

IA et contenus culturels : Le Conseil d'État se prononce sur la proposition de loi relative à la présomption d'exploitation des contenus culturels

Le 19 mars 2026, le Sénat a rendu public l'avis du Conseil d'État¹ sur une proposition de loi (n°220) relative à l'instauration d'une présomption d'exploitation des contenus culturels par les fournisseurs d'intelligence artificielle (ci-après « **IA** »)².

Le Conseil d'État a été saisi par le président du Sénat, 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.

Cette proposition de loi³, qui s'inscrit dans le cadre du règlement (UE) 2024/1689 sur l'intelligence artificielle (ci-après « **AI Act** »), vise à instituer une présomption légale d'exploitation des contenus culturels par les fournisseurs de systèmes d'IA⁴, dans un contexte où persistent des difficultés probatoires quant à l'identification précise des contenus utilisés lors de l'entraînement des modèles d'IA.

¹ Conseil d'État, « Avis sur une proposition de loi relative à l'instauration d'une présomption d'exploitation des contenus culturels par les fournisseurs d'intelligence artificielle », 19 mars 2026 : <https://www.conseil-etat.fr/avis-consultatifs/derniers-avis-rendus/a-l-assemblee-nationale-et-au-senat/avis-sur-une-proposition-de-loi-relative-a-l-instauration-d-une-presomption-d-exploitation-des-contenus-culturels-par-les-fournisseurs-d-intelligence>

² Sénat, Proposition de loi « *Présomption d'exploitation des contenus culturels par les fournisseurs d'IA* », Texte n° 220 (2025-2026) de Mme Laure DARCOS et plusieurs de ses collègues, déposé au Sénat le 12 décembre 2025 : <https://www.senat.fr/leg/pp125-220.html>

³ Bouffier C., Meynlé-Hamza N., Flash actu « Proposition de loi relative à l'instauration d'une présomption d'exploitation des contenus culturels par les fournisseurs d'intelligence artificielle », 12 janvier 2026 : <https://www.racine.eu/proposition-de-loi-relative-a-l-instauration-d-une-presomption-d-exploitation-des-contenus-culturels-par-les-fournisseurs-d-intelligence-artificielle/>

⁴ Pour rappel, au sens du Règlement (UE) 2024/1689 sur l'IA (dit « **AI Act** »), un **fournisseur** désigne « une personne physique ou morale, une autorité publique, une agence ou tout autre organisme qui développe ou fait développer un système d'IA ou un modèle d'IA à usage général et le met sur le marché ou met le système d'IA en service sous son propre nom ou sa propre marque, à titre onéreux ou gratuit » (art. 3§3) et un **système d'IA** est « un système automatisé qui est conçu pour fonctionner à différents niveaux d'autonomie et peut faire preuve d'une capacité d'adaptation après son déploiement, et qui, pour des objectifs explicites ou implicites, déduit, à partir des entrées qu'il reçoit, la manière de générer des sorties telles que des prédictions, du contenu, des recommandations ou des décisions qui peuvent influencer les environnements physiques ou virtuels » (art. 3§1).

Le Conseil d'État, après en avoir examiné le contenu, se prononce successivement (I) sur le contexte de la proposition de loi, (II) sur la compétence du législateur national au regard du droit de l'Union européenne, (III) sur la conformité du dispositif aux droits et libertés que la Constitution garantit, ainsi que (IV) sur la conventionnalité de la présomption et ses modalités d'application.

Contexte de la proposition de loi

Une mise en contexte visant à justifier l'instauration d'un régime probatoire spécifique. Le Conseil d'État rappelle qu'un système d'IA est constitué d'un modèle d'IA⁵, intégré au sein d'une infrastructure numérique plus large.

Ces modèles d'IA peuvent être entraînés à partir de jeux de données issus de moissonnage, qui copient une fraction de l'ensemble des contenus diffusés publiquement sur Internet (phase d'extraction de données). Si certains de ces contenus peuvent être protégés par des droits d'auteur et des droits voisins, les fournisseurs des modèles d'IA invoquent l'application de l'exception de fouille de textes et de données (« *text and data mining* »)⁶, dont le Considérant 105 de l'AI Act rappelle qu'elle permet l'extraction et l'analyse de contenus dans le cadre du développement et de l'entraînement des modèles d'IA⁷.

Cette exception autorise la reproduction et l'extraction de contenus accessibles en ligne. Elle demeure toutefois encadrée : elle ne peut s'appliquer lorsque le titulaire des droits a exprimé sa réserve « *de manière appropriée, notamment par des procédés lisibles par machine* »⁸, et suppose en tout état de cause un accès licite ainsi que le respect du « *triple test* », l'utilisation ne devant pas porter « *atteinte à l'exploitation normale de l'œuvre* »⁹.

Le Conseil d'État souligne toutefois que ces pratiques rendent difficile l'identification des contenus effectivement utilisés, ce qui entraverait l'exercice des droits de propriété intellectuelle par les ayants droit.

