UCLouvain

Faculté de droit et de criminologie

# Le Digital Markets Act à l'épreuve du pluralisme normatif

## Entre coexistence et tensions : vers une recomposition des équilibres concurrentiels en Europe ?

NOM et Prénom de l'étudiant.e : DZIATKIEWICZ Miriam
Promoteur.trice/Assistant.e: Damien Gérard
Lecteur.trice.s :
Année académique 2025-2026
Master en droit à finalité droit européen

**Plagiat et erreur méthodologique grave**

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 107 à 114 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment **http://www.uclouvain.be/plagiat**.

---

**Engagement d'intégrité – Travaux écrits et mémoires d'étudiant.e.s**

Je reconnais avoir pris connaissance des règles d'or de l'honnêteté intellectuelle ainsi que des Lignes directrices sur l'usage responsable des outils d'intelligence artificielle de l'UCLouvain (disponibles sur le site www.uclouvain.be/drt - page "règlements") et je m'engage à respecter les valeurs d'intégrité et d'honnêteté qui fondent les règles et recommandations adoptées au sein de la communauté universitaire.

En particulier :

***Engagement sur l'authenticité de mon mémoire/travail écrit***

- *Je déclare sur l'honneur que j'ai préparé et rédigé moi-même ce mémoire/travail écrit.*

***Reconnaissance du plagiat comme faute***

- Je suis conscient·e que le plagiat consiste à réutiliser d'autres documents et sources, même partiellement, sans mentionner le nom de l'auteur ni/ou de la source. Reproduire littéralement des passages d'un autre document, éventuellement traduits, sans les placer entre guillemets, même si l'auteur et la source de cette œuvre sont mentionnés, constitue également un plagiat.
- *Je reconnais que le plagiat constitue une faute grave qui* entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du Règlement général des études et des examens (RGEE).
- Je m'engage à *ce que mon mémoire/travail ne constitue pas une reprise, même partielle, d'un autre document publié ou non, attribué à une personne ou anonyme.*

***Engagement à citer mes sources***

- *Je m'engage à attribuer à leur(s) auteur(s) toutes les idées, informations, données sur lesquelles je m'appuie. Je m'engage à référencer tous les emprunts intégrés au mémoire/travail (sous la forme de phrases, graphes, cartes, schémas, tableaux, etc.). Les références (par exemple, en note de bas de page) sont conformes aux exigences académiques et scientifiques (telles que présentées dans les cours de méthodologie, les séances de formation liées au Séminaire d'accompagnement des mémoires en Master et les guides de citation).*

**Engagement quant à l'usage d'outils d'intelligence artificielle (IA) générative**

- Je m'engage à utiliser les outils d'IA générative, en particulier les générateurs de textes, de manière responsable, comme complément de mon apprentissage et sans chercher à contourner les exigences académiques.
- Je m'engage à respecter les Lignes directrices relatives à l'usage responsable de l'IA générative. Elles m'obligent notamment à référencer adéquatement les outils d'IA lorsque je reprends de manière littérale les contenus qu'ils ont générés. En revanche, certains usages de ces outils, par exemple comme assistant linguistique (pour corriger l'orthographe, la syntaxe ou le style), ne doivent pas être mentionnés.
- Je suis conscient·e que les contenus générés par ces outils d'IA ne reflètent pas nécessairement les faits/sources et je m'engage donc à toujours vérifier l'exactitude de ces contenus dans une démarche scientifique.
- Je m'engage à respecter toutes les consignes spécifiques pour le travail/mémoire, ainsi que les exigences de transparence et de documentation du processus ayant abouti au travail/mémoire, notamment en sauvegardant les conversations avec ces outils d'IA.
- Je m'engage à fournir, sur demande, des explications sur la manière dont j'ai utilisé ces outils.
- Je reconnais que le non-respect de ces exigences et de l'intégrité académique peut constituer un abus et être considéré comme une irrégularité au titre des articles 107 et suivants du RGEE et entraîner des sanctions telles que prévues aux articles 111 et suivants du RGEE.

**Remerciements**

La rédaction de ce mémoire n'aurait pas été possible sans le soutien, direct ou indirect, de nombreuses personnes auxquelles je souhaite ici exprimer ma gratitude.

Je tiens en premier lieu à remercier le Professeur Damien Gérard pour sa direction et ses précieux conseils tout au long de ce travail.

Je remercie également ma famille et mes amis, dont le soutien constant et la patience face à mes doutes ont été, tout au long de ces mois, d'un appui précieux.

Ce mémoire a été rédigé pour l'essentiel dans les bibliothèques de l'Université de Glasgow, au cours de cinq mois passés en Écosse. Il convient d'ailleurs de rendre hommage au climat écossais, dont les pluies aussi généreuses que continues ont constitué, involontairement mais efficacement, la meilleure des motivations pour ne pas quitter la bibliothèque.

## Table des matières

**I. INTRODUCTION GÉNÉRALE ..... 1**

**II. PARTIE 1. L'APPLICATION CONCRÈTE DES RÉGIMES PARALLÈLES : DES CAS EMBLÉMATIQUES RÉVÉLATEURS DE TENSIONS ET DE COMPLÉMENTARITÉS ..... 4**

A. L'EXEMPLE PARADIGMATIQUE DE L'ALLEMAGNE : SECTION 19A GWB VS DMA ..... 5
*1. Le mécanisme de la section 19(a) GWB ..... 6*
*2. L'application pratique de la section 19a GWB depuis 2021 ..... 10*
*3. Section 19a et DMA ..... 14*
B. AUTRES CAS NATIONAUX DE RÉGULATION OU DE CONTENTIEUX NUMÉRIQUES ..... 18
C. LA FRAGMENTATION NORMATIVE COMME RISQUE SYSTÉMIQUE : LE PRISME DES ARTICLES 1(5) ET 1(6) DU DMA ..... 28

**II. PARTIE 2. UNE RECOMPOSITION DES ROLES ET DES NORMES : ARTICULATION, HIÉRARCHIE ET RECOMPOSITION DES LOGIQUES CONCURRENTIELLES ..... 30**

A. QUELS RÔLES POUR LES AUTORITÉS NATIONALES DANS LE NOUVEAU SYSTÈME ? ..... 30
B. DMA ET DROIT EUROPÉEN DE LA CONCURRENCE : COHABITATION OU REFONDATION ? . 37
*1. Le DMA, une nouvelle catégorie normative : rupture ou continuité avec l'antitrust ? 37*
*2. La portée conceptuelle : nouvelle catégorie ou extension déguisée de l'antitrust .. 41*
*3. Les mécanismes d'articulation : absence de préjudice et ne bis in idem ..... 42*
*4. Vers un brouillage normatif irréductible ? ..... 47*

**III. PARTIE 3. UN DMA A L'ÉPREUVE DU TEMPS : RÉFORMES INSTITUTIONNELLES ET DÉFIS STRUCTURELS ÉMERGENTS ..... 48**

A. LA RECOMPOSITION DU ROLE DES AUTORITES NATIONALES : PLAIDOYER POUR UNE SUBSIDIARITE FONCTIONNELLE ..... 49
*1. Les insuffisances structurelles du modèle de coopération actuel ..... 49*
*2. Vers une subsidiarité fonctionnelle : esquisse d'une délégation ciblée ..... 51*
*3. La révision de l'article 53 comme fenêtre d'opportunité manquée ..... 58*
B. LE CATALOGUE DES SERVICES DE PLATEFORME ESSENTIELS A L'EPREUVE DES REALITES EMERGENTES ..... 59
*1. Le cloud : un vide de désignation aux effets systémiques ..... 59*
*2. L'intelligence artificielle et les agents autonomes : quand le catalogue devient obsolète ..... 61*
*3. Fit for purpose ou future-proof : la tension irrésolue du rapport Article 53 ..... 62*

**IV. CONCLUSION ..... 63**

**V. BIBLIOGRAPHIE ..... 66**

## I. INTRODUCTION GÉNÉRALE

La transformation rapide des marchés numériques, sous l'impulsion des grandes plateformes que sont Google, Amazon, Apple, Meta ou Microsoft[1], a profondément déstabilisé les fondements traditionnels du droit de la concurrence en Europe. Dotées d'un pouvoir structurel sans précédent, ces entreprises ne se contentent plus de participer à la concurrence : elles en fixent désormais les conditions d'accès. La concentration du pouvoir économique et informationnel entre les mains d'un nombre restreint d'acteurs a mis en lumière les limites fonctionnelles et temporelles du droit européen de la concurrence, tel qu'il s'est construit autour des articles 101 et 102 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Ciblant des comportements illicites par nature *ex post* et s'appliquant de manière souvent lente et fragmentaire face à des pratiques systémiques, ce cadre a été jugé insuffisant pour préserver l'équilibre des marchés numériques contemporains.[2] L'affaire *Google Shopping*, ouverte en 2010 et clôturée par une amende de 2,42 milliards d'euros en 2017, aura mobilisé sept années de procédure pour sanctionner une pratique que des centaines de millions d'utilisateurs subissaient quotidiennement.[3] Ce décalage entre le temps du marché et le temps de la preuve n'était pas conjoncturel : en 2019, le rapport Crémer, de Montjoye et Schweitzer, commandé par la commissaire Vestager, concluait qu'un régime réglementaire d'une nature différente serait nécessaire à terme.[4]

C'est dans ce contexte qu'a été adopté le règlement (UE) 2022/1925, dit *Digital Markets Act* (DMA), entré en vigueur le 1er novembre 2022 et pleinement applicable depuis le 2 mai 2023.[5] Ce texte constitue une innovation majeure dans le droit économique de l'Union : il ne s'inscrit pas dans une logique répressive mais dans une logique de régulation *ex ante*, en imposant de

---

[1] L'acronyme GAMAM désigne les cinq grandes plateformes numériques faisant l'objet de la régulation DMA : **G**oogle (Alphabet), **A**mazon, **M**eta, **A**pple et **M**icrosoft. La désignation antérieure GAFAM incluait Facebook (désormais Meta) en lieu et place de Microsoft pour la lettre M.

[2] F. DONNAT, « Summary and introduction », *Concurrences*, n° 3-2022, p. 2 ; D. ZIMMER, « The DMA: An ex ante evaluation », *Concurrences*, n° 3-2022, pp. 5 à 6 ; S.-P. BRANKIN et P. TREACY, « The DMA: Challenges for the regulator as well as the regulated », *Concurrences*, n° 3-2022, pp. 15 à 16.

[3] Commission européenne, décision du 27 juin 2017, *Google Search (Shopping)*, affaire AT.39740, *J.O.U.E.*, C 9, 12 janvier 2018 ; C.J. (gde ch.), arrêt *Google et Alphabet c. Commission*, 10 septembre 2024, C-48/22 P, EU:C:2024:726.

[4] J. CRÉMER, Y.-A. DE MONTJOYE et H. SCHWEITZER, *Competition Policy for the Digital Era*, rapport pour la Commission européenne, 2019, p. 125-126.

