institut universitaire de France

Working paper – Institut Universitaire de France

2026

Le marché unique numérique : le paradoxe d'une harmonisation fragmentée*[1]

Godefroy de Boiscuillé
Membre junior de l'Institut universitaire de France (IUF)
Chaire fondamentale « Concurrence, IA et souveraineté numérique »

Résumé. L'harmonisation ne saurait se mesurer à la seule accumulation de règles communes. La construction d'un véritable marché unique numérique suppose d'assurer l'articulation des règles européennes entre elles et la cohérence de leur application au niveau national. L'observation de la construction du marché unique numérique révèle un paradoxe selon lequel l'édiction de règles communes visant à unifier le marché peut contribuer à le fragmenter. L'étude cherche à identifier les causes de ce paradoxe en relevant, d'une part, que l'harmonisation des règles applicables aux activités numériques souffre d'un défaut d'articulation, faute d'une réflexion suffisante sur leur complémentarité et leur interdépendance. La réflexion se prolonge, d'autre part, par l'observation des limites de l'harmonisation au niveau national. Non seulement les réglementations européennes laissent subsister des différences entre les droits nationaux mais leur application demeure confiée à une pluralité d'autorités dont les interprétations, les pratiques administratives et les moyens de contrôle peuvent diverger. Ces deux formes de fragmentation sont susceptibles de compromettre l'objectif de création d'un véritable marché unique numérique.

[1] L'auteur remercie en particulier *l'Amsterdam Law & Technology Institute* (ALTI) de la *Vrije Universiteit Amsterdam* pour son invitation à présenter les premières réflexions à l'origine de cet article, lors d'un séminaire intitulé « The EU Digital Single Market Paradox », le 16 mai 2025.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 3

I. La fragmentation des règles européennes 5

A. La tentative d'harmonisation : l'article 114 TFUE 5

B. Les causes de la fragmentation 8

1. La pluralité des finalités 8

2. Le chevauchement des règles de l'Union 10

a) Les clauses « sans préjudice » 10

b) La superposition des régimes juridiques 10

i) Le rapprochement des régimes juridiques 11

ii) L'interdépendance des régimes juridiques 12

II. La fragmentation dans la mise en œuvre nationale du droit de l'Union 14

A. Les divergences nationales permises par l'harmonisation européenne 14

B. Les divergences nationales dans l'application des règles communes 16

1. La fragmentation institutionnelle 17

2. Les divergences d'interprétation, de contrôle et de moyens 17

Conclusion 19

Introduction

Le marché commun est d'abord une promesse de liberté. Le TFUE ne définit pas le marché intérieur comme un ensemble de règles. Il le conçoit comme un espace sans frontières intérieures dans lequel est assurée la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux.[2] Pour réduire les entraves à la circulation qui restreignent la liberté, son ambition repose sur une idée fondatrice selon laquelle chaque entreprise de l'Union doit pouvoir s'établir dans un État membre sans avoir à souffrir à chaque fois d'une réglementation divergente. Le projet fut alors d'assurer à la fois l'intégration négative qui procède de l'élimination des obstacles nationaux à la libre circulation et l'intégration positive qui repose sur l'adoption de règles communes à l'échelle européenne.

L'économie numérique semblait devoir accomplir cette promesse d'intégration plus naturellement encore que l'économie industrielle. Les services franchissent les frontières presque instantanément. Les données circulent, en principe, indépendamment des territoires. Les plateformes peuvent réunir des millions d'utilisateurs sans disposer d'une implantation physique dans chacun des États. L'élimination de la distance engendrée par la numérisation de l'économie a mécaniquement réduit l'importance des frontières nationales et des entraves potentielles aux échanges. Le numérique semblait ainsi offrir au marché intérieur les conditions de son plein accomplissement.

Pourtant, cette aptitude technique à dépasser les frontières a vite posé des difficultés évidentes que le droit a naturellement cherché à compenser. La révolution numérique s'est accompagnée, d'un côté, d'une transformation profonde de la structure des marchés marquée par l'émergence de grandes plateformes numériques ; et, d'un autre côté, d'une évolution des usages caractérisée par le recours massif de millions de consommateurs à des services omniprésents dans leur vie quotidienne. La combinaison de ces deux phénomènes a progressivement révélé les limites du cadre juridique traditionnel du marché intérieur.

Dans ce contexte, la Commission a adopté, en 2015, une stratégie pour un marché unique numérique[3]. Une décennie plus tard, la régulation s'est progressivement imposée comme un mode privilégié d'intervention de l'Union européenne. L'Union a adopté un corpus de règles sans équivalent dans le monde. Le rapport Draghi souligne la densité du cadre réglementaire européen et les difficultés de sa mise en œuvre[4]. Certains textes ont particulièrement retenu l'attention de la doctrine tant leurs effets sur le fonctionnement du marché intérieur apparaissent considérables ; on songe en particulier aux nombreux règlements sur les données[5], sur les marchés[6] et services numériques[7] ou, plus récemment, au règlement sur l'intelligence artificielle[8]. Plus généralement, l'action législative européenne témoigne d'une extension continue du champ du droit économique européen qui, loin de se limiter à encadrer les activités commerciales, tend désormais à devenir un véritable droit d'organisation de l'économie numérique dans son ensemble.

L'ambition du législateur s'accompagne d'une méthode législative qui consiste à produire des règles communes par l'adoption de directives et de règlements européens dont la finalité est d'harmoniser les régimes

---

[2] Art. 26, § 2, TFUE.

[3] Commission européenne, *Stratégie pour un marché unique numérique en Europe*, COM(2015) 192 final, 6 mai 2015.

[4] M. Draghi, *The Future of European Competitiveness*, Commission européenne, septembre 2024, partie A.

[5] Règl. (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 (RGPD) ; règl. (UE) 2023/2854 du 13 décembre 2023 (Data Act) ; règl. (UE) 2022/868 du 30 mai 2022 (Data Governance Act).

[6] Règl. (UE) 2022/1925 du 14 septembre 2022 (Digital Markets Act).

[7] Règl. (UE) 2022/2065 du 19 octobre 2022 (Digital Services Act).

[8] Règl. (UE) 2024/1689 du 13 juin 2024 (AI Act), modifié notamment par le règl. (UE) 2026/1744 du 8 juillet 2026.

nationaux, c'est-à-dire d'éviter la présence de vingt-sept régimes juridiques distincts qui rendraient illusoire la construction d'un marché unique.

Reste que l'accumulation des règles européennes applicables aux activités numériques interroge dans un contexte marqué par la perte de compétitivité des industries européennes[9]. Pour le comprendre, il faut se confronter à la réalité d'une entreprise naissante qui souhaite s'établir sur le marché intérieur. Cette accumulation représente une difficulté concrète pour les entreprises souhaitant accéder à plusieurs marchés nationaux[10]. Avant même de commercialiser un produit ou un service, une entreprise ne doit plus seulement identifier les textes applicables mais comprendre l'articulation des règles qui s'accumulent, parfois au point de se chevaucher. Le droit participe en effet à la structuration même des entreprises tant les exigences réglementaires déterminent une partie de leur organisation interne, orientent leurs investissements et peuvent infléchir leurs ambitions commerciales. Le recrutement d'une équipe de juristes ou d'un responsable de la conformité, le recours à des conseils extérieurs, l'adaptation technique d'un produit ou le report de son lancement constituent autant de ressources qui ne sont plus consacrées à l'innovation ou au développement de l'activité. C'est ce que l'on désigne habituellement par le coût de la conformité. Cette expression ne rend compte que d'une partie du phénomène. Au-delà des dépenses qu'elle impose, la réglementation peut modifier les choix économiques des entreprises jusqu'à déterminer les marchés auxquels elles renoncent à accéder. Cette situation prend une dimension particulière dans un marché intérieur dont l'intégration demeure inachevée. Il serait pourtant injuste d'en conclure que la régulation constitue, en elle-même, un obstacle à l'innovation. Présenter ces deux objectifs comme nécessairement antagonistes peut sembler caricatural. Une réglementation peut aussi favoriser l'innovation lorsqu'elle réduit l'incertitude, ouvre des marchés jusqu'alors fermés ou garantit des conditions de concurrence équitable entre les acteurs[11].

En tout état de cause, la présente étude n'a pas vocation à commenter l'effet de la fragmentation sur la compétitivité des entreprises européennes[12]. L'étude cherche plus modestement à identifier les causes de la fragmentation qui rendent pour le moment peu probable l'achèvement d'un marché unique numérique. Il faut bien constater que l'économie numérique a modifié l'environnement normatif des entreprises opérant dans le marché intérieur. L'Union européenne a étendu son intervention à de nouveaux domaines. L'extension du champ d'application des règles dans l'économie numérique a accru les difficultés d'articulation entre les régimes juridiques.