⁵ Par **modèle d'IA**, le Conseil d'État vise la notion de **modèle d'IA à usage général** au sens de l'AI Act qui désigne « *un modèle d'IA, y compris lorsque ce modèle d'IA est entraîné à l'aide d'un grand nombre de données utilisant l'auto-supervision à grande échelle, qui présente une généralité significative et est capable d'exécuter de manière compétente un large éventail de tâches distinctes, indépendamment de la manière dont le modèle est mis sur le marché, et qui peut être intégré dans une variété de systèmes ou d'applications en aval, à l'exception des modèles d'IA utilisés pour des activités de recherche, de développement ou de prototypage avant leur mise sur le marché* » ([art. 3§63](#)).

⁶ Article 4 de la directive (UE) 2019/790 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 sur le droit d'auteur et les droits voisins dans le marché unique numérique, transposées en droit national au 10° de l'article L. 122-5 et à l'article L. 122-5-3 du code de la propriété intellectuelle.

⁷ Le considérant 105 dispose que « *Les techniques de fouille de textes et de données peuvent être largement utilisées dans ce contexte pour extraire et analyser ces contenus, qui peuvent être protégés par le droit d'auteur et les droits voisins.* » ([Considérant 105](#)).

⁸ Article 4 précité, paragraphe 3.

⁹ Article 5 de la directive (UE) 2001/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information.

L'article 53 de l'AI Act impose aux fournisseurs de modèles d'IA à usage général d'élaborer et de tenir à jour « *la documentation technique du modèle, y compris son processus d'entraînement et d'essai* »¹⁰ et d'élaborer et de mettre à la disposition du public un « *résumé suffisamment détaillé* » des données d'entraînement¹¹.

Considérant qu'il existerait une asymétrie d'information entre ayants droit et fournisseurs de systèmes d'IA et que cela justifierait l'instauration d'un régime probatoire spécifique, les auteurs de la proposition de loi entendent en conséquence instaurer un tel régime via un nouvel article L. 331-4-1 du Code de la propriété intellectuelle, selon lequel « *Sauf preuve contraire, l'objet protégé par un droit d'auteur ou par un droit voisin, au sens du présent code, est présumé avoir été exploité par le système d'intelligence artificielle, dès lors qu'un indice afférent au développement ou au déploiement de ce système ou au résultat généré par celui-ci rend vraisemblable cette exploitation* ».

Confirmation de la compétence du législateur national au regard du droit de l'Union européenne

Une qualification du dispositif comme simple modalité procédurale. Constatant que le dispositif envisagé se contente de prévoir un régime probatoire spécifique aux atteintes portées au droit d'auteur et aux droits voisins, sans modifier les règles et principes permettant de caractériser ces atteintes, le Conseil d'État estime qu'il constitue l'une des modalités procédurales des recours en justice destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union et qu'il appartient aux États membres de fixer. Il en déduit ainsi que le législateur national est compétent.

Ceci étant, le Conseil d'État suggère de remplacer, dans cette proposition, le terme « *exploité* » par le terme « *utilisé* », le terme « *exploité* » renvoyant au droit de reproduction, dont la définition appartient au seul législateur européen en application de l'article 2 de la directive (UE) 2001/29/CE ; ce que les auteurs de la proposition de loi ont accepté.

Confirmation de la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit

Une précision du champ d'application de la présomption. Le Conseil d'État relève que la présomption ne pourra être invoquée que pour des contentieux de nature civile et qu'elle sera opposable au fournisseur du système d'IA. Il recommande d'en préciser expressément le champ afin d'éviter toute incertitude.

Il observe en outre que l'AI Act distingue les fournisseurs de modèles d'IA des fournisseurs de systèmes d'IA, ces derniers pouvant ne pas avoir contribué à l'exploitation de contenus protégés. Il souligne que les mécanismes procéduraux existants permettent de rétablir la répartition des responsabilités mais suggère néanmoins d'étendre la présomption, dès l'introduction de l'action en justice, aux fournisseurs de modèles (alors que la proposition initiale visait uniquement les systèmes d'IA).

¹⁰ Rappelons que l'Annexe XI liste les informations essentielles à communiquer, telles que « *des informations sur les données utilisées pour l'entraînement, les essais et la validation, le cas échéant, y compris le type et la provenance des données et les méthodes d'organisation (p. ex.: nettoyage, filtrage, etc.), le nombre de points de données, leur portée et leurs principales caractéristiques; la manière dont les données ont été obtenues et sélectionnées, ainsi que toutes les autres mesures visant à détecter l'inadéquation des sources de données et les méthodes permettant de détecter les biais identifiables, le cas échéant;* » (Annexe XI, Section 1, point 2) (c)).