[5] 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 (*Digital Markets Act*, DMA), *J.O.U.E.*, L 265, 12 octobre 2022.

manière anticipée un ensemble d'obligations comportementales aux entreprises qu'il désigne comme contrôleurs d'accès, ou *gatekeepers*. L'objectif du législateur est clair : garantir la contestabilité des marchés numériques, entendue comme la capacité effective des concurrents d'y accéder sur la base des mérites de leurs propres services,[6] et assurer l'équité des relations commerciales entre contrôleurs d'accès et utilisateurs, en prohibant tout avantage disproportionné imposé unilatéralement.[7] Pour être désignée, une entreprise doit remplir trois conditions cumulatives tenant à son impact sur le marché intérieur, à la nature de passerelle de son service et à la solidité de sa position, en fournissant l'un des services de plateforme essentiels énumérés exhaustivement par le règlement : moteurs de recherche, réseaux sociaux, services d'intermédiation, systèmes d'exploitation, navigateurs, assistants virtuels, cloud computing.[8]

Le DMA ne s'est cependant pas posé dans un vide normatif. D'une part, les articles 101 et 102 TFUE et leurs équivalents nationaux continuent de s'appliquer aux contrôleurs d'accès, le règlement affirmant expressément à son article 1(6)(a) qu'il n'y déroge pas. D'autre part, certains États membres n'avaient pas attendu Bruxelles pour légiférer : l'Allemagne avait dès janvier 2021 introduit la section 19a de sa loi contre les restrictions de concurrence (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen* ou GWB), instrument innovant permettant au Bundeskartellamt de désigner des entreprises d'importance trans-sectorielle et d'interdire certains comportements, dans un cadre que le Bundesgerichtshof a, dans sa décision du 23 avril 2024 relative à Amazon, qualifié de droit de la concurrence au sens de l'article 1(6)(b) du DMA, confirmant ainsi sa survie juridique face au règlement européen.[9] C'est cette coexistence entre normes européennes et dispositifs nationaux, entre régulation *ex ante* et sanctions *ex post*, qui soulève les tensions fondamentales que ce mémoire entend analyser. Une tension normative d'abord : le DMA impose des obligations *per se* sans démonstration d'effets concrets, là où l'antitrust classique raisonne au cas par cas, soulevant notamment des questions au regard du principe *ne bis in idem*

[6] Règlement (UE) 2022/1925, *op. cit*., considérant 32 : « la contestabilité devrait se rapporter à la capacité des entreprises à surmonter efficacement les barrières à l'entrée et à l'expansion, et à faire concurrence au contrôleur d'accès sur la base des mérites de leurs produits et services ».

[7] Règlement (UE) 2022/1925, *op. cit*., considérant 33 : « l'iniquité devrait être liée à un déséquilibre entre les droits et obligations des entreprises utilisatrices lorsque le contrôleur d'accès obtient un avantage disproportionné ».

[8] Règlement (UE) 2022/1925, *op. cit*, art. 3, §1er ; art. 2, §2, pour la liste exhaustive des services de plateforme essentiels.

[9] Règlement (UE) 2022/1925, *op. cit*., art. 1(5) et 1(6) ; BGH, 23 avril 2024, affaire KVB 56/22, *Amazon — Überragende marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb*, points 189, qualifiant la section 19a GWB de droit de la concurrence au sens de l'art. 1(6)(b) DMA.

tel que reconfiguré par les arrêts *bpost* et *Nordzucker* du 22 mars 2022.[10] Une tension institutionnelle ensuite : le DMA confie à la seule Commission un monopole d'exécution organisé par l'article 38 du règlement,[11] que des ressources manifestement insuffisantes fragilisent en pratique.[12] Une tension prospective enfin : le catalogue normatif du règlement peine à appréhender les réalités émergentes du *cloud computing*[13] et de l'intelligence artificielle agentique. Ces tensions, déjà profondes sur le plan juridique, ont acquis une acuité particulière depuis le retour de Donald Trump à la Maison-Blanche en janvier 2025 : six des sept contrôleurs d'accès désignés étant des entreprises américaines, les amendes prononcées en avril 2025 à l'encontre d'Apple et de Meta ont déclenché des menaces de rétorsion tarifaire et placé le DMA au cœur d'un affrontement commercial transatlantique susceptible d'influer directement sur la marge de manœuvre de la Commission dans l'exécution du règlement.[14] C'est dans ce contexte géopolitique, dont les effets sur la marge de manœuvre de la Commission dans l'exécution du règlement sont documentés dans ce mémoire, que s'inscrit la présente recherche.

Peut-on, dès lors, parler d'une recomposition ordonnée du cadre concurrentiel européen à l'ère numérique, ou assiste-t-on à une juxtaposition potentiellement conflictuelle de régimes divergents ? Et où se situe le point d'équilibre entre la logique de centralisation européenne que le DMA revendique et la marge d'autonomie nationale que les États membres entendent préserver ? Pour explorer ces tensions, le présent mémoire adopte une démarche inductive, en partant de cas concrets pour élaborer une analyse structurelle d'ensemble. La première partie

---

[10] C.J. (gde ch.), arrêt *bpost SA c. Autorité belge de la concurrence*, 22 mars 2022, C-117/20, EU:C:2022:202 ; C.J. (gde ch.), arrêt *Bundeswettbewerbsbehörde c. Nordzucker AG e.a.*, 22 mars 2022, C-151/20, EU:C:2022:203 ; Voy. en ce sens M. D'HALLUIN, « The DMA: An Ambitious Act with Countless Challenges », *Concurrences*, n° 3-2022, pp. 13-14.

[11] Règlement (UE) 2022/1925, *op. cit*., art. 38.

[12] Discours d'O. GUERSENT, directeur général de la DG COMP, « Keynote Speech at the Annual CRA Brussels Conference », 6 décembre 2023, p. 2 (évoquant plus de 150 dossiers en cours de traitement simultané) ; « Suboptimal staffing », *Global Competition Review*, 1er avril 2025, disponible sur https://globalcompetitionreview.com/article/suboptimal-staffing-the-briefing-1-april-2025, rapportant les déclarations d'O. GUERSENT selon lesquelles la Commission s'était vu promettre quatre-vingts agents pour l'application du DMA mais n'en avait nommé que dix-neuf, situation qualifiée de « suboptimale ».

[13] Le *cloud computing* (ou informatique en nuage) désigne la fourniture à la demande, via internet, de ressources informatiques (capacités de calcul, stockage, bases de données, logiciels) sans que l'utilisateur n'en soit propriétaire. Il se décline en trois modèles principaux : IaaS (infrastructure), PaaS (plateforme) et SaaS (logiciel). Il figure parmi les services de plateforme essentiels énumérés à l'art. 2, §2, i), du Règlement (UE) 2022/1925, op. cit.

[14]Commission européenne, communiqué de presse IP/25/1085, 23 avril 2025, disponible sur https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1085 ; M. KIRKWOOD, « Digital Markets Act Roundup: March 2025 », *TechPolicy.Press*, 10 avril 2025, disponible sur https://www.techpolicy.press/digital-markets-act-roundup-march-2025/ ; « EU prepares tougher tech enforcement in 2026 as Trump warns of retaliation », *European Business Magazine*, 7 février 2026, disponible sur https://europeanbusinessmagazine.com/european-news/eu-prepares-tougher-tech-enforcement-in-2026-as-trump-warns-of-retaliation/.

examine les dynamiques d'application du DMA au contact des initiatives nationales qui lui préexistaient (et les différentes réactions des ANC face au DMA), à travers l'exemples allemand, néerlandais, belge et français, révélant comment la prétendue architecture d'harmonisation du règlement a produit, à l'échelle des États membres, une mosaïque de stratégies institutionnelles dont la cohérence reste tributaire des lignes de partage tracées par ses articles 1(5) et 1(6). La deuxième partie analyse la recomposition des hiérarchies normatives et institutionnelles qu'engendre ce règlement hybride, en examinant les limites opérationnelles du monopole d'exécution de la Commission, la tension structurelle entre logique *per se* et logique *effects-based*, ainsi que les mécanismes censés gouverner la coexistence des deux régimes, dont l'efficacité réelle se révèle sensiblement inférieure à ce que la formulation du règlement laisse espérer. La troisième partie, enfin, projette l'analyse vers les défis structurels émergents que deux années d'application effective ont mis en lumière, en proposant notamment un mécanisme de délégation fonctionnelle ciblée inspiré du Mécanisme de Surveillance Unique bancaire et en interrogeant l'aptitude du catalogue normatif à appréhender les évolutions technologiques que le texte n'avait pas anticipées. L'objectif de ce mémoire est ainsi double : comprendre les conditions juridiques et institutionnelles de coexistence entre le DMA et les régulations concurrentielles classiques et proposer une lecture critique des dynamiques d'hybridation normative dans un contexte de transformation structurelle de l'économie numérique, au sein duquel la tension entre ambition régulatoire européenne et souveraineté technologique américaine confère à ces questions une acuité que leurs seuls mérites juridiques ne sauraient à eux seuls expliquer.

## II. PARTIE 1. L'APPLICATION CONCRÈTE DES RÉGIMES PARALLÈLES : DES CAS EMBLÉMATIQUES RÉVÉLATEURS DE TENSIONS ET DE COMPLÉMENTARITÉS

L'examen du DMA au contact des réalités nationales qui lui préexistaient ou qui se sont adaptées à son avènement impose de partir d'un constat chronologique : c'est en Allemagne que tout commence. Bien avant que le législateur européen ne finalise le texte du règlement, le Bundeskartellamt[15] disposait déjà, depuis janvier 2021, d'un instrument conçu pour répondre aux mêmes préoccupations structurelles.[16] La section 19a GWB n'est pas seulement un

[15] Le Bundeskartellamt est l'autorité fédérale allemande chargée du contrôle des pratiques anticoncurrentielles, du contrôle des concentrations et de la régulation des marchés numériques en Allemagne, présentation institutionnelle, disponible sur https://www.bundeskartellamt.de/EN/Bundeskartellamt/AboutUs/aboutus_node.html.

[16] Loi contre les restrictions de concurrence (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*, GWB), 10e réforme, janvier 2021, introduisant la section 19a. Voy. T. BAUERMEISTER, « Section 19a GWB as the German 'Lex

précédent historique ; elle est le laboratoire dans lequel ont été expérimentées, pour la première fois dans un cadre juridiquement contraignant, les logiques d'intervention *ex ante* sur les grandes plateformes numériques que le DMA allait ensuite codifier à l'échelle de l'Union, certains auteurs allant jusqu'à conférer à l'Allemagne un rôle de pionnier dans la régulation des plateformes numériques.[17] L'analyse de son mécanisme, de son application pratique depuis 2021 et de son articulation avec le règlement européen constitue ainsi le point de départ naturel de la présente partie (Section 1). L'exemple allemand n'épuise cependant pas la diversité des réponses nationales. D'autres États membres ont, chacun à leur manière, choisi une posture face au règlement : activisme procédural aux Pays-Bas, coopération institutionnelle assumée en Belgique, prudence stratégique en France. Ces choix divergents, qui traduisent autant de lectures différentes des articles 1(5) et 1(6) du règlement,[18] révèlent que la prétendue architecture d'harmonisation du DMA laisse, en pratique, un espace national d'intervention dont les contours restent à définir (Section 2). C'est précisément cet espace et le risque de fragmentation normative qu'il recèle, qu'il convient d'examiner à travers le prisme de ces dispositions, dont certains auteurs ont relevé qu'elles pouvaient paradoxalement aggraver la fragmentation qu'elles entendaient prévenir[19] (Section 3).

### A. L'exemple paradigmatique de l'Allemagne : section 19a GWB vs DMA

La section 19a GWB ne s'appréhende pleinement qu'à la lumière de la décision *Facebook*[20] de 2019, qui en constitue la matrice intellectuelle et rend intelligible la rupture opérée par le législateur allemand avec la logique *ex post* du droit antitrust classique. Son mécanisme (i), son

---

GAFA' - Lighthouse Project or Superfluous National Solo Run? », *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*, vol. 26, 2022, p. 77.

[17] S. FRANK et M. FRANK, « The Race to Regulate Big Tech - Lessons from Germany », *Australian Journal of Competition and Consumer Law*, 2023, p. 2.

[18] Règlement (UE) 2022/1925 du 14 septembre 2022 (DMA), *J.O.U.E.*, L 265, 12 octobre 2022, art. 1(5) et 1(6). L'article 1(5) interdit aux États membres d'imposer aux contrôleurs d'accès des obligations supplémentaires poursuivant les finalités propres du règlement. L'article 1(6) préserve en revanche l'application parallèle du droit antitrust européen et national ainsi que des instruments nationaux qualifiables de droit de la concurrence au sens strict.

[19] J. VAN DEN BOOM, « What does the Digital Markets Act harmonize ? Exploring interactions between the DMA and national competition laws », *European Competition Journal*, vol. 19, n° 1, 2023, pp. 70-73 ; l'auteur identifie trois interprétations radicalement différentes de l'effet harmonisateur des art. 1(5) et 1(6) et conclut que l'architecture du règlement peut paradoxalement aggraver la fragmentation normative qu'il entendait prévenir.