La thèse défendue ici est que la difficulté tient moins à la quantité des règles qu'à leur articulation imparfaite. Il ne s'agit pas de savoir si l'Union réglemente trop mais si elle parvient à construire un ensemble juridique cohérent en multipliant les instruments d'harmonisation. Ces instruments peuvent contribuer à fragmenter le

---

[9] M. Draghi, The Future of European Competitiveness, op. cit

[10] V. notamment M. Draghi, préc., partie A, sur les effets économiques de la fragmentation du marché intérieur.

[11] La réglementation des services de paiement en est un exemple particulièrement révélateur. En imposant, sous certaines conditions, l'ouverture de l'accès aux comptes bancaires à des prestataires tiers autorisés, la deuxième directive sur les services de paiement (DSP2) a contribué à l'émergence de nouveaux services financiers. Le droit ne s'est pas contenté d'encadrer une innovation préexistante, il a participé à la création des conditions juridiques de son développement. La régulation est alors devenue un instrument d'ouverture du marché, plutôt qu'une simple contrainte pesant sur ses acteurs. V. directive (UE) 2015/2366 du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur (DSP2), art. 66 et 67.

[12] V. notamment E. Letta, Much More Than a Market, rapport au Conseil européen, avril 2024 ; M. Draghi, The Future of European Competitiveness, préc. ; A. Bradford, « The False Choice Between Digital Regulation and Innovation », Northwestern University Law Review, vol. 119, 2024, p. 377 ; A. de Streel et G. Monti, DMA Regulatory Interplays, CERRE, février 2026.

marché qu'ils cherchent à unifier lorsqu'ils sont insuffisamment articulés ou qu'ils sont mis en œuvre dans des conditions trop différentes par des régulateurs divers. Qu'une entreprise soit confrontée à une constellation de règlements européens, chacun doté de ses propres définitions, autorités de contrôle, procédures et sanctions, ne constitue pas nécessairement un problème en soi. La complexité du droit peut être le reflet de celle des activités qu'il entend encadrer.

Il ne s'agit donc pas de remettre en cause les instruments européens d'harmonisation qui, pris isolément, contribuent à l'unification du marché intérieur. Il s'agit seulement d'interroger la coexistence des textes dans l'économie numérique, laquelle soulève des difficultés d'articulation entre certains régimes. Les règles européennes sont souvent conçues indépendamment les unes des autres. Elles s'appliquent simultanément à une même activité sans que leur articulation ait été suffisamment pensée. Le chevauchement des règles associé à ce défaut d'articulation conduit les entreprises à supporter des exigences différentes et à adapter leurs activités selon les États membres. La démonstration vise ainsi à établir que, paradoxalement, les tentatives d'harmonisation destinées à renforcer l'unité du marché intérieur finissent par contribuer à sa fragmentation. À la manière d'une maladie auto-immune dans laquelle les mécanismes censés protéger l'organisme finissent par se retourner contre lui, l'harmonisation par l'adoption de règles communes semble aujourd'hui renforcer la fragmentation.

L'étude procède ainsi en deux temps. Elle s'attache d'abord à démontrer la fragmentation des règles européennes **(I)** avant d'examiner la fragmentation dans la mise en œuvre nationale du droit de l'Union **(II).**

I- La fragmentation des règles européennes

Le paradoxe du marché unique numérique apparaît lorsqu'on confronte l'ambition d'unification poursuivie par le législateur européen aux effets de la régulation. Pour le comprendre, il convient de revenir sur la tentative d'harmonisation fondée sur l'article 114 TFUE **(A)** avant d'examiner les causes de la fragmentation des règles européennes **(B).**

A) La tentative d'harmonisation : l'article 114 TFUE

Le marché unique numérique repose sur une ambition d'harmonisation destinée à surmonter les divergences entre les législations nationales. Cette ambition trouve son fondement dans l'article 114 TFUE, lequel permet au législateur européen d'adopter des mesures relatives au rapprochement des dispositions nationales qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur. Le recours à cette base juridique obéit à des conditions que la Cour de justice a progressivement précisées[13]. Une fois ces conditions réunies, la Cour

[13] Une mesure ne peut s'y fonder que si elle a effectivement pour objet d'améliorer les conditions d'établissement et de fonctionnement du marché commun, soit en éliminant des entraves aux libertés de circulation, soit en supprimant des distorsions sensibles de concurrence. Voir sur ce point : CJCE, 5 octobre 2000, *Allemagne c/ Parlement et Conseil* (*Tobacco Advertising I*), aff. C-376/98, pts 83 à 84 et 106 à 107 ; CJCE, 12 décembre 2006, *Allemagne c/ Parlement et Conseil* (*Tobacco Advertising II*), aff. C-380/03, pts 37 et s. V. également sur la distinction entre rapprochement des législations et politique de l'environnement, CJCE, 11 juin 1991, *Commission c/ Conseil* (*Dioxyde de titane*), aff. C-300/89. Par ailleurs, l'article 114 TFUE ne confère pas au législateur une compétence générale pour réglementer le marché intérieur. La simple constatation de disparités entre législations nationales ne suffit pas. Il faut que ces disparités entravent ou soient susceptibles d'entraver les échanges. L'apparition probable de tels obstacles peut toutefois justifier une intervention préventive. Voir sur ce point : CJCE, 10 décembre 2002, *British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco*, aff. C-491/01, pts 60 à 61 ; CJCE, 14 décembre 2004, *Swedish Match*, aff. C-210/03, pts 29 à 31 ; CJCE, 14 décembre 2004, *Arnold André*, aff. C-434/02 ; CJCE, 12 juillet 2005, *Alliance for Natural Health*, aff. jtes C-154/04 et C-155/04, pts 28 à

reconnaît au législateur une marge d'appréciation étendue quant au choix de la technique de rapprochement la plus appropriée pour atteindre l'objectif d'harmonisation poursuivi[14].

Cette base juridique est devenue l'instrument privilégié de la régulation des activités numériques. On pourrait considérer que la constitution numérique de l'Union s'est édifiée sur l'article 114 TFUE tant les principaux règlements européens adoptés récemment reposent sur cette base juridique[15]. Le règlement sur l'intelligence artificielle y ajoute l'article 16 TFUE pour les dispositions touchant au traitement de données à caractère personnel, sans que cet ajout remette en cause la prépondérance de l'article 114 TFUE[16]. Les exceptions notables sont rares[17]. Le choix de l'article 114 TFUE n'a d'ailleurs pas toujours été exempt de discussion, notamment à propos du règlement sur les marchés numériques dont la filiation avec le droit de la concurrence crée un chevauchement normatif qui jette un doute sur l'adéquation d'une base juridique fondée sur le rapprochement des législations et le bon fonctionnement du marché intérieur[18].

En tout état de cause, l'article 114 TFUE a largement contribué à l'unification du droit européen du numérique, d'abord par l'adoption de directives, puis par un recours croissant aux règlements. La première génération du droit européen du numérique reposait principalement sur des directives[19]. Depuis l'adoption du RGPD en 2016, le règlement s'est progressivement imposé comme l'instrument privilégié des grandes initiatives européennes de régulation des marchés numériques, des données et de l'intelligence artificielle. Cette

30 ; CJUE, 8 juin 2010, *Vodafone e.a.*, aff. C-58/08, pts 32 à 33, admettant l'intervention préventive face à l'apparition probable d'obstacles.

[14] CJCE, 6 décembre 2005, *Royaume-Uni c/ Parlement et Conseil*, aff. C-66/04, pt 45 ; CJCE, 2 mai 2006, *Royaume-Uni c/ Parlement et Conseil* (*ENISA*), aff. C-217/04, pts 43 à 45 ; CJUE, 22 janvier 2014, *Royaume-Uni c/ Parlement et Conseil* (*Short Selling*), aff. C-270/12, pts 102 et s.

[15] Règlement (UE) 2022/2065 du 19 octobre 2022 (DSA), visa unique à l'art. 114 TFUE ; règlement (UE) 2022/1925 du 14 septembre 2022 (DMA), même visa ; règlement (UE) 2022/868 du 30 mai 2022 (*Data Governance Act*) ; règlement (UE) 2023/2854 du 13 décembre 2023 (*Data Act*) ; règlement (UE) 2024/2847 du 23 octobre 2024 (*Cyber Resilience Act*) ; règlement (UE) 2018/1807 du 14 novembre 2018 ; règlement (UE) 2018/302 du 28 février 2018 ; règlement (UE) 2019/1150 du 20 juin 2019 (règlement P2B) ; règlement (UE) 2019/881 du 17 avril 2019 (*Cybersecurity Act*). On y ajoutera le règlement (UE) 2024/1183 du 11 avril 2024 modifiant le cadre eIDAS et le règlement (UE) 2024/1309 du 29 avril 2024 (*Gigabit Infrastructure Act*), également fondés sur l'article 114.

