle de risques pour ceux-ci dans l'utilisation de tels services.

Interdiction des téléphones mobiles et équipements terminaux de communications électroniques dans les lycées

34. L'article 6 de la proposition de loi vise à modifier le premier alinéa de l'article L. 511-5 du code de l'éducation et à supprimer son deuxième alinéa, afin d'étendre aux lycées le principe de l'interdiction de l'utilisation du téléphone mobile et des équipements terminaux de communications électroniques par les élèves dans leur enceinte ainsi que pendant toute activité liée aux enseignements se déroulant à l'extérieur des établissements d'enseignement publics, à l'exception des circonstances, notamment les usages pédagogiques, et des lieux dans lesquels le règlement intérieur l'autorise expressément.

35. Le Conseil d'Etat relève que les objectifs poursuivis par cette interdiction consistent à favoriser la concentration des lycéens durant le temps scolaire, à encourager leur sociabilisation et à prévenir les phénomènes de harcèlement numérique dans l'enceinte scolaire. Au regard de ces objectifs, il estime que la mesure est nécessaire et proportionnée. D'une part, en effet, le règlement intérieur pourra déroger à cette interdiction afin d'autoriser l'utilisation du téléphone mobile et des équipements terminaux de communications électroniques pour des usages pédagogiques ou dans certains lieux, par exemple les internats. D'autre part, cette interdiction n'est pas applicable aux équipements que les élèves présentant un handicap ou un trouble de santé invalidant sont autorisés à utiliser.

36. Le Conseil d'Etat souligne que, l'auteure de la proposition de loi ayant précisé qu'elle n'entendait pas édicter une interdiction générale d'usage pour les élèves qui suivent dans les lycées une formation d'enseignement supérieur, il conviendrait de compléter la proposition de loi afin de le mentionner expressément. Enfin, le Conseil d'Etat estime préférable de prévoir une entrée en vigueur différée de l'article 6, à la rentrée scolaire 2026, afin de laisser aux lycées un délai suffisant pour la mise en œuvre pratique de la mesure et, le cas échéant, adapter leur règlement intérieur à cette nouvelle législation.

Délit de négligence numérique

37. Le Conseil d'Etat relève que l'article 7 de la présente proposition de loi complète l'article 227-17 du code pénal, aux termes duquel : « *Le fait, par le père ou la mère, de se soustraire, sans motif légitime, à ses obligations légales au point de compromettre la santé, la sécurité, la moralité ou l'éducation de son enfant mineur est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende* », d'un paragraphe relatif à la « *négligence grave dans la protection de la santé et de la sécurité de son enfant mineur en raison d'un usage excessif, inadapté ou non surveillé des outils numériques par ce dernier* ».

38. A titre principal, le Conseil d'Etat observe que l'interprétation de l'article 227-17 du code pénal par les juridictions judiciaires permet d'appréhender un large champ de comportements des parents entraînant effectivement un préjudice pour le mineur. Il considère que l'intention de l'auteure de la proposition de loi peut donc être, en substance, satisfaite par le recours aux dispositions en vigueur sans qu'il soit nécessaire de maintenir dans la proposition de loi les dispositions proposant de les compléter.

39. A titre subsidiaire, le Conseil d'Etat rappelle qu'il incombe au législateur, en vertu du principe constitutionnel de légalité des délits et des peines, de définir les crimes et délits et les peines en des termes suffisamment clairs et précis. Or, le Conseil d'Etat observe que la catégorie des « *outils numériques* », particulièrement vaste, comporte un risque élevé de difficulté d'interprétation quant à l'usage pouvant être qualifié d'excessif ou inadapté. Il en va de même du caractère « *non surveillé* » d'un tel usage. Le maintien éventuel de ces dispositions appellerait donc une précision de ces notions.

Dispositions d'adaptation outre-mer

40. Le Conseil d'Etat observe que la proposition de loi ne prévoit pas de dispositions d'adaptation outre-mer. Il rappelle que le texte est applicable de plein droit dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon. Il en va de même, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna, de l'article 1^{er} en tant qu'il relève de la compétence de l'Etat en matière d'ordre public. Par ailleurs, l'article 2, en tant qu'il modifie la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004, peut être rendu applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna par une modification du I de l'article 57 de cette loi. Les articles 3, 4 et 6 en tant qu'ils relèvent des compétences en matière de santé et d'enseignement, ressortissent de la compétence de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française mais peuvent faire l'objet d'une extension à Wallis-et-Futuna par mise à jour, respectivement, des articles L. 2421-1 du code de la santé publique et L. 375-1 et L. 565-1 du code de l'éducation. Enfin, l'article 2, en tant qu'il modifie le code pénal, et l'article 7 peuvent entrer en vigueur en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna à la condition d'une mise à jour de l'article 711-1 du code pénal et d'une écriture *ad hoc* tenant compte des spécificités du calendrier scolaire dans l'hémisphère austral s'agissant de l'entrée en vigueur différée.

41. Par ailleurs, le Conseil d'Etat rappelle que si l'entrée en vigueur de la mesure d'interdiction des services de réseaux sociaux entraînera la nullité des contrats existants entre les mineurs de moins de quinze ans et ces services, et interdira à ces derniers de continuer à traiter les données personnelles correspondantes, elle ne saurait porter atteinte aux droits de propriété, intellectuelle notamment, des mineurs concernés ou de tout ayant droit, sur les contenus hébergés par ces services. Le Conseil d'Etat estime que la Commission européenne serait compétente pour élaborer des lignes directrices recommandant aux plateformes les mesures nécessaires pour la préservation ou la restitution de ces contenus et des données correspondantes, afin d'assurer la pleine protection des données personnelles des mineurs concernés sans laisser à l'appréciation de chacun des opérateurs le soin de déterminer le régime de terminaison des contrats.

Cet avis a été délibéré par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du jeudi 8 janvier 2026.