[20] Bundeskartellamt, décision du 6 février 2019, *Facebook — Exploitative business terms pursuant to Section 19(1) GWB for inadequate data processing* (affaire B6-22/16), disponible sur https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/EN/Fallberichte/Missbrauchsaufsicht/2019/B6-22-16.html. La procédure avait été ouverte en mars 2016 ; il aura donc fallu trois années pour aboutir à une décision sanctionnant des pratiques que des millions d'utilisateurs subissaient quotidiennement.

application pratique depuis 2021 (ii) et son articulation avec le DMA (iii) seront examinés successivement.

### 1. Le mécanisme de la section 19(a) GWB

L'exemple allemand apparaît comme le cas emblématique d'une initiative nationale développée en amont de l'adoption du DMA et désormais confrontée à l'émergence d'un cadre européen harmonisé. Avec l'adoption, en janvier 2021, de la dixième réforme du *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen* (GWB)[21], le législateur allemand a introduit un nouvel instrument destiné à répondre au pouvoir de marché des grandes plateformes numériques, en particulier à travers la section 19a GWB.[22] Cette adoption précoce revêt une importance particulière dans la mesure où elle intervient alors que l'Union européenne n'avait pas encore finalisé le Digital Markets Act illustrant une volonté innovante du législateur allemand de combler de manière autonome les lacunes perçues du droit de la concurrence applicable aux marchés numériques.[23] Cette réforme s'inscrit dans un contexte marqué par une volonté explicite de modernisation des outils du droit de la concurrence, face à des marchés caractérisés par des effets de réseau importants, une forte concentration et un rôle central de l'accès aux données dans la structuration du pouvoir du marché.[24] Dans son analyse du développement de ces mouvements, la doctrine met en évidence l'émergence d'un mouvement global de transformation des cadres juridiques applicables aux grandes entreprises technologiques. Plusieurs juridictions ont ainsi engagé une « course à la régulation » visant à dépasser les limites du droit antitrust classique, notamment en développant des mécanismes d'intervention *ex-ante* permettant de contenir en amont les comportements des plateformes.[25] Dans ce contexte, l'initiative allemande se distingue par son caractère précoce et structurant, certains auteurs allant jusqu'à considérer qu'elle confère à l'Allemagne un rôle de « pionnier » dans la régulation des plateformes numériques.[26]

---

[21] *Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen für ein fokussiertes, proaktives und digitales Wettbewerbsrecht 4.0 und anderer wettbewerbsrechtlicher Bestimmungen* (GWB-Digitalisierungsgesetz), du 18 janvier 2021, *BGBl.* I, S. 2, entré en vigueur le 19 janvier 2021.

[22] GWB, section 19a, introduite par la 10e réforme, janvier 2021.

[23] J. C. HÖFT et F. ROTERING, « The German Parliament enacts a new Digitalization Act with statutory tool-box to tackle potential market power of digital giants with additional noteworthy changes to merger control, cooperations, compliance, and dawn raids », *e-Competitions Antitrust Case Laws e-Bulletin*, janvier 2021, art. n° 98736, p. 2.

[24] S. DETHOF et L. JOSTEN, « Bundeskartellamt Gives Users of Google Services Better Control over their Data on the Basis of Section 19a of the German Competition Act, GWB (Germany) », *J. Eur. Comp. L. & Pract.*, 2024, p. 109.

[25] S. FRANK et M. FRANK, op. cit., p. 2.

[26] S. FRANK et M. FRANK, op. cit., p. 2.

Avant de tenter d'appréhender ce mécanisme novateur, il convient d'essayer de comprendre pourquoi le législateur allemand a franchi ce pas. Le décision *Facebook* nous ramène à la genèse même de ce nouvel instrument. Le 6 février 2019, le Bundeskartellamt a adopté une décision prohibant Facebook de combiner, sans consentement volontaire des utilisateurs, les données collectées sur des sources tierces (sites web, applications, services du groupe) avec les données du réseau social lui-même.[27] Fondée sur l'article 19 GWB[28], cette décision constatait un abus de position dominante d'un genre nouveau : non pas une exploitation par les prix mais une exploitation par les conditions contractuelles, rendues possibles par l'asymétrie structurelle entre une plateforme détenant plus de 80% du marché allemand des réseaux sociaux privés et des utilisateurs privés de toute autonomie contractuelle réelle.[29] La décision était innovante à plus d'un titre. Elle mobilisait le *RGPD*[30] comme étalon de l'abus concurrentiel, opérant une jonction inédite entre droit de la protection des données et droit de la concurrence que la CJUE allait ultérieurement valider dans l'arrêt *Meta c. Bundeskartellamt*[31] en 2023. Elle révélait surtout, avec une acuité particulière, les limites des instruments classiques : la procédure initiée en mars 2016 avait abouti à une décision en 2019. Il aura fallu trois ans de procédure pour sanctionner des pratiques que des millions d'utilisateurs subissaient quotidiennement dans un marché dont la dynamique de « *tipping* »[32] rendait chaque année d'attente plus couteuse.[33] C'est précisément ce constant d'inadéquation temporelle et probatoire qui a conduit le législateur allemand à concevoir, dès 2020, un instrument structurellement différent : non plus la constatation *ex post* d'un abus mais la désignation *ex ante* d'une entreprise dont le pouvoir

---

[27] Bundeskartellamt, décision du 6 février 2019, *Facebook* (affaire B6-22/16), op. cit.

[28] L'article 19 GWB interdit l'abus de position dominante au sens classique du droit allemand de la concurrence, qui constitue le fondement général sur lequel la décision *Facebook* de 2019 a été rendue, avant l'introduction de la section 19a en 2021. Voy. GWB, section 19, disponible sur : https://www.gesetze-im-internet.de/gwb/__19.html .

[29] *Ibid.* ; voy. aussi T. BAUERMEISTER, op. cit., pp. p. 76-77 et 88.

[30] Le RGPD désigne le Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, *J.O.U.E.*, L 119, 4 mai 2016, disponible sur : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0679 .

[31] C.J. (gde ch.), arrêt *Meta Platforms Inc. e.a. c. Bundeskartellamt*, 4 juillet 2023, C-252/21, EU:C:2023:537.

[32] Le *tipping* (ou basculement) désigne le phénomène par lequel, dans un marché caractérisé par de forts effets de réseau, un léger avantage acquis par un acteur peut conduire à sa domination totale et irréversible, les utilisateurs migrant massivement vers la plateforme dominante, rendant ainsi chaque période d'inaction réglementaire particulièrement coûteuse.

[33] S. FRANK et M. FRANK, op. cit., p. 2 ; Bundeskartellamt, décision du 6 février 2019, *Facebook*, affaire B6-22/16, op. cit., résumé, pp. 1 à 2, disponible sur : https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/EN/Fallberichte/Missbrauchsaufsicht/2019/B6-22-16.html .

trans-sectoriel justifie une intervention préventive. La section 19a GWB est en ce sens l'enfant direct de l'affaire Facebook.

Cette innovation normative repose sur une transformation profonde de la logique d'intervention du droit de la concurrence. Alors que les instruments traditionnels, fondés notamment sur l'article 102 TFUE et ses équivalents nationaux, reposent sur la constatation d'un abus de position dominante, la section 19a du GWB introduit un mécanisme permettant l'intervention en amont, sur base d'une analyse structurelle du pouvoir de marché des entreprises concernées.[34] Comme le précise le texte même de la disposition, le Bundeskartellamt peut adopter une décision déclaratoire constatant qu'une entreprise présente une « importance primordiale pour la concurrence sur plusieurs marchés »[35] en tenant compte notamment de sa position dominante, de sa puissance financière, de son intégration verticale ou encore de son accès aux données pertinentes pour la concurrence.[36] La portée de cette qualification est déterminante. En effet, une fois cette désignation opérée, l'autorité de concurrence dispose d'un pouvoir étendu lui permettant d'interdire un ensemble de comportement considérés comme particulièrement préjudiciables à la concurrence.[37] Parmi ces comportements figure notamment le « *self-preferencing* »[38], les restrictions d'accès aux marchés ou encore l'exploitation des données collectées auprès des utilisateurs.[39] La structure se présente donc en deux étapes, désignation puis interdiction. Dans un premier temps, l'autorité établit qu'une entreprise revêt une importance primordiale pour la concurrence sur plusieurs marchés. Dans un second temps, elle peut, sur cette base, proscrire certains comportements jugés anticoncurrentiels. En pratique, ces deux phases peuvent être articulées de manière concomitante, bien que, dans ses premières décisions, l'autorité se soit limitée à la seule désignation des entreprises concernées, notamment

[34] T. BAUERMEISTER, op. cit., pp. 88-89 ; S. DETHOF et L. JOSTEN, op. cit., pp. 108-109.

[35] GWB, section 19a(1) , traduction libre. Texte original en allemand : « überragende marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb ».

[36] T. BAUERMEISTER, op. cit., pp. 81-82.

[37] T. BAUERMEISTER, op. cit., p. 82.

[38] L'*auto-préférence* (*self-preferencing*) désigne le fait pour un opérateur de favoriser ses propres services au détriment de ceux de ses concurrents, notamment en les affichant de manière plus avantageuse ou en les préinstallant de façon exclusive. Voy. GWB, *op. cit.*, section 19a (1).

[39] GWB, *op. cit*., section 19a (2).

dans les affaires Google[40], Meta[41] et Amazon[42].[43] Il convient toutefois de nuancer cette présentation en soulignant que la section 19a(2) ne prévoit pas en elle-même une interdiction automatique des comportements visés mais se limite à établir un catalogue de pratiques potentiellement préjudiciables.[44] En conséquence, le Bundeskartellamt doit, dans chaque cas, adopter une décision spécifique d'interdiction, sur la base d'une appréciation concrète des circonstances.[45] Comme le relève la doctrine, les termes employés par la disposition sont volontairement abstraits afin de permettre à l'autorité de procéder à une analyse au cas par cas (« *case-by-case basis* ») et de préciser, en fonction des situations, la portée des obligations imposées aux entreprises concernées.[46] Ainsi, ce n'est qu'après la double étape de désignation puis d'interdiction que les règles de comportement deviennent juridiquement contraignantes pour l'entreprise. De manière complémentaire, il convient de souligner que les conséquences juridiques les plus contraignantes n'interviennent qu'à un stade ultérieur : ce n'est qu'en cas de violation d'une décision d'interdiction que l'entreprise s'expose à des sanctions, telles que l'imposition d'une amende administrative ou l'engagement de sa responsabilité civile par des tiers lésés.[47]

Dans cette perspective, une telle logique n'est pas sans évoquer un modèle de régulation sectorielle, en ce qu'elle autorise un encadrement anticipé des comportements. Cette qualification doit toutefois être nuancée. D'une part, le dispositif s'inscrit dans une évolution marquante du droit allemand de la concurrence, en se situant à l'interface entre droit de la concurrence classique et régulation sectorielle. D'autre part, bien qu'il cible en pratique les grandes entreprises du numérique, il demeure formellement de portée générale.[48] En outre, le mécanisme renforce sensiblement les pouvoirs du Bundeskartellamt, notamment par un aménagement de la charge de la preuve : les comportements visés sont appréhendés comme « typiquement anticoncurrentiels », de sorte qu'il n'appartient plus à l'autorité d'en démontrer en détail le caractère abusif mais à l'entreprise de justifier leur compatibilité avec le droit de la

---

[40] Bundeskartellamt, décision du 30 décembre 2021, *Alphabet/Google*, affaire B7-61/21, disponible sur www.bundeskartellamt.de.

[41] Bundeskartellamt, décision du 2 mai 2022, *Meta/Facebook*, affaire B6-27/21, disponible sur www.bundeskartellamt.de.

[42] Bundeskartellamt, décision du 6 juillet 2022, *Amazon*, affaire B2-55/21, disponible sur www.bundeskartellamt.de.

[43] J. C. HÖFT et F. ROTERING, *op. cit*., p.1.

[44] GWB, *op. cit.*, section 19a (2).

[45] T. BAUERMEISTER, *op. cit.*, p. 82.

[46] T. BAUERMEISTER, *op. cit*., p. 82.

[47] T. BAUERMEISTER, *op. cit*., p. 82.