[16] Règlement (UE) 2024/1689 du 13 juin 2024 (*AI Act*), visas aux art. 16 et 114 TFUE ; v. les considérants 1 et 3 sur le rôle central de l'objectif de marché intérieur. De même, le règlement (UE) 2024/900 du 13 mars 2024 sur la publicité à caractère politique combine les articles 16 et 114.

[17] Règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 (RGPD), fondé sur l'art. 16 TFUE ; règlement (UE) 2024/903 du 13 mars 2024 (*Interoperable Europe Act*), fondé sur l'art. 172 TFUE ; règlement (UE) 2021/784 du 29 avril 2021 relatif aux contenus à caractère terroriste en ligne, fondé sur l'art. 114 TFUE, mais dont la dimension pénale a été discutée.

[18] T. Schrepel et G. de Boiscuillé, « Questioning the Digital Markets Act's Legality », 22 février 2026, 41 p., disponible sur SSRN : https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=6285958

[19] Directive 2000/31/CE du 8 juin 2000 sur le commerce électronique ; directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 ; directives 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE et 2002/22/CE du 7 mars 2002 (paquet télécoms), fondées sur l'art. 100 A, puis 95, du traité CE, devenu l'art. 114 TFUE (la directive 2000/31/CE visant également les art. 47, § 2, et 55 CE).

évolution n'a toutefois pas fait disparaître le recours aux directives qui continuent d'occuper une place importante dans plusieurs domaines du droit du numérique[20].

Cette importance du règlement s'explique par l'expérience même de l'harmonisation par directives. La transposition de la directive de 1995 sur la protection des données avait produit une mosaïque de régimes nationaux divergents que la Commission a expressément invoquée pour justifier le passage au règlement[21]. Le même constat de fragmentation a été dressé à propos de la directive sur le commerce électronique dont l'application hétérogène a motivé le choix d'un règlement pour le régime des services numériques[22]. Le règlement, d'applicabilité directe, est censé garantir l'uniformité du droit dans le temps et dans l'espace, éliminer les délais et les écarts de transposition, et prévenir les phénomènes de surtransposition. Il traduit moins une transformation de la nature de l'intervention européenne qu'un déplacement de sa fonction. L'article 114 TFUE cesse d'être l'instrument d'un rapprochement de législations existantes pour devenir celui d'une régulation directe par laquelle l'Union édicte un régime commun applicable à des opérateurs qu'elle désigne elle-même et en réserve pour partie la mise en œuvre à ses propres institutions[23].

Cette évolution éclaire en retour le déclin de l'intégration négative. Le marché intérieur s'est historiquement construit par l'élimination jurisprudentielle des entraves nationales selon la logique de reconnaissance mutuelle dégagée dans l'arrêt *Cassis de Dijon*. Cette voie demeure ouverte dans le domaine numérique mais elle est structurellement inadaptée à l'ambition poursuivie. L'intégration négative procède au cas par cas, au gré des litiges, et vise surtout à supprimer des obstacles sans créer de règles communes. Or, les activités numériques se caractérisent par des effets de réseau, des asymétries d'information et une concentration du pouvoir économique qu'aucune libéralisation ne saurait corriger et qui appellent au contraire une réglementation substantielle. Surtout, les entraves nationales aux services numériques peuvent être justifiées par des exigences impérieuses d'intérêt général comme la protection des consommateurs, des mineurs, de la vie privée ou de l'ordre public. Leur compatibilité avec le droit de l'Union dépend alors des conditions dans lesquelles ces

---

[20] Du côté des règlements, outre les règlements précités, v. le règlement (UE) 2015/2120 du 25 novembre 2015 sur l'internet ouvert, le règlement (UE) 2023/1781 du 13 septembre 2023 (*Chips Act*) et le règlement (UE) 2025/327 du 11 février 2025 sur l'espace européen des données de santé. Du côté des directives : directive (UE) 2018/1808 du 14 novembre 2018 (SMA) ; directive (UE) 2018/1972 du 11 décembre 2018 (code des communications électroniques européen) ; directives (UE) 2019/770 et 2019/771 du 20 mai 2019 ; directive (UE) 2019/790 du 17 avril 2019 ; directive (UE) 2019/2161 du 27 novembre 2019 ; directive (UE) 2022/2555 du 14 décembre 2022 (NIS 2) ; directive (UE) 2024/2831 du 23 octobre 2024 (travail via une plateforme) ; directive (UE) 2024/2853 du 23 octobre 2024 (responsabilité du fait des produits).

[21] Commission européenne, proposition de règlement relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel, COM(2012) 11 final, exposé des motifs, point 1 ; RGPD, cons. 9, relevant que la directive 95/46 n'a pas permis d'éviter une fragmentation de la mise en œuvre de la protection des données dans l'Union.

[22] Commission européenne, proposition de règlement relatif à un marché intérieur des services numériques, COM(2020) 825 final, exposé des motifs, points 1 et 2 ; DSA, cons. 2 et 4, constatant que les États membres adoptent ou envisagent d'adopter des législations nationales divergentes.

[23] Règl. (UE) 2022/1925 (DMA), art. 1er, § 5 et 7, et chap. V ; règl. (UE) 2022/2065 (DSA), art. 56, § 2 ; règl. (UE) 2024/1689 (AI Act), art. 64 et 88. Sur l'évolution de l'article 114 TFUE vers une compétence réglementaire, v. S. Weatherill, « The Limits of Legislative Harmonization Ten Years after Tobacco Advertising: How the Court's Case Law has become a "Drafting Guide" », *German Law Journal*, 2011, vol. 12, p. 827, et, du même auteur, *The Internal Market as a Legal Concept*, Oxford University Press, 2017.

restrictions sont adoptées et de leur conformité au principe de proportionnalité[24]. L'asymétrie entre intégration négative et intégration positive s'est ainsi résolue dans le domaine numérique par un basculement massif vers la seconde.

Cette construction recèle toutefois une faiblesse. Le contrôle juridictionnel de la base juridique s'exerce à l'égard de chaque acte dont la validité est appréciée au regard de sa contribution au fonctionnement du marché intérieur. Or, la conformité de chaque règlement à l'article 114 TFUE ne garantit pas, à elle seule, la cohérence de l'ensemble des réglementations européennes. Les instruments européens d'amélioration de la réglementation prévoient certes un examen de la cohérence des propositions avec le droit existant, tandis que les bilans de qualité permettent d'évaluer les interactions et les effets cumulés de plusieurs textes[25]. Ces mécanismes ne lient toutefois pas le législateur quant aux choix normatifs qu'il entend opérer. Surtout, le droit de l'Union n'impose pas au législateur d'évaluer systématiquement les effets cumulés des réglementations européennes sur le fonctionnement du marché intérieur avant d'adopter un nouveau texte.

En somme, la logique de l'article 114 TFUE est d'abord verticale. Elle justifie l'intervention du législateur européen par la nécessité de rapprocher les législations nationales ou de prévenir leurs divergences. Elle repose donc sur un présupposé qui mérite d'être interrogé et selon lequel l'adoption de règles européennes communes suffirait à assurer l'unité du marché intérieur. Or, la multiplication des règlements européens déplace progressivement le problème sur un plan horizontal, c'est-à-dire celui de la cohérence des règles européennes entre elles. C'est précisément ce décalage entre l'harmonisation des règles prises isolément et leur articulation dans un même ordre juridique qui peut conduire la régulation européenne à produire de la fragmentation.

B) Les causes de la fragmentation

1) La pluralité des finalités

Le marché unique présente cette singularité d'être à la fois un fondement de l'action normative de l'Union, dont l'établissement et le fonctionnement justifient l'intervention du législateur européen dans un large éventail de domaines ; une finalité économique reposant sur les libertés de circulation afin de favoriser la croissance et la prospérité des États membres ; et un espace juridique et politique au sein duquel les libertés économiques doivent se concilier avec les valeurs de l'Union et la protection des droits fondamentaux.

Cette triple identité porte en elle les tensions qui traversent la construction du marché unique. Si les libertés de circulation structurent l'unification, leur exercice ne saurait être absolu[26]. La poursuite d'autres finalités

[24] CJCE, 20 février 1979, *Rewe-Zentral* (*Cassis de Dijon*), aff. 120/78 ; CJUE, 19 décembre 2019, Airbnb Ireland, aff. C-390/18.