¹¹ Commission européenne, Press release : « *La Commission présente un modèle pour les fournisseurs de modèles d'IA à usage général afin de résumer les données utilisées pour former leur modèle* », 24 juillet 2025 : <https://digital-strategy.ec.europa.eu/fr/news/commission-presents-template-general-purpose-ai-model-providers-summarise-data-used-train-their>

Bouffier C., Meynlé-Hamza N., Flash Actu : « *Publication du modèle de résumé « suffisamment détaillé » des données d'entraînement des modèles d'IA à usage général* », 28 juillet 2025 : <https://www.racine.eu/publication-du-modele-de-resume-suffisamment-detaille-des-donnees-dentrainement-des-modeles-dia-a-usage-general/>

Une qualification de la présomption comme présomption d'usage. Le Conseil d'État observe que la présomption que la proposition de loi entend créer est une présomption d'usage, qui porte sur la seule utilisation d'un contenu protégé par le droit d'auteur ou les droits voisins et ne constitue donc pas une présomption d'atteinte aux droits de propriété intellectuelle.

Un maintien du rôle du juge dans l'appréciation des conditions de licéité. Le Conseil d'État souligne en particulier que, si le défendeur se prévaut de l'exception de fouilles de texte et de données, il reviendra au juge d'apprécier, notamment, si cette utilisation peut être qualifiée d'acte de reproduction, si l'exception invoquée peut en l'espèce être appliquée (« *triple test* ») et si la réserve de droit a ou non été exprimée par l'ayant-droit « *de manière appropriée* »¹².

Une définition du régime probatoire. Le Conseil d'État estime que les dispositions envisagées identifient avec une précision suffisante les catégories de situations dans lesquelles un fournisseur est susceptible d'être présumé avoir utilisé des contenus protégés :

- le **développement**, ce qui inclut l'entraînement du modèle ou le prototypage et l'adjonction à celui-ci d'autres applications numériques pour constituer le système d'IA ;
- le **déploiement**, qui correspond à l'utilisation d'un système d'IA par une personne ou une entité sous sa propre autorité, sauf si l'utilisation est faite dans le cadre d'une activité personnelle à caractère non professionnel ; et
- le **résultat généré**, qui correspond aux sorties produites par le système d'IA.

Il précise que la qualification d'indice peut résulter de divers éléments de fait, tels que les réponses générées, des expertises techniques ou des révélations publiques.

La notion de vraisemblance renvoie aux mécanismes usuels d'administration de la preuve, conduisant le juge à former sa conviction après appréciation de l'ensemble des éléments produits.

La présomption est simple et réfragable : il appartient à la partie en défense d'apporter les éléments susceptibles d'établir que le contenu protégé n'a pas été utilisé, y compris en sollicitant une expertise.

Conventionnalité de la présomption et modalités d'application

Une validation au regard du droit de l'Union et du droit au procès équitable. Le Conseil d'État estime que le régime probatoire respecte les principes d'équivalence et d'effectivité, en facilitant l'accès au juge sans créer de déséquilibre entre les parties. La présomption, simple et réfragable, ne porte pas atteinte à l'égalité des armes ni au droit à un recours effectif.

Une absence de qualification de « règle technique ». Le dispositif ne constituant pas une « *règle technique* » au sens de la directive (UE) 2015/1535, aucune notification préalable n'est requise, dès lors qu'il se limite à aménager les règles de preuve.

Une précision du champ d'application territoriale. La présomption s'applique devant les juridictions françaises en cas d'atteinte alléguée aux droits patrimoniaux d'auteur garantis par le droit national, pour connaître du seul dommage causé sur le territoire national, tant des suites de la mise sur le marché, sur le territoire français, d'un modèle ou d'un système d'IA, que lorsque les sorties produites par le système sont utilisées en France, quel que soit le lieu d'établissement du fournisseur du système ou de développement du modèle.

¹² En particulier, par des « *procédés lisibles par machine pour les contenus mis à la disposition du public en ligne* » ([article 4§3 de la directive \(UE\) 2019/790 sur le droit d'auteur dans le marché unique numérique](#) et [article L. 122-5-3 III du Code de la propriété intellectuelle](#)).

Un encadrement de son application dans le temps. Le Conseil d'État rappelle que les présomptions légales ne s'appliquent en principe qu'aux instances introduites postérieurement à leur entrée en vigueur. Il en déduit que le dispositif envisagé ne pourra s'appliquer aux instances en cours, sauf disposition expresse contraire, et invite dès lors le législateur à préciser ce point.

Au terme de son analyse, le Conseil d'État valide dans son principe le mécanisme de présomption envisagé, en confirmant tant la compétence du législateur national que sa conformité aux exigences constitutionnelles et conventionnelles, tout en en proposant une rédaction remaniée afin d'en renforcer la cohérence juridique et l'opérabilité en contentieux.

À la suite de cet avis, la proposition de loi sera examinée en séance publique au Sénat le 8 avril 2026¹³. La suite de son parcours législatif devra être suivie avec attention.

Auteurs



Charles Bouffier
Avocat associé
cbouffier@racine.eu
(+33) 6 64 10 87 36



Naomi Meynlé-Hamza
Juriste-Doctorante
nmeynle-hamza@racine.eu

¹³ Sénat, Proposition de loi relative à l'instauration d'une présomption d'exploitation des contenus culturels par les fournisseurs d'intelligence artificielle, Texte n° 220 (2025-2026) : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl25-220.html>