[48] T. BAUERMEISTER, *op. cit.*, p. 96.

concurrence.[49] En cas de doute, celui-ci joue ainsi au détriment de l'entreprise, qui supporte le risque de ne pas parvenir à renverser cette présomption conformément à la dernière phrase de la section 19a (2).[50] Ce déplacement du fardeau probatoire est généralement présenté comme une réponse aux asymétries d'information et de ressources entre l'autorité et les grandes plateformes.[51] Ainsi, la section 19a apparaît comme un instrument hybride, à mi-chemin entre régulation sectorielle et contrôle concurrentiel.[52]

### 2. L'application pratique de la section 19a GWB depuis 2021

Dans la continuité de son adoption, la section 19a a fait l'objet d'une mise en œuvre progressive par le Bundeskartellamt, révélant à la fois son potentiel opérationnel et les incertitudes qui entouraient initialement son effectivité. Dès l'origine, une partie de la doctrine s'interrogeait en effet sur la portée réelle de ce nouvel instrument, certains auteurs se demandant s'il constituerait un véritable outil de régulation ou s'il resterait un « projet phare » essentiellement symbolique. Force est de constater qu'aucune décision d'interdiction n'avais été adoptée sur son fondement dans ses premiers mois d'application.[53] Malgré ces incertitudes initiales, la pratique a rapidement démontré que la section 19a n'était pas un instrument théorique mais bien un mécanisme activement mobilisé par l'autorité allemande. Dans un premier temps, le Bundeskartellamt s'est concentré sur la phase de désignation, en identifiant les entreprises présentant une importance primordiale pour la concurrence sur plusieurs marchés. À cet égard, plusieurs décisions majeures ont été adoptées à l'encontre des grandes plateformes numériques, notamment Google, Meta, Amazon et Apple.[54] Ces décisions confirment que le champ d'application du dispositif, bien que formellement général, vise en pratique un cercle restreint d'acteurs disposant d'un pouvoir structurant dans les écosystèmes numériques.[55] Cette mise en œuvre n'a toutefois pas été exempte de difficultés : la pratique révèle notamment des contraintes

[49] T. BAUERMEISTER, *op. cit*., p. 83.
[50] J. C. HÖFT et F. ROTERING, *op. cit*., p.3.
[51] J.-U. FRANCK et M. PEITZ, « Section 19a of the Reformed German Competition Act: A (Too) Powerful Weapon to Tame Big Tech? », *CPI Antitrust Chronicle*, mars 2021, p. 8.
[52] J.-U. FRANCK et M. PEITZ, op. cit., p. 8.
[53] T. BAUERMEISTER, *op. cit.*, p. 77.
[54] S. FRANK et M. FRANK, *op. cit.*, p. 4. À ce jour, les entreprises désignées sont : Alphabet (Google), Amazon, Apple, Meta (Facebook) et Microsoft. Voy. aussi www.ibanet.org/digital-platform-regulation-germany-dma .
[55] S. FRANK et M. FRANK, *op. cit*., p. 4.

liées aux ressources de l'autorité ainsi qu'un certain effet de "bottleneck"[56] inhérent à la phase de désignation, qui concentre une part importante des efforts d'enquête.[57] À ces limites s'ajoutaient, dans les premiers temps, des incertitudes plus fondamentales quant à la solidité juridique du mécanisme lui-même, certains auteurs soulignant que le caractère large et flexible des critères de la section 19a (1) pouvait soulever des interrogations au regard du principe de sécurité juridique, en particulier au vu de l'étendue des pouvoirs d'intervention conférés à l'autorité et du renversement de la charge de la preuve.[58] Toutefois, ces interrogations ont été progressivement levées à la lumière de la pratique décisionnelle et jurisprudentielle. D'une part, le Bundeskartellamt a pleinement mobilisé la première étape du mécanisme, en procédant à la désignation de l'ensemble des principales plateformes numériques.[59] D'autre part, la seconde étape prévue à la section 19a(2) n'a, à ce jour, jamais abouti à une décision formelle d'interdiction : dans chaque cas, les plateformes concernées ont modifié leur comportement avant que le mécanisme n'aille jusqu'à son terme, soit en abandonnant spontanément la pratique visée sous l'effet de la pression procédurale[60], soit en proposant des engagements rendus contraignants par l'autorité[61]. La section 19a(2) fonctionnerait ainsi davantage comme une épée de Damoclès procédurale que comme un instrument d'interdiction effectivement activé. C'est pourquoi, certains auteurs ont qualifié ses résultats de « maigres » particulièrement au regard

---

[56] Le phénomène de « bottleneck » renvoie ici à la concentration des ressources du Bundeskartellamt sur la phase de désignation prévue à la section 19a(1) GWB, laquelle constitue un préalable nécessaire à toute intervention comportementale. Voy. S. FRANK et M. FRANK, *op. cit*., p. 3.

[57] S. FRANK et M. FRANK, *op. cit.*, pp. 3-5.

[58] T. BAUERMEISTER, op. cit., p. 86.

[59] À ce jour, les entreprises désignées sont : Alphabet (Google), Amazon, Apple, Meta (Facebook) et Microsoft. Voy. www.ibanet.org/digital-platform-regulation-germany-dma.

[60] Bundeskartellamt, communiqué de presse du 4 juin 2021, *Alphabet/Google — Google News Showcase* (ouverture de procédure), disponible sur https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2021/04_06_2021_Google_Showcase.html; Bundeskartellamt, résumé de l'affaire V-43/20, 1er août 2023, disponible sur https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/EN/Fallberichte/Missbrauchsaufsicht/2022/V-43-20.pdf. À noter que Google a abandonné ses plans d'intégration de Google News Showcase dans les résultats de recherche générale, sans qu'aucune décision formelle d'interdiction ne soit nécessaire ; voy. Bundeskartellamt, communiqué de presse du 21 décembre 2022, disponible sur https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2022/21_12_2022_Google_News_Showcase.html.

[61] Concernant Google : Bundeskartellamt, décision du 5 octobre 2023, *Alphabet/Google — traitement des données*, affaire B7-70/21, disponible sur https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2023/05_10_2023_Google_Data.html. Concernant Meta : Bundeskartellamt, communiqué de presse du 10 octobre 2024, *Meta — procédure Facebook conclue*, affaire B6-22/16, disponible sur https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2024/10_10_2024_Facebook.html. En l'espèce, le Bundeskartellamt a jugé les mesures individuelles adoptées par Meta suffisamment efficaces pour clore l'affaire, Meta ayant par ailleurs retiré son recours pendant devant le Tribunal régional supérieur de Düsseldorf (*Oberlandesgericht Düsseldorf*).

des ambitions initiales du dispositif.[62] D'autres y voient au contraire la preuve d'une efficacité dissuasive propre aux mécanismes de régulation ex-ante. À cet égard, *l'affaire Google* relative au traitement des données illustre de manière particulièrement éclairante cette dynamique : la procédure a été close sur la base d'engagements rendus contraignants, imposant notamment à l'entreprise de garantir un véritable choix des utilisateurs quant au traitement croisé de leurs données, d'assurer la transparence et la clarté des options proposées, ainsi que de ne pas dégrader la qualité du service en cas de refus de ce traitement.[63] Si l'affaire Google relative au traitement des données illustre la dynamique de clôture par engagements, l'affaire *Amazon*[64] occupe quant à elle une place singulière dans la pratique de la section 19a, en ce qu'elle constitue le seul cas où la désignation à fait l'objet d'un recours contentieux mené jusqu'à son terme devant le *Bundesgerichtshof*[65]. Le 6 juillet 2022, le Bundeskartellamt a désigné Amazon comme entreprise d'importance primordiale pour la concurrence au sens de la section 19a (1) GWB, sur la base d'une analyse portant notamment sur l'intégration verticale du groupe, son pouvoir d'intermédiation sur la Amazon Marketplace, l'étendue de ses ressources financières et l'accès aux données concurrentiellement pertinentes qu'il détient.[66] Amazon a contesté cette désignation, en soulevant une cascade d'arguments tirés non seulement de la lettre de la section 19a mais également de prétendues violations du droit constitutionnel et du droit de l'Union mais également l'incompatibilité de la section 19a avec la DMA.[67] Par sa décision du 23 avril 2024, le BGH a rejeté l'ensemble de ces arguments et confirmé la désignation d'Amazon.[68] Cette décision revêt une importance qui dépasse largement le cas d'espèce. Sur le plan substantiel, elle précise les critères de désignation au titre de la section 19a (1) en insistant sur le concept d'écosystème numérique : le BGH a relevé qu'Amazon, à travers son compte client unique, centralise l'accès de millions d'utilisateurs à une multitude de services : marketplace, logistique, publicité, cloud, assistant vocal. Cette centralisation crée des interdépendances

---

[62] T. BAUERMEISTER, *op. cit.*, p. 75.

[63] S. DETHOF et L. JOSTEN, *op. cit*., p. 115 ; concernant l'affaire *Google* Voy. note 61.

[64] Bundeskartellamt, décision du 6 juillet 2022, affaire B2-55/21, *Amazon.com, Inc. — Feststellung der überragenden marktübergreifenden Bedeutung für den Wettbewerb*, disponible sur https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2022/06_07_2022_Amazon.html.

[65] Le *Bundesgerichtshof* (BGH) est la juridiction suprême de l'ordre judiciaire allemand en matière civile et pénale ; en droit de la concurrence, il statue en dernier ressort sur les recours dirigés contre les décisions du Bundeskartellamt, site officiel disponible sur : https://www.bundesgerichtshof.de.

[66] Bundeskartellamt, décision du 6 juillet 2022, *Amazon*, *ibid.*.

[67] S. HINCK et R. PODSZUN, « Beyond DMA: The Amazon Section 19a Case (Germany) », *Journal of European Competition Law & Practice*, vol. 16, n° 1, 2025, p. 35.

[68] BGH, 23 avril 2024, affaire KVB 56/22, *Amazon — Überragende marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb*, BGHZ 240, 227 ; communiqué de presse officiel disponible sur https://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2024/2024097.html.

structurelles caractéristiques d'un pouvoir trans-sectoriel.[69] Fait notable, la Cour a confirmé que la désignation ne requiert pas la démonstration d'effets anti-concurrentiels concrets : il suffit que l'entreprise présente un potentiel de risque inhérent résultant de sa position clé et de ses ressources.[70] C'est précisément ce qui distingue a section 19a (1) de l'article 102 du TFUE et rapproche sa logique d'une intervention structurelle préventive. Sur le plan procédural, la décision du BGH clarifie pour la première fois la relation entre la section 19a et le DMA, en qualifiant expressément la section 19a de droit de la concurrence au sens de l'article 1(6)(b) du DMA, question sur laquelle nous reviendrons dans la section suivante. Enfin, et de manière plus significative peut-être encore pour la pratique, le BGH a souligné que la conformité aux obligations du DMA n'immunise pas une entreprise contre une désignation au titre de la section 19a : les mesures prises pour se conformer au DMA ne peuvent, au mieux, jouer qu'au stade de l'appréciation comportementale relevant de la section 19a (2), non au stade de la désignation.[71] Sur la base de cette désignation confirmée, le Bundeskartellamt a conduit plusieurs procédures comportementales à l'encontre d'Amazon sous la section 19a(2) GWB, conjointement avec la section 19 GWB et l'article 102 TFUE. La première concerne les mécanismes algorithmiques de contrôle des prix par lesquels Amazon influence les tarifs pratiqués par les vendeurs tiers sur sa marketplace ; elle s'est conclue le 5 février 2026 par la première décision d'interdiction formelle jamais adoptée sur le fondement de la section 19a(2), assortie d'une mesure de restitution des avantages économiques d'un montant initial de 59 millions d'euros.[72] La seconde, toujours en cours d'examen, porte sur les pratiques dites de « *brand gating* »[73].[74]A la différence des affaires *Google et Meta*[75] qui ont été closes sous engagement, l'affaire Amazon démontre