[25] Accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » du 13 avril 2016, JOUE L 123 du 12 mai 2016, pts 12 à 15 et 20 à 22 ; Commission européenne, Better Regulation Guidelines, SWD(2021) 305 final, et Better Regulation Toolbox, 2023, spéc. les développements relatifs à la cohérence et aux fitness checks ; Commission européenne, paquet « Digital Omnibus » du 19 novembre 2025, COM(2025) 837 final, et initiative « Digital Fitness Check » ; M. Draghi, The Future of European Competitiveness, septembre 2024, partie B, section 2, chapitre 5, « Simplifying rules ». Sur la portée des analyses d'impact, v. CJUE, 4 mai 2016, Pillbox 38, aff. C-477/14, pts 64-65 ; CJUE, 4 octobre 2024, Lituanie e.a. c. Parlement et Conseil, aff. jtes C-541/20 à C-555/20, spéc. pts 218-225.

[26] CJCE, 12 juin 2003, Schmidberger, aff. C-112/00. L'Autriche avait autorisé une manifestation environnementale bloquant une autoroute internationale pendant près de trente heures. La Cour reconnaît que la liberté d'expression et de réunion peut justifier une restriction à la libre circulation des marchandises, sous réserve d'un contrôle de proportionnalité. V. aussi CJCE, 14 octobre 2004, Omega, aff. C-36/02. L'Allemagne avait interdit un jeu simulant des

justifie des atteintes à ces libertés pour assurer la protection de la santé, de la sécurité ou des droits fondamentaux. Les traités reconnaissent ainsi plusieurs exceptions à la libre circulation[27]. La pluralité des finalités implique donc une conciliation permanente entre des objectifs susceptibles d'entrer en tension. Certes, les exceptions aux libertés de circulation ne constituent pas, en elles-mêmes, une fragmentation. Elles participent du fonctionnement normal du marché intérieur.

Néanmoins, la diversité des arbitrages opérés entre ces finalités est, à notre sens, susceptible d'engendrer cette fragmentation car cela signifie, en clair, que chacun des États peut adopter un niveau de protection différent de celui retenu par les autres États membres. La Cour a d'ailleurs expressément admis que la protection d'un même intérêt fondamental ne supposait pas nécessairement l'adoption de mesures uniformes dans l'ensemble de l'Union[28]. Ce constat s'applique avec davantage de vigueur au projet de création d'un marché unique numérique, lequel semble confronté à une tension permanente entre ambition d'unification économique et diversité des intérêts qu'il lui appartient de préserver. Le règlement sur l'intelligence artificielle (AI Act) en offre une illustration intéressante. Si le caractère récent du dispositif ne permet pas encore de formuler des constats définitifs, il suffit de lire son article premier pour formuler une prédiction raisonnable des divergences d'application à venir[29]. Le règlement européen sur l'IA poursuit en effet une pléthore de finalités. Il associe l'amélioration du fonctionnement du marché intérieur et le soutien à l'innovation à la protection de la santé, de la sécurité, des droits fondamentaux, de la démocratie, de l'État de droit et de l'environnement. Si cette diversité d'objectifs ne constitue pas en elle-même une source de fragmentation, elle impose au niveau national des arbitrages dont la traduction normative pourrait faire naître des modalités d'application divergentes.

Le scénario prévisible est le suivant. L'application du règlement européen sur l'IA imposera de concilier des objectifs parfois divergents. Les autorités nationales pourront donc être conduites à privilégier certaines finalités, notamment en fonction de leurs traditions juridiques et de l'environnement normatif dans lequel elles opèrent. L'unité des objectifs poursuivis par le législateur européen ne saurait garantir, au niveau national, l'uniformité des arbitrages opérés par les autorités pour les atteindre. Par conséquent, si la règle n'est pas appliquée de la même manière dans chaque État membre en raison de la pluralité des objectifs contenus dans le règlement européen, cela conduira inévitablement à une fragmentation de la règle au niveau de son application.

Plus généralement, les règles de droit constituent généralement le véhicule pour atteindre des objectifs déterminés. La multiplication des finalités assignées à la régulation européenne favorise ainsi celle des

---

actes homicides, considéré comme contraire à la dignité humaine. La Cour admet cette restriction à la libre prestation des services et précise qu'un État membre peut adopter un niveau de protection différent de celui retenu par d'autres États.

[27] Article 36 TFUE. Les États membres sont autorisés à restreindre la libre circulation des marchandises pour des motifs notamment de sécurité publique, de moralité publique ou de protection de la santé. Ces restrictions demeurent encadrées. Article 114, § 3, TFUE. Cet article impose au législateur européen de rechercher un niveau élevé de protection de la santé, de la sécurité, de l'environnement et des consommateurs dans l'harmonisation du marché intérieur. Article 114, § 4 et 5, TFUE. Cet article permet, dans des conditions strictes, le maintien ou l'introduction de certaines règles nationales dérogatoires à une harmonisation européenne.

[28] CJCE, 14 octobre 2004, Omega, aff. C-36/02, préc., pts 37 et 38 ; pt 37 : « Il n'est pas indispensable [...] que la mesure restrictive édictée par les autorités d'un État membre corresponde à une conception partagée par l'ensemble des États membres [...] ».

[29] Règl. (UE) 2024/1689, art. 1er ; sur l'étalement de son application et les modifications ultérieures, v. règl. (UE) 2026/1744.

instruments destinés à en assurer la réalisation. Or, ces objectifs ne sont pas nécessairement indépendants les uns des autres. Lorsqu'ils se recoupent, les champs d'application des règles qui les poursuivent sont également susceptibles de se superposer. Une même activité numérique peut ainsi relever simultanément de plusieurs réglementations européennes. À la multiplication des objectifs succède alors le chevauchement des règles de l'Union dans l'économie numérique, faisant apparaître un risque supplémentaire de fragmentation normative.

2) Le chevauchement des règles de l'Union

Le chevauchement des règles européennes soulève une double difficulté. D'une part, une difficulté attachée à l'articulation des règles que le recours aux clauses « sans préjudice » **(a)** ne permet pas toujours de résoudre. D'autre part, une difficulté attachée à la superposition des régimes (**b)** dès lors que leur application cumulative est susceptible d'engendrer des obligations redondantes voire contradictoires de nature à compromettre l'unité des règles dans le marché intérieur.

a) Les clauses « sans préjudice » : coexistence sans articulation suffisante

Le marché unique numérique souffre d'une fragmentation horizontale entre les différentes législations européennes en raison d'une articulation imparfaite. La pluralité des règles ne serait pas un problème si elles étaient articulées. Elle le devient lorsque leur articulation fait défaut, faute d'une réflexion suffisante sur leur complémentarité. Le législateur de l'Union n'ignore pas le problème attaché à l'articulation des règles de l'Union. Il y répond par une formule intégrée dans la régulation du numérique, où chaque règlement semble s'appliquer « sans préjudice » des autres. C'est ainsi que le DSA s'applique sans préjudice des règles établies par d'autres actes de l'Union régissant d'autres aspects de la fourniture de services intermédiaires[30] ; ou que le DMA s'applique sans préjudice des articles 101 et 102 TFUE, du règlement sur les relations entre plateformes et entreprises et du DSA[31].

Il est cependant possible de considérer que la clause « sans préjudice » n'est pas une règle d'articulation. Elle ne fait qu'affirmer la coexistence des règles sans anticiper les risques de leur conflit d'application. Elle laisse ainsi béantes les questions relatives aux contradictions possibles entre deux règles européennes applicables à un même comportement. Elle ne dit rien non plus des hypothèses où la conformité à un règlement européen conduit paradoxalement à la violation d'une obligation contenue dans un autre acte législatif. Elle ne permet pas d'anticiper les risques d'une même conduite potentiellement sanctionnée deux fois. C'est comme si la clause « *without prejudice* » présumait le caractère complémentaire des règles qui peuvent toujours coexister sans heurts. Pourtant, si le chevauchement peut être complémentaire lorsque deux normes protègent des intérêts distincts sans générer d'incompatibilité, il peut devenir conflictuel lorsque des obligations cumulativement applicables aux mêmes entreprises sont difficiles à concilier.

b) La superposition des régimes juridiques

Faute de penser de façon satisfaisante l'articulation des règles attachées à la régulation du numérique, la multiplication des instruments juridiques européens conduit à une superposition de régimes dont les champs d'application peuvent se recouper. Cette superposition conduit à l'éclatement des règles pour des pratiques

[30] Règl. (UE) 2022/2065, art. 2, § 4.