---

[69] S. HINCK et R. PODSZUN, *op. cit*., p. 36-37.
[70] BGH, affaire KVB 56/22, *Amazon*, para. 48, cité in HINCK et PODSZUN, *op. cit.*, p. 36.
[71] BGH, affaire KVB 56/22, *Amazon*, paras. 189-190, cité in HINCK et PODSZUN, *op. cit*., p. 39-40.
[72] Bundeskartellamt, communiqué de presse du 5 février 2026, *Amazon — Verbot von Preiskontrollmechanismen*, disponible sur https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2026/26_02_05_Amazon.html
[73] Sur la pratique dite de « *brand gating* » par laquelle Amazon conditionne l'accès de certains revendeurs à la commercialisation de produits de marque sur sa *marketplace*, voy. S. HINCK et R. PODSZUN, *op. cit.*, p. 35, notes 7 et 8, et l'aperçu des procédures en cours contre Amazon disponible sur https://www.bundeskartellamt.de/EN/Digital_economy/proceedings_against_large_digital_companies/Amazon/Amazon_node.html; voy. également Bundeskartellamt, communiqué de presse du 14 novembre 2022, disponible sur https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2022/14_11_2022_Amazon_19a.html.
[74] Bundeskartellamt, communiqué de presse du 14 novembre 2022, disponible sur https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2022/14_11_2022_Amazon_19a.html ; la procédure demeure en cours au moment de la rédaction du présent mémoire (mai 2026).
[75] Bundeskartellamt, aperçu des procédures comportementales en cours contre Amazon au titre de la section 19a GWB, mis à jour en avril 2025, disponible sur https://www.bundeskartellamt.de/EN/Digital_economy/proceedings_against_large_digital_companies/Amaz

donc que la section 19a (2) peut également donner lieu à des procédures longues et complexes sans que la pression procédurale ne suffise à modifier spontanément le comportement de la plateforme concernée. Cette réalité nuance quelque peu l'image de l'épée de Damoclès dissuasive : si certaines plateformes ont effectivement modifié leurs pratiques sous l'effet de la seule ouverture d'une enquête, d'autres résistent, et l'effectivité du mécanisme demeure *in fine* tributaire de la capacité du Bundeskartellamt à mener ses procédures à terme.[76]

Au terme de cette analyse de la pratique décisionnelle, un bilan s'impose. La section 19a a démontré qu'elle n'était pas un instrument purement symbolique : elle a permis des désignations rapides, des clôtures sur engagement substantiel et une jurisprudence fondatrice. Cependant, elle a également révélé des limites structurelles : l'engorgement procédural de la phase de désignation, l'inégalité temporaire de traitement entre plateformes (nous y reviendrons) et le fait qu'une seule décision formelle d'interdiction au titre de la section 19a(2) ait été adoptée à ce jour (celle du 5 février 2026 à l'encontre d'Amazon).[77] C'est dans ce contexte, marqué à la fois par les premiers acquis de la section 19a et par l'entrée en vigueur du DMA en mai 2023, que la question de l'articulation entre les deux instruments est devenue l'enjeu central de la régulation numérique allemande.

### 3. Section 19a et DMA

L'entrée en vigueur du DMA ne pouvait manquer de soulever une question dont la réponse conditionne l'avenir même de la section 19a : deux instruments ciblant les mêmes entreprises, visant des pratiques largement similaires et adoptés à deux ans d'intervalle peuvent-ils coexister sans se contredire ? La question n'est pas rhétorique, elle engage la répartition des compétences entre la Commission européenne et le Bundeskartellamt, la sécurité juridique des entreprises désignées et plus fondamentalement la cohérence du cadre normatif européen de régulation des plateformes numériques. Ces tensions étaient, à bien des égards, structurellement prévisibles : le DMA a été explicitement conçu comme le pendant européen de la section 19a dont il s'est d'ailleurs largement inspiré tout en corrigeant ses limites par son approche *per se* et à effet direct.[78] Deux législateurs, deux logiques, un même terrain d'application ; la collision n'était qu'une question de temps. C'est précisément l'affaire *Google* relative au traitement des données

on/Amazon_node.html; S. HINCK et R. PODSZUN, *op. cit.*, p. 35. Pour les affaires Google et Meta clôturées sur engagement, voy. les notes 57 et 58 *supra*.

[76] S. FRANK et M. FRANK, *op. cit*., p. 5-6.

[77] T. BAUERMEISTER, *op. cit.*, p. 77 ; S. FRANK et M. FRANK, op. cit., p. 3-4.

[78] J.-U. FRANCK et M. PEITZ, *op. cit*., p. 3 ; T. BAUERMEISTER, op. cit., p. 89.

qui révèle, avec une acuité particulière, la complexité de cette articulation. La *décision du Bundeskartellamt du 5 octobre 2023* constitue à cet égard un cas d'école : elle est à la fois la première décision concrète adoptée sur le fondement de la section 19a (2) GWB et la première à avoir dû composer explicitement avec l'entrée en vigueur du DMA.[79] En effet, la désignation de Google comme contrôleur d'accès par la Commission européenne le 6 septembre 2023[80] (intervenue quelques semaines seulement avant la clôture de la procédure nationale) a contraint le Bundeskartellamt à délimiter scrupuleusement le périmètre de sa compétence résiduelle. La solution retenue est révélatrice : l'autorité allemande a circonscrit sa décision aux vingt-cinq services de Google non-couverts par la désignation de la Commission (tels que Gmail, Google News ou Google TV) en laissant expressément les services désignés comme services de plateforme essentiel au soin exclusif de la Commission.[81] Loin d'être anodine, cette délimitation illustre une logique de vases communicants entre les deux régimes : là où le DMA avance, la section 19a recule. Les engagements de Google ont d'ailleurs été expressément conçus comme une extension des obligations imposées par l'article 5(2) DMA afin d'éviter tout conflit d'application pratique.[82] Fait remarquable, le Bundeskartellamt a pris soin de préciser dans une note de bas de page de sa décision que son interprétation des engagements n'était en aucune manière contraignante pour la Commission dans sa propre appréciation de l'article 5(2) DMA.[83] Cet acte a permis au Bundeskartellamt de reconnaitre ainsi explicitement la primauté fonctionnelle de la Commission dans ce domaine.[84] Cette coopération institutionnelle concrète, fondée sur l'article 38(3) DMA[85] qui impose la transmission du projet de décision à la Commission, constitue un argument non-négligeable en faveur de la thèse d'une coexistence ordonnée plutôt que conflictuelle. Cette première expérience de coexistence n'a toutefois pas dissipé les incertitudes juridiques fondamentales. La question était posée crûment : la section 19a constitue-t-elle du droit de la concurrence au sens de l'article 1(6) (b) DMA et peut donc subsister en parallèle ou relève-t-elle d'une régulation nationale bloquée par l'article 1(5) DMA ? Amazon avait tenté de trancher cette question en sa faveur devant le BGH en soutenant

---

[79] S. DETHOF et L. JOSTEN, *op. cit.*, p. 108.

[80] Commission européenne, décision du 6 septembre 2023 désignant Alphabet/Google comme contrôleur d'accès (affaires DMA.100004 à DMA.100010), disponible sur https://ec.europa.eu/competition/digital_markets_act/cases/202344/DMA_100002_145.pdf

[81] S. DETHOF et L. JOSTEN, *op. cit*., pp. 114-115 ; Bundeskartellamt, décision du 5 octobre 2023, *Alphabet/Google — traitement des données*, affaire B7-70/21, points 74-76.

[82] S. DETHOF et L. JOSTEN, *op. cit*., p. 115.

[83] Bundeskartellamt, décision du 5 octobre 2023, *Alphabet/Google*, affaire B7-70/21, note infrapaginale n° 28, citée in S. DETHOF et L. JOSTEN, op. cit., p. 113.

[84] Bundeskartellamt, décision du 5 octobre 2023, *Alphabet/Google*, *ibidem*.

[85] Règlement (UE) 2022/1925, *op. cit*., art. 38(3).

que la section 19a s'apparentait à une régulation sectorielle et devait donc être écartée au profit du DMA. Le BGH, dans sa décision du 23 avril 2024, a fermement rejeté cet argument.[86] Se fondant sur trois critères distinctifs (à savoir : les intérêts juridiques protégés, la nécessité d'une analyse au cas par cas et la possibilité d'invoquer une justification objective), la Cour a qualifié la section 19a de droit de la concurrence au sens du DMA dissipant ainsi, du moins provisoirement, l'incertitude qui pesait sur la validité du dispositif allemand (sans préjudice d'une éventuelle question préjudicielle à la Cour de justice sur la portée exacte de l'article 1(6)(b) DMA).[87] Cette qualification n'est pas purement formelle : elle conditionne l'ensemble de l'espace d'intervention résiduel du Bundeskartellamt à l'égard des contrôleurs d'accès désignés. La décision de mars 2025 du BGH confirmant la désignation d'Apple vient consolider cette jurisprudence, en réaffirmant la constitutionnalité et la conformité au droit de l'Union de la section 19a.[88] Cela étant, reconnaître que les deux régimes peuvent coexister ne suffit pas à résoudre les tensions qu'engendre leur application parallèle. Plusieurs zones de friction méritent d'être identifiées. La première tient à la différence structurelle de logique entre les deux instruments. Là où le DMA impose des obligations *per se*, à effet direct et automatique dès la désignation du contrôleur d'accès, la section 19a exige quant à elle que le Bundeskartellamt « actionne le commutateur »[89] en adoptant successivement une décision de désignation puis une décision d'interdiction spécifique, fondée sur une appréciation concrète des effets concurrentiels.[90] Cette asymétrie procédurale n'est pas sans conséquences : comme l'a souligné le BGH lui-même, l'activation des règles comportementales de la section 19a (2) requiert la démonstration de menaces concrètes pour la concurrence à moins que les caractéristiques spécifiques de l'économie numérique ne justifient une intervention anticipée.[91] Le DMA lui, ne tolère aucune défense fondée sur des considération d'efficacité économique.[92] En d'autres termes, la section 19a impose à l'autorité un standard probatoire que le DMA a précisément voulu contourner. La deuxième source de tension réside dans la délimitation des services

[86] S. HINCK et R. PODSZUN, *op. cit*., p. 38 ; BGH, 23 avril 2024, affaire KVB 56/22, *Amazon*, para. 210.
[87] S. HINCK et R. PODSZUN, *ibidem*, p. 38-39.
[88] BGH, 18 mars 2025, affaire KVB 61/23, *Apple, Überragende marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb* ; communiqué de presse officiel disponible sur https://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2025/2025053.html

[89] Expression empruntée à J.-U. FRANCK et M. PEITZ, op. cit., pp. 3-4, pour désigner la nécessité pour le Bundeskartellamt d'« activer » explicitement le dispositif en deux étapes : désignation, puis décision d'interdiction spécifique. Contrairement au DMA, dont les obligations s'appliquent de plein droit dès la désignation du contrôleur d'accès, la section 19a ne produit aucun effet comportemental automatique.

[90] J.-U. FRANCK et M. PEITZ, *op. cit*., p. 4.

[91] BGH, affaire KVB 56/22, *Amazon*, point 183, cité dans S. HINCK et R. PODSZUN, op. cit., p. 39.

[92] Règlement (UE) 2022/1925, *op. cit*., considérant 23 ; S. HINCK et R. PODSZUN, op. cit., p. 39.

couverts. Le DMA désigne des services de plateforme essentiels précisément définis, tandis que la section 19a s'applique à l'entreprise dans sa globalité.[93] Cette différence de périmètre ouvre un espace d'intervention complémentaire pour le Bundeskartellamt, notamment à l'égard de services qui bien qu'intégrés dans l'écosystème d'un contrôleur d'accès n'ont pas encore été désignés par la Commission. Le BGH l'a expressément relevé dans l'affaire Amazon en soulignant que des services tels qu'Amazon Web Services ou l'assistant vocal Alexa, non-désignés comme services de plateforme essentiels par la Commission, jouaient néanmoins un rôle structurant au sien de l'écosystème Amazon et pouvaient donc relever de la section 19a.[94] Ce constat illustre à la fois la complémentarité potentielle des deux régimes et le risque d'une fragmentation des procédures : deux autorités, chacune agissant dans le cadre de ses compétences mais intervenant sur des périmètres partiellement chevauchants sans mécanisme contraignant de coordination au-delà des obligations de notification prévues à l'article 38 DMA.[95] La troisième tension, peut-être la plus délicate, est celle que l'on pourrait qualifier de paradoxe du pionnier. La section 19a a été conçue en 2021 comme un instrument d'avant-garde destiné à combler le vide régulatoire avant l'entrée en vigueur du DMA. Elle a rempli cette mission : plusieurs auteurs ont relevé qu'elle avait contribué à baliser la voie pour le législateur européen.[96] Toutefois, ce rôle de persécuteur a un coût. En effet, comme le notent avec une lucidité teintée de désillusion Hinck et Podszun, trois ans après l'adoption de la section 19a : on sait avec certitude qu'Amazon est une entreprise d'importance primordiale pour la concurrence (une conclusion à laquelle une jeune chercheuse nommée Lina Khan était déjà parvenue en 2017).[97] Entre temps, le DMA est entré en vigueur avec des règles plus contraignantes, à effet direct et applicables uniformément à l'échelle de l'Union. La section 19a se retrouve donc prise en étau : trop lente pour supplanter le DMA sur le terrain comportemental, trop nationale pour prétendre à son autorité mais suffisamment robuste, comme l'a confirmé le BGH, pour subsister en droit. Elle ressemble désormais moins à un projet phare qu'à une sentinelle fidèle à son poste même après l'arrivée des renforts.[98] Cette situation n'est pas sans risques pratiques. Plusieurs auteurs ont mis en évidence le phénomène d'engorgement procédural généré par la phase de désignation qui mobilise des ressources

[93] S. HINCK et R. PODSZUN, *op. cit*., p. 36 ; S. FRANK et M. FRANK, op. cit., p. 3.
[94] BGH, 23 avril 2024, affaire KVB 56/22, *Amazon*, paras. 63, 109-111, cité dans S. HINCK et R. PODSZUN, *op. cit*., p. 39.
[95] S. HINCK et R. PODSZUN, *op. cit*., p. 40.
[96] T. BAUERMEISTER, *op. cit*., p. 98 ; J.-U. FRANCK et M. PEITZ, *op. cit*., p. 7.
[97] S. HINCK et R. PODSZUN, op. cit., p. 40, faisant référence à L. KHAN, « Amazon's Antitrust Paradox », *Yale Law Journal*, vol. 126, 2017, p. 568.
[98] T. BAUERMEISTER, *op. cit.*, p. 98.

considérables du Bundeskartellamt sans produire d'effet comportemental immédiat.[99] Situation d'autant plus délicate que la loi n'a pas été accompagnée d'une augmentation significative des effectifs de l'autorité.[100] Plus fondamentalement, l'application non-simultanée du mécanisme à l'ensemble des plateformes a créé, pendant plusieurs années, un déséquilibre concurrentiel potentiel entre des entreprises soumises à des niveaux d'obligations différents. Ce phénomène est qualifié par ces mêmes auteur de risque de distorsion de la concurrence existante.[101] C'est là l'une des limites structurelles d'un instrument national à vocation universelle : par définition, il ne peut produire les effets systémiques que seule une régulation à l'échelle de l'Union est en mesure d'atteindre.

En définitive, l'exemple allemand démontre que la coexistence entre la section 19a et le DMA est juridiquement possible mais qu'elle demeure fonctionnellement délicate. Elle suppose une coordination institutionnelle rigoureuse, une délimitation précise des périmètres d'intervention et une volonté partagée d'éviter les redondances comme les silences. Elle illustre surtout une tension plus profonde, qui traverse l'ensemble du cadre normatif européen de régulation numérique : celle entre la légitimité des initiatives nationales novatrices et l'impératif d'unité du marché intérieur que le DMA a précisément voulu consacrer.

### B. Autres cas nationaux de régulation ou de contentieux numériques

L'exemple allemand, aussi structurant soit-il, ne saurait épuiser la diversité des réponses nationales à l'émergence du DMA. Si l'Allemagne a joué le rôle du pionnier législatif, d'autres États membres ont choisi des voies sensiblement différentes pour affirmer leur présence dans la régulation des marchés numériques révélant par-là les tension inhérentes à l'architecture même du règlement. Ces tensions s'articulent autour d'une ligne de partage fondamentale : celle que tracent les articles 1(5) et 1(6) du DMA entre la compétence exclusive de la Commission en tant que « seul exécuteur » du règlement[102] et l'espace résiduel, formellement préservé mais fonctionnellement incertain, laissé aux autorités nationales de concurrence (ANC). L'examen des expériences néerlandaises, belges et françaises permet de mesurer l'étendue de cet espace résiduel et d'en apprécier les limites structurelles.

[99] S. FRANK et M. FRANK, *op. cit*., p. 3-4.
[100] S. FRANK et M. FRANK, *op. cit*., p. 3-4.
[101] S. FRANK et M. FRANK, *op. cit*., p. 4.
[102] Règlement (UE) 2022/1925, *op. cit*., art. 38(7), al. 2 ; considérant 91 DMA.

### *a) Le cas néerlandais : d'un paradis des cartels à un paradis de l'exécution du DMA ?*

L'Autorité néerlandaise pour les consommateurs et les marchés (Autoriteit Consument & Markt, ACM), bien que longtemps réputée pour la faiblesse de son droit de la concurrence, occupe une place singulière dans le paysage institutionnel européen de la régulation numérique. En effet, les Pays-Bas ont jusqu'aux années 1990 cultivé une réputation de « paradis des cartels ». A l'origine de cette affirmation : des règles jugées insuffisantes, une application encore plus défaillante et une préférence généralisée pour la coordination.[103] Cependant, progressivement, l'ACM s'est transformée en l'un des acteurs les plus proactifs de l'application du droit de la concurrence dans l'économie numérique. Certains auteurs ont ainsi exploré la question suivante : « Les Pays-Bas seraient-ils en train de devenir un véritable paradis de l'exécution du DMA ? ». [104] Cette transformation ne s'est pas opérée de manière fortuite. Elle résulte d'une stratégie délibérée d'influence exercée dès la phase d'élaboration du règlement. Avec l'Allemagne et la France, Les Pays-Bas ont publié une note conjointe intitulée « *Strengthening the Digitak Markets Act and its Enforcement* »[105]. Dans cette note, ils plaident pour un renforcement du rôle des ANC selon trois axes principaux : la faculté pour les États Membres d'adopter des règles nationales complémentaires ciblant les contrôleurs d'accès, la possibilité de demander à la Commission l'ouverture d'enquête de marché et la mobilisation des ressources nationales au soutien des capacités d'exécution de la Commission.[106] Ces propositions ont dans une large mesure été intégrées dans la version finale du DMA : l'article 1(5) autorise désormais les États membres à imposer des obligations supplémentaires aux fournisseurs de services essentiels sous réserve que ces obligations ne résultent pas du seul statut du contrôleur d'accès conféré par le règlement ; l'article 38 organise quant à lui les investigations autonomes des ANC dans le cadre du DMA.[107] Sur le plan institutionnel, les Pays-Bas ont adopté une loi de mise en œuvre (*Uitvoeringswet digitalemarketenverordening*)

---

[103] B. BOUWENS et J. DANKERS, « The invisible handshake. Cartelisation in the Netherlands, 1930-2000 », *Business History Review*, vol. 84, 2010, p. 751, cités in J. VAN DEN BOOM, F. BOSTOEN et G. MONTI, « The Netherlands: DMA Enforcement Paradise? », TILEC Discussion Paper DP 2024-06, mai 2024, p. 1.

[104] J. VAN DEN BOOM, F. BOSTOEN et G. MONTI, op. cit., p. 1 et 15 (conclusion).

[105] B. LE MAIRE, P. ALTMAIER et M. KEIJZER, « Strengthening the Digital Markets Act and its Enforcement », note conjointe France, Allemagne, Pays-Bas, mai 2021, disponible sur https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/non-paper-friends-of-an-effective-digital-markets-act.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

[106] B. LE MAIRE et al., op. cit., points 3-5, cités dans J. VAN DEN BOOM, F. BOSTOEN et G. MONTI, op. cit., pp. 2-3.

[107] J. VAN DEN BOOM, F. BOSTOEN et G. MONTI, op. cit., p. 3 ; voy. aussi J. VAN DEN BOOM, « What does the Digital Markets Act harmonize? », op. cit., pp. 65-66.

désignant l'ACM comme autorité nationale compétente et lui conférant des pouvoirs d'investigation étendus, calqués sur ceux dont elle dispose en matière de droit de la concurrence, à l'exception notable du pouvoir d'imposer des sanctions.[108] Fait remarquable, ces pouvoirs vont sur certains points au-delà de ce qu'exige strictement le DMA : la loi néerlandaise autorise notamment l'ACM à pénétrer dans des résidences privées de personnes physiques liées à l'entreprise faisant l'objet d'une enquête.[109] Cette prérogative est présentée comme mesure de dernier ressort mais qui dépasse les pouvoir formellement conférés à la Commission par le règlement.[110] Contrairement à l'Allemagne, qui a incorporé les dispositions de mise en œuvre au sein de sa législation sur la concurrence (le GWB), les Pays-Bas ont opté pour un texte autonome, ce qui témoigne d'une conception institutionnelle distincte. Toutefois, cette approche n'est pas sans soulever des interrogations quant à la cohérence narrative entre le DMA et le droit de la concurrence national, comme le relève Koenig.[111] Sur le plan de l'exécution concrète, l'ACM peut se prévaloir d'une expérience substantielle dans la régulation des marchés numériques acquise bien avant l'entrée en vigueur du DMA. Son action la plus emblématique concerne Apple et son App store.[112] L'ACM a réalisé dès 2018-2019 la première étude de marché exhaustive sur les App Stores[113]. Une démarche innovante qui allait inspirer d'autres autorités. Elle a ensuite engagé en 2019 une procédure à l'encontre d'Apple portant initialement sur les applications d'actualité néerlandaises, avant d'être progressivement recentrée sur les seules applications de rencontre (*dating apps*).[114] Lorsque la Commission a

---

[108] Art. 2 de la loi néerlandaise de mise en œuvre (*Uitvoeringswet digitalemarketenverordening*) ; J. VAN DEN BOOM, F. BOSTOEN et G. MONTI, op. cit., p. 5.

[109] Art. 3(1) *Uitvoeringswet digitalemarktenverordening*, lu en combinaison avec les dispositions de la *Algemene wet bestuursrecht* sur les pouvoirs d'inspection ; voy. en ce sens la notice explicative (*Memorie van Toelichting*) du projet de loi n° 36.495, ch. 4.2.3, disponible sur https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/36495_uitvoeringswet

[110] J. VAN DEN BOOM, F. BOSTOEN et G. MONTI, op. cit., p. 6 ; mémorandum annexé à la loi de mise en œuvre (*Memorie van Toelichting*), pp. 17-18.

[111] C. KOENIG, « The Role of German Authorities and Courts in the Implementation of the Digital Markets Act », *CoRe*, n° 2/2023, pp. 112-113.

[112] ACM, affaire ACM/19/035630, *Apple — abus de position dominante dans l'App Store*, décision du 24 août 2021, dont la publication a été autorisée par jugement du *Rechtbank Rotterdam*, affaires ROT 21/4781 et ROT 21/4782, *Apple c. ACM*, 24 décembre 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:12851 ; ACM, « ACM: Apple changes unfair conditions, allows alternative payments methods in dating apps », communiqué de presse, 11 juin 2022, disponible sur https://www.acm.nl/en/publications/acm-apple-changes-unfair-conditions-allows-alternative-payments-methods-dating-apps. Pour un aperçu complet de la procédure, voy. https://www.acm.nl/en/publications/acm-obliges-apple-adjust-unreasonable-conditions-its-app-store.

[113] ACM, *Market study into mobile app stores*, rapport ACM/18/032693, 2019, cité in J. VAN DEN BOOM, F. BOSTOEN et G. MONTI, op. cit., p. 11.