[31] Règl. (UE) 2022/1925, art. 1er, § 6 (articles 101 et 102 TFUE), et cons. 12 (règlement (UE) 2019/1150 et DSA).

parfois similaires. Elle augmente le risque de divergences d'application des règles dans les États membres, même en l'absence de contradiction formelle.

i) Le rapprochement des régimes juridiques

D'un côté, le rapprochement entre les régimes juridiques complexifie l'identification des règles applicables à une même activité. On pourrait rétorquer que cela renvoie néanmoins davantage à l'intelligibilité du champ d'application des règles de l'Union qu'à l'hypothèse de fragmentation. On fera toutefois remarquer que lorsque deux régimes juridiques imposent des obligations similaires à l'égard d'une même pratique, le choix du fondement juridique sur lequel cette pratique est appréhendée peut conduire à l'intervention de régulateurs différents, lesquels peuvent appliquer des procédures, des critères d'appréciation et des régimes de sanctions distincts. Le chevauchement des règles devient alors un facteur potentiel de fragmentation dès lors qu'une même pratique est susceptible de faire l'objet de traitements juridiques différents selon le fondement retenu et l'autorité compétente.

L'interaction entre le règlement sur les marchés numériques (DMA) et le droit européen de la concurrence offre une illustration éloquente. Sur le chevauchement, on remarquera que certaines pratiques visées par le DMA peuvent également être examinées au titre de l'article 102 TFUE[32]. Une autorité nationale peut donc poursuivre et sanctionner une pratique sur le fondement de l'article 102 TFUE même lorsque cette pratique est également susceptible de relever du DMA. L'article 1er, § 7, du DMA impose toutefois une coordination avec la Commission et interdit aux autorités nationales d'adopter des décisions contraires à celles prises par la Commission au titre du DMA.

Deux lectures de cette disposition peuvent alors s'opposer. Une première pourrait considérer que le risque de fragmentation est contrôlé par l'obligation de coordination entre l'autorité nationale et la Commission européenne. Le rapprochement de plusieurs régimes juridiques n'entraîne pas nécessairement une fragmentation dès lors que leur application est efficacement coordonnée. Une seconde pourrait légitimement regretter les limites de cette coordination. En effet, le DMA repose sur un modèle de gouvernance centralisé autour de la Commission européenne. La possibilité reconnue aux autorités nationales d'intervenir parallèlement sur des pratiques déjà encadrées par le règlement, en mobilisant le droit de la concurrence, multiplie de fait les voies d'appréciation d'un même comportement. Or, l'interdiction des décisions contradictoires ne garantit pas nécessairement l'identité des qualifications juridiques retenues, des mesures correctives imposées ou des sanctions prononcées. Une même pratique pourrait ainsi faire l'objet de traitements différenciés selon le fondement juridique mobilisé. La coordination institutionnelle limite les risques de contradiction entre les décisions. Cependant, elle ne garantit aucunement l'uniformité des solutions juridiques retenues pour une même pratique.

Concrètement, lorsque plusieurs droits nationaux viennent compléter le DMA, l'harmonisation européenne ne suffit plus nécessairement à garantir l'uniformité des obligations imposées aux entreprises. À ce titre, le rapport de De Streel et Monti identifie expressément un risque de fragmentation du marché intérieur lorsque les autorités nationales imposent, sur le fondement du droit national de la concurrence, des obligations supplémentaires à celles du DMA[33]. Si ces obligations se montrent en effet peu complémentaires ou redondantes avec celles contenues dans le DMA, il est possible qu'une même entreprise se voie imposer des

[32] Règl. (UE) 2022/1925, art. 1er, § 6 et 7, et art. 37 et 38 ; art. 102 TFUE.

[33] A. de Streel et G. Monti, DMA Regulatory Interplays, CERRE, février 2026, spéc. pp. 14-15, notes 48 à 53.

exigences différentes pour des pratiques comparables. Elle serait alors conduite à adapter son comportement selon les États membres, malgré l'existence d'une réglementation européenne commune, ce qui est suffisant pour conclure à une différence de traitement source de fragmentation.

D'un point de vue empirique, ce scénario est loin d'être purement hypothétique. Les interventions nationales fondées sur des législations parallèles au DMA produisent déjà des obligations juridiquement différenciées pour des pratiques similaires. En Italie, l'autorité de concurrence (AGCM), agissant sur le fondement du droit de la consommation, a obtenu, le 4 novembre 2025, des engagements de Google concernant la présentation des demandes de consentement à l'utilisation combinée des données personnelles. Cette pratique est pourtant encadrée par l'article 5, paragraphe 2, du DMA[34]. En Allemagne, sur le fondement de l'article 19a de la loi nationale sur la concurrence, le Bundeskartellamt a obtenu de Google des engagements étendant des exigences comparables à celles de l'article 5, paragraphe 2, du DMA à des services qui ne relèvent pas du champ d'application de cette disposition. Ces deux affaires, la première menée en coordination avec la Commission, illustrent ainsi la possibilité pour les autorités nationales d'imposer, sur des fondements juridiques distincts, des exigences supplémentaires à celles résultant du DMA[35].

ii) L'interdépendance des régimes juridiques

D'un autre côté, l'accroissement de la régulation des activités numériques augmente significativement la somme des intérêts protégés. Toute règle est la traduction d'un objectif à atteindre. Lorsque les finalités se multiplient, les règles se multiplient avec elles. Par conséquent, même lorsque les régimes juridiques consacrent des objectifs et des obligations distinctes, ils finissent inévitablement par se chevaucher. À l'image de plusieurs routes conduisant vers des destinations différentes, les réglementations européennes du numérique finissent ainsi par se croiser aux mêmes intersections. Le règlement européen sur l'IA croise mécaniquement le règlement européen sur les données à caractère personnel en raison de la nature même d'un système d'IA qui a vocation à se nourrir de données massives. Le règlement européen sur les marchés numériques interagit indirectement avec le droit de la concurrence, lequel interagit en même temps avec le droit européen des données à caractère personnel[36]. Concrètement, l'étude du droit européen du numérique permet de suggérer que les régimes ne sont pas seulement proches mais interdépendants, c'est-à-dire qu'ils ne font pas que se croiser mais s'influencent mutuellement. Cette interdépendance n'a semble-t-il pas été suffisamment pensée au moment de la rédaction des règlements européens.

Songeons d'abord à l'articulation entre le règlement sur l'intelligence artificielle et le RGPD. Une étude réalisée à la demande du Parlement européen en 2025 met ainsi en évidence plusieurs difficultés résultant de la coexistence de ces régimes juridiques poursuivant des finalités distinctes[37]. À titre d'exemple, l'objectif de

[34] AGCM (Italie), décision PS12714 du 4 novembre 2025 (pratiques commerciales déloyales, art. 20 à 22, 24 et 25 du Codice del consumo), engagements d'Alphabet Inc. et de Google Ireland Ltd ; communiqué AGCM du 21 novembre 2025 (https://www.agcm.it/media/comunicati-stampa/2025/11/PS12714-).

[35] Bundeskartellamt, décision du 5 octobre 2023, B7-70/21 (Google, conditions de traitement des données), fondée sur le § 19a GWB. Sur l'articulation du DMA et du droit national de la concurrence, v. A. de Streel et G. Monti, DMA Regulatory Interplays, préc., pp. 14-15. Le périmètre des engagements nationaux doit être distingué de celui des obligations DMA.

[36] Sur l'interdépendance des régimes, v. A. Ribera Martínez, The DMA-GDPR In-between: Conflicts of Norms, Normative Redundancy, Mediated Tensions and Axiological Gaps, document de travail, septembre 2026, spéc. introduction et conclusion.

[37] H. Graux, K. Garstka, N. Murali, J. Cave et M. Botterman, Interplay between the AI Act and the EU Digital Legislative Framework, étude pour la commission ITRE du Parlement européen, PE 778.575, octobre 2025.

prévention des discriminations poursuivi par *l'AI Act* peut nécessiter le traitement de données sensibles dont l'utilisation demeure strictement encadrée par le RGPD. De même, ces deux règlements imposent des évaluations de risques reposant sur des critères et des procédures distincts susceptibles de générer des obligations cumulatives. Ce faisant, l'étude souligne que les divergences d'interprétation des règles de protection des données pourraient conduire à autoriser une même expérimentation d'intelligence artificielle dans un État membre tout en l'interdisant dans un autre[38]. Ces exemples illustrent ainsi comment la poursuite de finalités légitimes, prises isolément, peut compromettre l'objectif d'unification du marché intérieur en l'absence d'une articulation suffisante.