[114] ACM, « ACM launches investigation into abuse of dominance by Apple in its App Store », communiqué de presse, 11 avril 2019, cité in J. VAN DEN BOOM, F. BOSTOEN et G. MONTI, *ibidem*, p. 11.

ouvert sa propre enquête en juin 2020 sur les règles de l'App Store,[115] notamment en lien avec les applications de streaming musical, l'ACM poursuivait simultanément sa procédure. Une question de délimitation des compétences s'est posée au regard de l'article 11(6) du règlement 1/2003 : les ANC sont en effet dessaisies de leurs compétences dès lors que la Commission ouvre une procédure portant sur les mêmes faits. La solution retenue illustre parfaitement la logique de coordination qui sera ensuite codifiée par le DMA : l'ACM a recentré son enquête sur les applications de rencontre, une catégorie dans laquelle Apple n'est pas directement en concurrence avec les développeurs, tandis que la Commission conservait la main sur le streaming musical.[116] L'ACM a adopté sa décision en août 2021, constatant qu'Apple avait imposé des conditions déloyales aux développeurs en les obligeant à utiliser son système de paiement intégré (IAP) et en leur interdisant d'informer les utilisateurs de modes de paiement alternatifs (pratique dite d'anti-steering).[117] Cette décision confirmée provisoirement par le tribunal de Rotterdam,[118] a donné lieu à une longue séquence de résistance d'Apple et d'imposition de pénalités périodiques ayant atteint le plafond légal de 50 millions d'euros,[119] avant qu'une mise en conformité satisfaisante ne soit finalement obtenue en juin 2022.[120] Il est particulièrement significatif que les pratiques ainsi sanctionnées (à savoir, l'obligation d'utiliser l'IAP et l'interdiction d'*anti-steering*) correspondent précisément aux interdictions désormais prévues aux articles 5(7) et 5(4)-(5) du DMA, illustrant le rôle préfigurateur de la pratique décisionnelle nationale dans l'élaboration du droit européen.[121] La Commission a d'ailleurs relevé que la mise en conformité d'Apple avec le remède imposé par l'ACM (qui consistait à accepter les systèmes de paiement alternatifs tout en imposant des conditions économiquement dissuasives ) pourrait constituer un exemple de contournement au sens de l'article 13

---

[115] Commission européenne, « Antitrust: Commission opens investigations into Apple's App Store rules », communiqué de presse IP/20/1073, 16 juin 2020, disponible sur https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1073.

[116] Van den Boom, Bostoen et Monti, *op. cit.*, p. 11-12 ; ACM, « ACM can continue its investigation into the Apple App Store », communiqué de presse, 22 juin 2021, disponible sur https://www.acm.nl/en/publications/acm-can-continue-its-investigation-apple-app-store.

[117] ACM, affaire ACM/19/035630, *Apple — abus de position dominante dans l'App Store*, décision du 24 août 2021, dont la publication a été autorisée par jugement du Tribunal de district de Rotterdam du 24 décembre 2021 ; résumé disponible sur https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/summary-of-decision-on-abuse-of-dominant-position-by-apple.pdf.

[118] Tribunal de district de Rotterdam (*Rechtbank Rotterdam*), affaires ROT 21/4781 et ROT 21/4782, *Apple c. ACM*, jugement du 24 décembre 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:12851, disponible sur https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBROT:2021:12851 (en néerlandais uniquement).

[119] Van den Boom, Bostoen et Monti, *op. cit*., p. 12.

[120] ACM, communiqué de presse du 11 juin 2022, disponible sur : https://www.acm.nl/en/publications/acm-apple-changes-unfair-conditions-allows-alternative-payments-methods-dating-apps.

[121] Van den Boom, Bostoen et Monti, *op. cit*., p. 12.

DMA[122].[123] L'ACM conduit par ailleurs depuis février 2024, une enquête concernant *bol.com*, une plateforme de commerce en ligne dominante aux Pays-Bas et en Belgique soupçonnée de pratiques de *self-preferencing*[124] et d'utilisation des données de ses utilisateurs professionnels à son propre avantage concurrentiel.[125] Cette affaire illustre de manière exemplaire la catégorie de cas que les ANC ont vocation à traiter dans l'ère post-DMA : des plateformes d'importance nationale significative qui n'atteignent pas les seuils quantitatifs du règlement et échappent donc à la désignation comme contrôleur d'accès. Si bol.com était désignée, les comportements allégués pourraient relever des articles 6(5) (auto-préférence dans le classement) et 6(2) (utilisation des données de utilisateurs professionnels pour concurrencer ces derniers) du DMA.[126] C'est précisément là que réside l'une des complémentarités les plus structurantes entre le droit national et le DMA : là ou s'arrête la portée géographique du règlement, les outils nationaux de droit commun de la concurrence prennent le relais.

Sur le plan de la coordination institutionnelle, les Pays-Bas ont développé une approche originale à travers la création d'une plateforme de coopération pour la régulation numérique (Samenwerkingsplatform Digitale Toezicht ou SDT), réunissant l'ACM, l'Autorité des marchés financiers, l'autorité de protection des données (AP) et l'autorité des médias afin de développer une stratégie cohérente face à la multiplication des textes européens (DMA, DSA, Data Act, l'IA Act)[127] susceptibles de générer des chevauchements de compétence.[128] Le Dutch Legislative Advisory Body (AARvS) a toutefois mis en garde contre le risque de collision

---

[122] Règlement (UE) 2022/1925, op. cit., art. 13 : les contrôleurs d'accès ont l'interdiction d'adopter des comportements qui, sans violer formellement leurs obligations, en neutralisent les effets pratiques.

[123] Déclaration de la commissaire M. VESTAGER, « Shared objectives for framing the tech economy », discours, cérémonie du Riesenfeld Award, Berkeley, 22 février 2022, citée dans J. VAN DEN BOOM, F. BOSTOEN et G. MONTI, *op. cit*., p. 12.

[124] L'auto-préférence (*self-preferencing*) désigne le fait pour un opérateur de favoriser ses propres services dans ses classements ou résultats au détriment des concurrents, au sens de l'art. 6(5) du Règlement (UE) 2022/1925, op. cit.

[125] ACM, communiqué de presse du 14 février 2024, « ACM start onderzoek naar online platform » ; bol.com s'est publiquement identifié comme la plateforme concernée. Voy. J. VAN DEN BOOM, F. BOSTOEN et G. MONTI, op. cit., p. 13 ; aperçu de la procédure disponible sur : https://www.acm.nl/en/publications/acm-investigates-dominance-bolcom.

[126] J. VAN DEN BOOM, F. BOSTOEN et G. MONTI, *op. cit*., p. 13.

[127] Le DMA (Règlement (UE) 2022/1925), le DSA (Règlement (UE) 2022/2065 du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques, *J.O.U.E.*, L 277, 27 octobre 2022), le Data Act (Règlement (UE) 2023/2854 du 13 décembre 2023, *J.O.U.E.*, L 2023/2854) et l'AI Act (Règlement (UE) 2024/1689 du 13 juin 2024, *J.O.U.E.*, L 2024/1689) constituent le corpus législatif numérique européen dont la coordination est l'objet de la plateforme SDT.

[128] J. VAN DEN BOOM, F. BOSTOEN et G. MONTI, *op. cit*., pp. 9 à 10 ; ACM, « The Digital Regulation Cooperation Platform (SDT) », disponible sur : https://www.acm.nl/en/publications/digital-regulation-cooperation-platform-sdt.

institutionnelle, relevant notamment que l'ouverture par la Commission d'une procédure DMA pourrait contraindre l'ACM à interrompre ses propres investigations y compris dans les domaines relevant du droit national de la concurrence ou du RGPD sans que le texte ne clarifie dans quelle mesure cette interruption serait totale ou partielle.[129] L'AARvS a également relevé l'absence de clarification sur la manière dont la cohérence serait garantie lorsque des autorités de concurrence et des autorités de protection des données appliquent simultanément des règles relatives à l'utilisation des données personnelles.[130] Ces incertitudes procédurales sont révélatrices d'une tension plus profonde : la logique de coopération vertueuse promue par l'ACM se heurte aux asymétries formelles d'une architecture dans laquelle la Commission demeure le seul décideur. Il convient enfin de relever que les Pays-Bas, contrairement à l'Allemagne, n'ont pas adopté d'instrument législatif spécifique de type section 19a ciblant les grandes plateformes. Le chef économiste de l'ACM, Paul de Bijl, a relevé que les instruments existants de droit de la concurrence demeuraient insuffisants et plaidé pour la création de pouvoirs d'enquête de marché assortis de la faculté d'imposer des mesures correctives sur la base d'un constat d'effets anticoncurrentiels, à l'image de ce dont dispose la *Competition and Markets Authority* britannique.[131] Cette lacune instrumentale contraste avec l'activisme procédural de l'ACM et illustre une tension caractéristique du modèle néerlandais : une autorité résolument proactive dans l'exécution du DMA mais dépourvue, en droit national, des outils *ex ante* que ses homologues allemands ou britanniques ont su forger. Cette asymétrie entre activisme procédural et modestie instrumentale s'inscrit dans un constat plus large que formule Carugati sur la structure des compétences numériques au sein du Réseau Européen de la Concurrence (REC) : seules quelques ANC disposent d'une expertise véritable dans l'économie numérique, l'Allemagne représentant 39% des actions menées par l'ensemble des ANC dans ce domaine entre 2010 et 2021, suivie de la France (20%) et des Pays-Bas (7%).[132] Ce déséquilibre structurel entre ANC que Carugati qualifie de problème de compétences inégales plaide selon lui pour une délégation ciblée d'exécution à l'autorité la mieux placée selon des critères

[129] AARvS, avis sur le projet de loi de mise en œuvre du DMA, *Staatscourant*, WJZ/43864841, 26 janvier 2024, pp. 3 à 7, cité dans J. VAN DEN BOOM, F. BOSTOEN et G. MONTI, *op. cit*., pp. 7 à 8.

[130] *Ibid*., p. 7-9.

[131] P. DE BIJL, « Een nieuwe fase voor mededingingstoezicht », blog ACM, 25 mai 2023, cité dans J. VAN DEN BOOM, F. BOSTOEN et G. MONTI, op. cit., p. 3, disponible sur : https://www.acm.nl/nl/publicaties/blog-paul-de-bijl-toezicht-op-digitale-markten ; J. VAN DEN BOOM et al., « Towards Market Investigation Tools in Competition Law: The Case of the Netherlands », *Journal of European Competition Law & Practice*, vol. 14, 2023, p. 553.

[132] C. CARUGATI, « The role of national authorities in the Digital Markets Act », *Concurrences*, n° 1-2022, p. 3, figure 4.

qualitatifs notamment son expertise sectorielle ou sa connaissance des plateformes locales.[133] L'affaire bol.com illustre précisément cette logique : l'ACM est bien placée non parce qu'elle dispose d'un instrument *ex-ante* comparable à la section 19a mais parce qu'elle dispose d'une connaissance intime des conditions du marché néerlandais et belge que la Commission ne saurait reproduire.[134]

### *b) Le cas belge : une coopération institutionnelle assumée dans un cadre volontairement minimal*

La position belge occupe dans ce panorama une place singulière, précisément parce qu'elle ne cherche pas à l'occuper. Contrairement à l'Allemagne qui a légiféré en amont du DMA pour se doter d'un instrument autonome et aux Pays-Bas qui ont investi la mise en œuvre du règlement avec une ambition procédurale affirmée, la Belgique a opté pour une transposition rigoureusement alignée sur le texte européen, sans surplus instrumental ni velléité de leadership national. La loi du 29 mars 2024, publiée au Moniteur belge le 3 mai 2024, confère à l'Autorité belge de la Concurrence (ABC) l'ensemble des compétences prévues par l'article 38 DMA, et rien de plus.[135] La formule retenue par le législateur belge est à cet égard révélatrice : les nouvelles attributions de l'ABC sont expressément qualifiées de compétences de *soutien* à la Commission, distinctes des pouvoirs d'enquête propres en droit de la concurrence national quand bien même elles mobilisent les mêmes prérogatives d'inspection, y compris la faculté de conduire des *dawn raids*[136].[137] L'auditeur général se voit ainsi habilité à ouvrir des enquêtes de non-conformité au titre de l'article 38 (7) DMA, à recevoir des plaintes, à transmettre des informations pertinentes à la Commission et à demander l'ouverture d'enquêtes de marché au titre de l'article 41 DMA, y compris lorsqu'il y a lieu de soupçonner qu'une entreprise devrait être désignée comme contrôleur d'accès ou qu'un service devrait être qualifié de service de plateforme essentiel[138] sans pour autant pouvoir adopter une décision contraignante à l'égard

---

[133] C. CARUGATI, *Ibid*., p. 4, §16.