Cette difficulté se retrouve également dans l'articulation entre l'AI Act et la législation européenne relative à la sécurité des produits. On sait que l'*AI Act* établit un cadre horizontal destiné à harmoniser les exigences applicables aux systèmes d'intelligence artificielle à haut risque. Toutefois, lorsqu'un système d'IA est intégré à un produit déjà soumis à une réglementation européenne de sécurité, deux modalités d'articulation sont prévues. Soit les exigences de l'AI Act s'appliquent directement, soit elles sont intégrées dans la réglementation propre au secteur concerné. Pour éviter le chevauchement entre l'AI Act et le règlement sur les machines (UE) 2023/1230, le législateur européen a, par le règlement (UE) 2026/1744, transféré les machines de la section A vers la section B de l'annexe I de l'AI Act. Les exigences pertinentes relatives à l'intelligence artificielle devront désormais être intégrées dans la réglementation sectorielle au moyen d'actes délégués. Autrement dit, pour résoudre un problème de superposition des règles, le législateur choisit de différencier les régimes de conformité selon les catégories de produits. Par conséquent, un système d'intelligence artificielle présentant des risques comparables pourrait ainsi être soumis à des modalités de conformité différentes selon qu'il est intégré à une machine, à un véhicule, un avion, ou à une autre catégorie de produits. Cette différenciation soulève une difficulté fondamentale. En cherchant à supprimer le chevauchement entre les réglementations, le législateur européen ne risque-t-il pas de fragmenter le cadre horizontal d'harmonisation qu'il entendait précisément instaurer en multipliant les régimes de conformité selon les catégories de produits concernées ?

Enfin, l'articulation entre le droit européen de la concurrence et le RGPD offre une autre illustration de cette interdépendance. Dans son arrêt Meta Platforms du 4 juillet 2023, la Cour de justice a admis qu'une autorité nationale de concurrence puisse examiner la conformité d'un traitement de données au RGPD lorsque cette appréciation est nécessaire pour établir un abus de position dominante[39]. Une même pratique peut ainsi être examinée par deux autorités différentes qui appliquent des réglementations distinctes. Le problème est alors simple : comment garantir que ces autorités retiendront une interprétation identique du RGPD ? Au point 55, la Cour indique que l'appréciation du RGPD par une autorité de concurrence peut entraîner des divergences d'interprétation avec les autorités chargées de la protection des données. Le problème de coordination ne se limite plus à plusieurs autorités appliquant le même texte. Il concerne désormais plusieurs autorités appliquant des normes différentes à un même comportement économique[40]. La Cour impose donc une coopération loyale entre les autorités[41]. Toutefois, cette coopération demeure inégalement organisée au sein de l'Union. Le Comité européen de la protection des données a constaté que les mécanismes de coopération variaient

[38] H. Graux, K. Garstka, N. Murali, J. Cave et M. Botterman, Interplay between the AI Act and the EU Digital Legislative Framework, étude réalisée pour la commission ITRE du Parlement européen, PE 778.575, octobre 2025, spéc. p. 39.

[39] CJUE, 4 juillet 2023, Meta Platforms e.a. c. Bundeskartellamt, C-252/21, EU:C:2023:537, pts 47 à 59 ; l'autorité de concurrence ne se substitue pas à l'autorité chargée de la protection des données (pt 49).

[40] A. C. Witt, « Meta v Bundeskartellamt. Data-Based Conduct Between Antitrust Law and Regulation », *Journal of Antitrust Enforcement*, vol. 12, n° 2, 2024, p. 345.

[41] CJUE, 4 juillet 2023, Meta Platforms e.a. c. Bundeskartellamt, C-252/21, EU:C:2023:537, pts 52 à 59.

considérablement selon les États membres[42]. L'interdépendance des règles européennes nuit à la cohérence de leur application. Sans réflexion sur la complémentarité des régimes et la coordination des autorités, une même pratique pourrait faire l'objet d'appréciations divergentes selon les États membres, au risque d'accentuer la fragmentation du marché unique numérique.

II- La fragmentation dans la mise en œuvre nationale du droit de l'Union

La fragmentation du marché intérieur ne résulte pas seulement du chevauchement des législations européennes. Elle peut également apparaître au stade de leur mise en œuvre dans les ordres juridiques nationaux. Deux phénomènes doivent être distingués. Le premier tient aux différences normatives que le législateur européen autorise lui-même en laissant subsister des règles nationales distinctes **(A).** Le second résulte des divergences nationales susceptibles d'apparaître dans l'application de règles pourtant communes **(B)**, notamment en raison de la pluralité des autorités nationales chargées d'en assurer le respect.

A) Les divergences nationales permises par l'harmonisation européenne

L'harmonisation européenne ne conduit pas nécessairement à l'uniformisation des droits nationaux. Le constat est ancien. Selon la méthode retenue, le législateur de l'Union peut se contenter de fixer un niveau minimal de protection en laissant les États membres libres d'adopter des dispositions plus exigeantes. Cette technique a l'avantage de préserver les spécificités nationales. Elle présente néanmoins un inconvénient majeur. Chaque État membre peut aller au-delà des exigences communes. Par conséquent, cela entretient les différences normatives susceptibles de compromettre l'objectif même d'unification du marché intérieur. On retrouve cette difficulté pour la construction progressive du marché unique numérique.

La directive NIS 2[43] en offre une illustration particulièrement préoccupante. Adoptée pour renforcer le niveau commun de cybersécurité au sein de l'Union, elle repose sur une harmonisation minimale. Son article 5 autorise expressément les États membres à adopter ou maintenir des dispositions plus exigeantes. La disposition peut surprendre car elle a pour effet d'entraîner des différences entre États membres quant aux mesures de sécurité mises en œuvre par les entreprises pour prévenir les menaces. Cette possibilité peut conduire à des différences nationales dans le champ des entreprises assujetties, les exigences techniques, les obligations de notification des incidents et les modalités de contrôle. La directive prévoit notamment une alerte précoce dans un délai de vingt-quatre heures pour les incidents significatifs, tout en autorisant, sous les conditions de son article 5, le maintien ou l'adoption de mesures nationales d'un niveau de protection plus élevé[44]. Le problème est alors très concret pour les entreprises. Un opérateur exerçant ses activités dans plusieurs États membres ne peut pas nécessairement déployer un dispositif unique de conformité. Il peut devoir adapter ses procédures de déclaration, sa documentation technique et ses dispositifs de contrôle aux exigences de chaque État. À mesure que les législations nationales divergent, les coûts administratifs et juridiques de la conformité se multiplient. Cette situation peut particulièrement pénaliser les entreprises de taille intermédiaire qui souhaitent développer leurs activités au-delà de leur marché national.

---

[42] CEPD, *Document de synthèse concernant l'interaction entre le droit en matière de protection des données et le droit de la concurrence*, adopté le 16 janvier 2025, pts 20 et 21.

[43] Dir. (UE) 2022/2555 du 14 décembre 2022 (NIS 2), spéc. art. 5 et 23.

[44] Dir. (UE) 2022/2555, art. 5 (harmonisation minimale) et art. 23, § 4, a) (alerte précoce dans les vingt-quatre heures).

Plus préoccupant encore, la fragmentation peut affaiblir l'objectif de sécurité que l'harmonisation minimale entend précisément renforcer**.** Lorsque les exigences de notification et les modalités de surveillance diffèrent entre États membres, la collecte et le partage d'informations sur les incidents de cybersécurité peuvent s'en trouver compliqués, au risque de nuire à la coordination des autorités nationales face aux menaces transfrontières. L'étude d'impact publiée par la Commission le 20 janvier 2026 souligne précisément les difficultés liées à la complexité réglementaire et à l'insuffisance de coordination entre les acteurs de la cybersécurité européenne[45]. L'harmonisation minimale produit ainsi un double paradoxe. Elle accroît les obstacles réglementaires à l'activité transfrontière et peut en même temps compromettre l'efficacité de la protection qu'elle poursuit. À cet égard, le maintien de différences nationales ne constitue plus seulement une concession à la diversité des systèmes juridiques. Il devient une source potentielle d'affaiblissement du marché intérieur.

On pourrait objecter que ces difficultés tiennent essentiellement au choix d'une harmonisation minimale et qu'une harmonisation maximale permettrait de les résoudre. Cette conclusion mérite pourtant d'être nuancée. L'exemple récent de la nouvelle responsabilité du fait des produits défectueux[46] montre qu'une harmonisation présentée comme maximale peut elle-même laisser subsister des différences importantes entre les ordres juridiques nationaux. L'article 3 de la directive du 23 octobre 2024 consacre expressément une harmonisation maximale. Les États membres ne peuvent, sauf exception prévue par le texte, maintenir ou introduire des dispositions plus ou moins protectrices dans les matières couvertes par la directive. L'objectif est notamment de garantir aux entreprises des conditions de concurrence uniformes tout en adaptant le régime de responsabilité aux nouvelles technologies, en particulier aux logiciels et à l'intelligence artificielle[47]. Le problème fondamental est que cette harmonisation maximale demeure partielle dans ses effets. Plusieurs questions déterminantes pour la responsabilité des entreprises restent expressément soumises aux droits nationaux[48].

Premièrement, la directive (UE) 2024/2853 limite son régime de réparation aux catégories de dommages énumérées à l'article 6, paragraphe 1, sans couvrir les pertes purement économiques qui ne se rattachent à aucun de ces dommages. En outre, l'article 6, § 2 ne couvre les préjudices non matériels que dans la mesure où le droit national en admet la réparation, tandis que le considérant 23 leur laisse le soin de déterminer les modalités de calcul des indemnités. Ainsi, malgré l'harmonisation maximale affichée par le législateur européen, un même dommage causé par un produit défectueux peut donner lieu à des indemnisations différentes selon le droit national applicable.

Deuxièmement, l'article 14 laisse aux droits nationaux le soin d'organiser les recours entre les différents opérateurs responsables d'un même dommage. Prenons l'exemple d'un robot intégrant un logiciel d'intelligence artificielle défectueux. Le fabricant du robot peut être tenu d'indemniser la victime alors même que le défaut provient d'un logiciel fourni par une autre entreprise. Or, les conditions dans lesquelles il pourra ensuite récupérer tout ou partie de cette indemnisation auprès du fournisseur demeurent en partie régies par

[45] Commission européenne, Commission Staff Working Document, Impact Assessment Report, SWD(2026) 11 final, 20 janvier 2026, dans le cadre des propositions relatives à l'ENISA et à la simplification de NIS 2.

[46] Dir. (UE) 2024/2853 du 23 octobre 2024 relative à la responsabilité du fait des produits défectueux, spécialement art. 3 et 6.

[47] Dir. (UE) 2024/2853 du 23 octobre 2024 relative à la responsabilité du fait des produits défectueux, consid. 1, 3, 8 et 9 ; art. 2, § 4, 3, 6, § 2, 14 et 18.

[48] G. de Boiscuillé, « New Product Liability in the Age of AI: Modernisation under a Conservative Veil », European Journal of Consumer Law, 2026, n° 2.

les droits nationaux. Autrement dit, la directive précise le régime de responsabilité civile applicable en faveur de la victime mais laisse aux droits nationaux le soin de déterminer les modalités de la contribution des responsables à la dette de réparation. Une même situation peut donc conduire à une répartition différente de la charge définitive de l'indemnisation entre les entreprises selon le droit national applicable, malgré l'harmonisation maximale affichée par le législateur européen.

Troisièmement, l'article 18 permet aux États membres de maintenir sous certaines conditions ou d'introduire des dérogations à l'exonération pour risque de développement. Il s'agit pourtant d'une question essentielle pour les entreprises innovantes. Un fabricant peut-il être tenu responsable d'un défaut que l'état des connaissances scientifiques et techniques ne permettait pas de découvrir ? La directive autorise des réponses nationales différentes dans les limites qu'elle définit. Une entreprise développant une technologie nouvelle pourrait ainsi bénéficier de cette exonération dans un État membre mais en être privée dans un autre.

Enfin, la directive préserve expressément certains autres fondements nationaux de responsabilité contractuelle ou extracontractuelle[49]. Un même dommage peut donc continuer à relever de régimes juridiques dont l'articulation avec le droit spécial des produits défectueux varie selon les États membres. Le législateur européen préserve en effet l'application des régimes nationaux de responsabilité fondés sur d'autres faits générateurs que la seule défectuosité du produit. Ce faisant, il laisse subsister des différences susceptibles d'affecter les conditions dans lesquelles les entreprises répondent des dommages causés par leurs produits. Le risque de fragmentation tient ici à ce que les droits nationaux peuvent définir et sanctionner différemment ces fautes autonomes, ce qui conduit à soumettre les fabricants à des régimes de responsabilité civile différents selon les États membres.

En somme, le risque de fragmentation ne résulte pas ici d'hypothétiques divergences de transposition. Il s'opère par des renvois aux droits nationaux expressément prévus par le texte lui-même. Ces deux exemples permettent ainsi de dépasser l'opposition traditionnelle entre harmonisation minimale et harmonisation maximale. La véritable question n'est pas celle du degré d'harmonisation annoncé. Dans les deux cas, les entreprises peuvent demeurer confrontées à une pluralité d'environnements juridiques alors même que les règles européennes ont précisément pour ambition de faciliter leur activité sur l'ensemble du marché intérieur. Il n'est pas excessif de relever que ces divergences peuvent produire des conséquences économiques considérables pour les entreprises. Plusieurs éléments qui déterminent l'étendue de leur risque juridique restent susceptibles de varier selon les ordres juridiques nationaux. Cette incertitude peut compliquer l'évaluation des risques, le déploiement d'un produit ou d'un service, la négociation des contrats entre fabricants et fournisseurs, ainsi que la détermination des couvertures d'assurance nécessaires à la commercialisation de produits innovants. L'harmonisation maximale ne permet aucunement de garantir l'uniformité de l'exposition des entreprises au risque juridique de leur activité économique.

B) Les divergences nationales dans l'application des règles communes

L'harmonisation des règles européennes ne garantit pas nécessairement l'uniformité de leur application. La difficulté ne tient plus ici aux différences normatives autorisées par le législateur, mais aux conditions dans lesquelles les États membres assurent le respect des mêmes obligations. Or, si les règles sont communes, les institutions chargées de les appliquer ne le sont pas nécessairement**.** Cette dissociation peut engendrer une fragmentation institutionnelle **(1)**, susceptible de favoriser des divergences d'interprétation et de contrôle **(2).**

[49] Dir. (UE) 2024/2853, art. 2, § 4, relatif à la préservation de certains autres fondements de responsabilité.

1) La fragmentation institutionnelle

Le marché unique numérique présente une singularité institutionnelle tenant à la dispersion des autorités et des modèles de gouvernance. Alors que le droit européen tend à harmoniser les obligations applicables aux entreprises, leur surveillance demeure confiée à une pluralité d'autorités européennes et nationales. Le législateur de l'Union recourt ainsi à différents modèles de gouvernance, tantôt centralisés, tantôt décentralisés, tantôt hybrides. Le DMA privilégie une application centralisée par la Commission européenne. Le RGPD repose sur une surveillance décentralisée, assurée par les autorités nationales de protection des données. Le DSA et l'AI Act adoptent, quant à eux, des modèles hybrides, répartissant les compétences de surveillance entre la Commission et les autorités nationales selon les catégories d'opérateurs et les obligations concernées. Cette diversité institutionnelle soulève une question fondamentale : comment garantir une application uniforme du droit européen lorsque les autorités chargées de le faire respecter diffèrent selon les réglementations et les États membres ?

Le règlement sur l'intelligence artificielle en offre une illustration significative. Son article 70 impose aux États membres de désigner au moins une autorité notifiante et une autorité de surveillance du marché, tout en leur laissant la possibilité de répartir ces missions entre un ou plusieurs organismes. Une même réglementation européenne peut ainsi être appliquée par des autorités de nature différente selon l'organisation administrative retenue par chaque État membre. Cette liberté d'organisation n'est pas nécessairement problématique. Elle peut néanmoins le devenir lorsque les différences institutionnelles se traduisent par des capacités de contrôle inégales. Une autorité spécialisée dans les technologies numériques ne dispose pas nécessairement de la même expertise, des mêmes ressources ou des mêmes priorités qu'une autorité généraliste chargée de surveiller plusieurs secteurs économiques.

La Commission a elle-même reconnu que la décentralisation pouvait menacer l'unité du marché intérieur[50]. Pour l'adoption du DMA, la Commission a justifié le choix d'une application centralisée par la dimension paneuropéenne des contrôleurs d'accès et par le risque de fragmentation associé à une application décentralisée. Le législateur européen reconnaît lui-même les risques de fragmentation associés à l'application décentralisée du droit européen du numérique. L'adoption d'obligations identiques ne saurait permettre d'atteindre l'harmonisation lorsque leur application est susceptible de varier entre autorités nationales.

2) Les divergences d'interprétation, de contrôle et de moyens

La fragmentation institutionnelle ne constitue toutefois un véritable obstacle au marché intérieur que lorsqu'elle affecte l'application des règles communes. Le problème apparaît lorsque plusieurs autorités nationales ne donnent pas la même réponse juridique à une pratique comparable.

Une première difficulté concerne les divergences entre autorités nationales appliquant une même réglementation. L'application du RGPD est à ce titre révélatrice. En 2022, l'autorité irlandaise de protection des données considérait que Meta pouvait, en principe, invoquer la nécessité de l'exécution d'un contrat pour

[50] Commission européenne, proposition de règlement relatif aux marchés contestables et équitables dans le secteur numérique (DMA), COM(2020) 842 final, motifs relatifs au modèle d'application ; L. Zoboli et J. Mazur, « Enforcement Design in EU Digital Regulation: Lessons for the Digital Fairness Act », European Journal of Risk Regulation, 2026, DOI : 10.1017/err.2026.10108, p. 13.

justifier le traitement de données personnelles à des fins de publicité comportementale. Plusieurs autorités nationales ont contesté cette interprétation de l'article 6 du RGPD. Le différend a finalement été soumis au Comité européen de la protection des données qui a imposé une interprétation différente de celle initialement retenue par l'autorité irlandaise[51] .Une même règle européenne appliquée à une même pratique avait donc donné lieu à des appréciations opposées entre autorités nationales. Certes, le mécanisme de règlement des différends prévu par l'article 65 du RGPD a permis de rétablir une interprétation commune. Cet exemple démontre néanmoins précisément que l'uniformité des règles ne garantit pas spontanément celle de leur interprétation.

Une deuxième difficulté concerne les interventions de plusieurs autorités chargées d'appliquer des réglementations différentes à une même pratique. Le chevauchement des réglementations est susceptible de provoquer un chevauchement des compétences des autorités qui les mettent en œuvre. La question se pose notamment en droit de la consommation, susceptible de relever de plusieurs contrôles. La difficulté est documentée par la Commission elle-même. Le bilan de qualité du droit de la consommation numérique identifie les interfaces manipulatrices parmi les pratiques où la superposition de la directive 2005/29/CE, du RGPD et du DSA crée une insécurité juridique[52]. Une même interface peut relever du droit de la consommation, du RGPD ou du DSA, dont l'application est confiée à des autorités différentes. Certes, le DSA tente de prévenir cette difficulté en excluant son interdiction des interfaces manipulatrices lorsque les pratiques sont déjà couvertes par le RGPD ou par la directive sur les pratiques commerciales déloyales[53]. Cette règle d'articulation ne résout pas entièrement le problème de qualification juridique préalable. Encore faut-il déterminer si la manipulation constitue une pratique commerciale déloyale, affecte le traitement des données personnelles ou relève du champ résiduel du DSA. Or, cette appréciation peut susciter des désaccords entre autorités chargées d'appliquer des réglementations différentes. Une même interface pourrait ainsi être principalement appréhendée par une autorité de protection des données dans un État membre et par une autorité de protection des consommateurs dans un autre, selon les qualifications retenues, sans exclure que les deux régimes s'appliquent simultanément. La fragmentation institutionnelle risque alors de se prolonger en une fragmentation de l'application du droit dès lors que des pratiques identiques font l'objet d'appréciations ou de mesures de contrôle différentes selon les autorités nationales.

Une troisième difficulté apparaît lorsqu'une autorité nationale est amenée à interpréter une réglementation européenne qui ne relève pas de son domaine habituel de compétence, afin de qualifier une pratique relevant de ses propres attributions. L'arrêt *Meta Platforms*[54] en offre une illustration particulièrement significative. Saisie de la question de savoir si l'autorité allemande de concurrence pouvait apprécier la conformité au RGPD des pratiques de collecte et de traitement des données de Facebook pour établir un abus de position dominante, la Cour de justice a répondu par l'affirmative. Une autorité de concurrence peut donc être amenée à interpréter le RGPD alors même que son application relève normalement des autorités de protection des données. Le risque est évident. Que se passe-t-il si l'autorité de concurrence et l'autorité de protection des données retiennent des interprétations différentes d'une même disposition européenne ? La Cour reconnaît expressément ce risque au point 55 de son arrêt. Pour le prévenir, elle impose aux autorités de concurrence

[51] CEPD, décisions contraignantes 3/2022 et 4/2022 du 5 décembre 2022 (Meta Platforms Ireland Ltd, services Facebook et Instagram), adoptées au titre de l'art. 65, § 1, a), du RGPD ; Data Protection Commission (Irlande), décisions finales du 31 décembre 2022.

[52] Commission européenne, Commission Staff Working Document, « Fitness Check of EU Consumer Law on Digital Fairness », SWD(2024) 230 final, 3 octobre 2024.

[53] Règl. (UE) 2022/2065, art. 25, § 2.

[54] CJUE, 4 juillet 2023, Meta Platforms e.a. c. Bundeskartellamt, C-252/21, EU:C:2023:537, spéc. pts 47 à 59.

une obligation de coopération loyale avec les autorités compétentes en matière de données personnelles. Elles doivent notamment respecter les décisions déjà adoptées par ces dernières et les consulter lorsque les circonstances l'exigent.

Par ailleurs, la fragmentation dans l'application des règles communes ne se réduit pas aux divergences d'interprétation entre autorités nationales. Elle résulte également de différences institutionnelles, procédurales et techniques qui affectent l'effectivité du contrôle[55]. Des autorités appliquant une même réglementation européenne peuvent ainsi disposer de pouvoirs, de ressources et d'expertises différents. Elles peuvent engager des procédures selon des temporalités distinctes et développer des pratiques de sanction inégalement dissuasives. L'harmonisation des règles ne garantit donc pas nécessairement l'uniformité des conditions dans lesquelles les entreprises sont contrôlées au sein du marché intérieur.

Ces disparités peuvent inquiéter dans un contexte où le retard de compétitivité des entreprises européennes est mis en avant par le rapport Draghi[56]. Elles accroissent l'incertitude juridique pour les entreprises qui exercent leur activité économique dans plusieurs États membres et qui peuvent difficilement anticiper les conditions dans lesquelles leurs pratiques seront contrôlées, les délais de procédure ou les sanctions auxquelles elles s'exposent. Elles sont également susceptibles d'affecter les conditions de concurrence au sein du marché intérieur. En pratique, des entreprises soumises aux mêmes obligations européennes peuvent supporter des contraintes de conformité et des risques de sanction différents selon l'effectivité du contrôle exercé par les autorités nationales. Cette situation peut même encourager, lorsque les règles de compétence le permettent, des stratégies de localisation destinées à bénéficier d'un environnement réglementaire moins contraignant. Le paradoxe est donc qu'une réglementation uniforme peut produire des conditions de concurrence inégales lorsqu'elle n'est pas appliquée avec la même effectivité sur l'ensemble du territoire européen.

Conclusion. L'Union multiplie les instruments d'harmonisation pour construire un marché unique numérique. Cette accumulation contribue de manière paradoxale à entretenir de nouvelles formes de fragmentation juridique. D'une part, la multiplication des réglementations européennes fait apparaître des chevauchements dont l'articulation demeure parfois incertaine. La coexistence de règles communes ne garantit ni leur compatibilité ni leur complémentarité. Dans un environnement juridique où les obligations imposées aux entreprises sont de plus en plus interdépendantes, le législateur européen peine à assurer la cohérence d'ensemble des réglementations qu'il adopte. Pour les entreprises, la difficulté tient moins à la multiplication des règles qu'à l'incertitude entourant leur articulation**.** Cela complique leur mise en conformité et peut constituer un obstacle au développement de leurs activités économiques dans le marché intérieur. Ce défaut de cohérence peut ainsi engendrer une fragmentation juridique dans laquelle l'adoption de règles européennes communes, censées unifier le marché intérieur, peut conduire en pratique à des exigences de conformité divergentes selon les États membres. D'autre part, l'harmonisation européenne devrait davantage être appréciée au regard de la cohérence des contrôles exercés par les institutions européennes et les autorités nationales. La gouvernance du marché unique numérique se caractérise par une multiplication des autorités de régulation et une grande diversité de modèles institutionnels. Selon les réglementations, les compétences sont centralisées au niveau européen, décentralisées au niveau national ou partagées entre plusieurs autorités. Les mécanismes de coordination diffèrent également d'un texte à l'autre. Le marché unique numérique risque

[55] L. Zoboli et J. Mazur, « Enforcement Design in EU Digital Regulation », préc., pp. 5-7.

[56] M. Draghi, The Future of European Competitiveness, préc.

ainsi de demeurer un espace régi par des règles communes mais appliquées selon des interprétations, des pratiques administratives et des capacités de contrôle différentes d'un État membre à l'autre. Ces disparités peuvent entretenir l'incertitude juridique pour les entreprises et limiter les bénéfices attendus de l'harmonisation européenne. Ce constat ne vise pas à remettre en cause l'ambition européenne d'unification du marché numérique. Il invite au contraire à repenser les conditions de sa réalisation. Promouvoir une meilleure articulation entre les réglementations européennes, évaluer plus systématiquement leurs effets cumulés et renforcer la coordination entre les autorités compétentes constituent autant de pistes de réflexion. L'approfondissement du marché unique numérique pourrait ainsi passer moins par la multiplication de nouvelles règles que par l'élaboration d'une théorie de la complémentarité intégrative des règles de l'Union.