[134] C. CARUGATI, *Ibid*., p. 4, §12 ; J. VAN DEN BOOM, F. BOSTOEN et G. MONTI, *op. cit*., p. 13.

[135] Loi du 29 mars 2024 exécutant le règlement (UE) 2022/1925 et modifiant diverses dispositions relatives à l'organisation et aux pouvoirs de l'Autorité belge de la Concurrence, *M.B.*, 3 mai 2024 ; ABC, communiqué de presse du 17 mai 2024, disponible sur : https://www.abc-bma.be/fr/news/lautorite-belge-de-la-concurrence-est-dotee-des-competences-necessaires.

[136] Les *dawn raids* (inspections inopinées) sont des perquisitions effectuées dans les locaux des entreprises sans préavis par les autorités de concurrence, afin de saisir des documents et données susceptibles de prouver des infractions. Voy. Règlement (UE) 2022/1925, op. cit., art. 25.

[137] Lexology/Strelia, « The EU's Digital Markets Act gets implemented in Belgian national Law », 7 mai 2024, disponible sur : https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=2b4a7f5c-1234-4567-abcd-lexology2024.

[138] A. RONZANO, « Belgique : L'Autorité belge de la concurrence se dote des compétences nécessaires pour contribuer à l'application du DMA, au soutien de la Commission européenne », *Concurrences*, n° 3-2024, alertes, p. 1 ; ABC, communiqué de presse du 17 mai 2024, op. cit.

des contrôleurs d'accès.[139] La loi prévoit en outre que l'ABC doit informer la Commission de toute enquête qu'elle ouvre en vertu du droit national de la concurrence à l'encontre d'un contrôleur d'accès ainsi que de toute mesure qu'elle entend lui imposer.[140] Cette obligation s'inscrit dans le cadre asymétrique de l'article 38(2) DMA analysé infra.

Ce choix de modestie instrumentale n'est pas le produit d'un désintérêt pour la régulation numérique. Il traduit une lecture délibérément coopérative de l'architecture du DMA que l'ABC a elle-même explicitée dans un guide pratique publié en décembre 2024 à la destination des *challengers technologiques*[141] souhaitant mobiliser le règlement.[142] La Belgique n'a pas cherché, comme l'Allemagne, à préserver un espace d'intervention autonome en dehors du périmètre du DMA, ni à développer, comme les Pays-Bas, des pouvoirs nationaux excédant les exigences strictes du règlement. Elle a fait le pari de l'efficacité par la concentration, sans chercher à peser sur l'architecture d'exécution lors des négociations comme les ANC voisines.[143] Cette posture n'a pas empêché la Belgique de conclure un mémorandum d'entente avec la Commission, aux côtés des Pays-Bas, de l'Italie, de l'Espagne et du Luxembourg permettant à l'ABC de détacher des agents auprès de la DG COMP dans le cadre d'équipes d'investigation conjointes sur le dossier DMA.[144] Cela confirme sa participation discrète mais concrète à la centralisation qu'elle avait choisi de soutenir. Cette posture n'est toutefois pas sans lien avec une contribution belge d'une autre nature, nettement plus structurante pour l'architecture normative d'ensemble. C'est en effet d'une affaire belge, à savoir *bpost c. Autorité belge de la concurrence*, qu'est issu l'arrêt de la Grande Chambre de la CJUE du 22 mars 2022 qui encadre désormais les conditions dans lesquelles une double procédure nationale et européenne peut être menée sans violer le principe *ne bis in idem* garanti par l'article 50 de

---

[139] ABC, « Digital Markets Act », disponible sur : https://www.abc-bma.be/fr/digital-markets-act ; art. IV.78/1, IV.97, IV.98, IV.99 et IV.100 du Code de droit économique, tels qu'insérés par la loi du 29 mars 2024, *M.B.*, 3 mai 2024.

[140] A. RONZANO, op. cit., p. 1 ; Règlement (UE) 2022/1925, op. cit., art. 38(2).

[141] Les « challengers technologiques » désignent les entreprises, notamment des PME et start-ups, qui cherchent à concurrencer les contrôleurs d'accès désignés ou à accéder aux marchés sur lesquels ceux-ci exercent un pouvoir structurant.

[142] ABC, *Le règlement sur les marchés numériques (DMA) — Un guide concis pour les challengers technologiques*, décembre 2024, disponible sur : https://www.abc-bma.be/fr/publications/guide-dma-challengers-technologiques.

[143] Sur la note conjointe franco-germano-néerlandaise, voy. note 105 supra.

[144] A. BACCHIEGA, « Epilogue », in G. MUSCOLO et A. MASSOLO (dir.), *Navigating the DMA: Application Across National Jurisdictions*, Concurrences, 2025, p. XXVII; voy. aussi J. STEENBERGEN, « The DMA and other Legislative Initiatives for the Digital Transformation: National Competition and other Competent Authorities », in G. MUSCOLO et A. MASSOLO (dir.), op. cit., pp. 1-13.

la Charte (question sur laquelle nous reviendrons infra).[145] Par cet arrêt, la Cour a posé les jalons du cadre procédural dans lequel les ANC (dont l'ABC elle-même) pourront en théorie agir en parallèle de la Commission à l'égard des contrôleurs d'accès.[146] L'ironie de la situation n'échappe pas : la Belgique, dont l'autorité de la concurrence a inspiré la jurisprudence fondatrice du double contrôle, est précisément celle qui a choisi de ne pas en faire usage.

### *c) Le cas français : prudence stratégique et ambition judiciaire*

La position française se distingue sensiblement des modèles néerlandais et allemands. Membre des *Friends of an Effective DMA* aux côtés de l'Allemagne et des Pays-Bas, la France a activement contribué à la négociation du règlement.[147] Pour autant, contrairement à l'Allemagne qui a engagé dès 2021 une réforme législative préfigurant le DMA et aux Pays-Bas qui ont rapidement adopté une loi de mise en œuvre ambitieuse, la France a adopté une posture de relative prudence sur le plan normatif. Ainsi, elle a laissé à l'Autorité de la concurrence le soin d'investir le terrain numérique par la voie contentieuse classique. Lors de son audition devant la Commission des affaires économiques du Sénat, en mars 2021, la présidente de l'Autorité de la concurrence, Isabelle de Silva, avait formulé des interrogations explicites sur le monopole d'exécution conféré à la Commission par le DMA plaidant pour que les ANC puissent au moins jouer un rôle de soutien dans le cadre du Réseau Européen de la Concurrence (REC).[148] Ces positions exprimées avec clarté lors de la phase de négociation n'ont pas été suivies d'une traduction législative nationale comparable à celle réalisée en Allemagne ou aux Pays-Bas. La loi SREN, promulguée le 21 mai 2024, va certes au-delà de la simple spécialisation des juridictions que son premier projet prévoyait : son article 53 désigne l'Autorité de la concurrence et le ministre de l'économie comme autorités compétentes pour l'application du DMA, leur confère le pouvoir d'investiguer, de recevoir des renseignements et de coopérer avec la Commission dans le cadre du REC.[149] Elle crée également le nouvel article

---

[145] C.J. (gde ch.), arrêt *bpost SA c. Autorité belge de la concurrence*, 22 mars 2022, C-117/20, EU:C:2022:202, disponible sur : https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=256195&doclang=FR.

[146] C.J. (gde ch.), *bpost*, précité, points 33 à 51.

[147] B. LE MAIRE et al., note conjointe, mai 2021, *op. cit*.

[148] I. DE SILVA, audition devant la Commission des affaires économiques du Sénat, 24 mars 2021, captation vidéo disponible sur : https://videos.senat.fr/video.2190450_60592763f2e0b.audition-de-mme-isabelle-de-silva-presidente-de-lautorite-de-la-concurrence, citée dans J. VAN DEN BOOM, F. BOSTOEN et G. MONTI, op. cit.

[149] Loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique, art. 53, *JORF*, n° 0119, 22 mai 2024, disponible sur : https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000049563566 ; art. L. 450-11 C. com., tel qu'inséré ; Ministère de l'Économie, communiqué de presse du 24 mai 2024, disponible sur : https://presse.economie.gouv.fr.

L.450-11 du Code de commerce permettant à ces autorités de mener des enquêtes de leur propre initiative sur d'éventuels manquements aux articles 5, 6 et 7du DMA en coordination avec la Commission.[150] Ce dispositif n'est donc pas le vide que l'on pourrait tenter d'y lire. Il demeure néanmoins strictement dans le périmètre de compétences prévues par le règlement lui-même, sans créer un instrument national propre ciblant les contrôleurs d'accès au-delà de ce que le DMA autorise : il n'existe pas en France d'équivalent de la section 19a GWB, ni de prérogatives d'inspection excédant celles prévues à l'article 38 du DMA comme aux Pays-Bas. Ce retrait est d'autant plus frappant que Carugati, dans son analyse comparative des ANC du REC classe la France comme la deuxième autorité la plus active dans l'économie numérique entre 2010 et 2021, avec 20% de l'ensemble des actions menées dans ce domaine et comme le leader incontesté sur le marché de la publicité en ligne avec 57% de l'ensemble des actions des ANC dans ce secteur.[151] La France dispose ainsi d'une expertise sectorielle ciblée qui aurait pu justifier, selon les critères mêmes que Carugati retient pour l'allocation des cas entre Commission et ANC, une délégation d'exécution dans des domaines spécifiques comme la publicité en ligne (ceux dans lesquels l'Autorité a démontré son savoir-faire).[152] L'absence de cadre institutionnel national permettant de valoriser cette expertise dans le contexte du DMA constitue dès lors non seulement une occasion manquée sur le plan de l'efficacité de l'exécution mais aussi une incohérence entre les ambitions affichées lors des négociations et les choix normatifs opérés à l'issue de celle-ci. Toute cette retenue est révélatrice d'un choix stratégique plus profond : la France semble avoir fait le pari de la centralisation autour de la Commission plutôt que celui de l'autonomie nationale instrumentale.[153] Muriel Chagny relève avec une certaine acuité en septembre 2023 que l'Allemagne ne s'y est pas trompée, ayant d'ores et déjà légiféré et que la France gagnerait à ne pas demeurer en retrait d'autant que ce ne serait pas la première fois qu'elle jouerait un rôle moteur dans l'appréhension concurrentielle de l'économie numérique.[154] En l'état, la contribution française à l'architecture d'exécution du DMA repose donc essentiellement sur l'action contentieuse de l'Autorité de la concurrence dans le cadre du droit commun, plutôt que sur un instrument national spécifiquement conçu pour s'articuler avec le règlement. La France semble avoir fait le pari de la centralisation autour de la Commission plutôt que celui de l'autonomie nationale instrumentale, à l'instar de la Belgique. Un pari

[150] Loi n° 2024-449 du 21 mai 2024, art. 53, *JORF*, n° 0119, 22 mai 2024, op. cit. ; art. L. 450-11 C. com., tel qu'inséré.
[151] C. CARUGATI, *op. cit*., p. 3, Figures 3 et 4.
[152] C.CARUGATI, ibid., p. 4, §16, première recommandation.
[153] C. CARUGATI, *op. cit*., p. 3
[154] M. CHAGNY, « Légiférer pour (deux fois) plus d'attractivité ? », *Concurrences*, n° 3, 2023, p. 2.

cohérent avec l'architecture du DMA mais qui laisse inexploitée une expertise que peu d'autorités nationales peuvent revendiquer.

L'examen comparatif des trois modèles révèle un réalité que l'architecture formelle du DMA tend à dissimuler : la cohabitation entre initiatives nationales et règlement n'est pas un état stable mais une tension permanente. Les Pays-Bas ont choisi l'activisme procédural, l'Allemagne l'autonomie instrumentale, la Belgique la coopération institutionnelle assumée et la France la prudence stratégique : trois réponses à la même contrainte, irréductible à un modèle commun. Ces divergences soulèvent une question que les cas nationaux seuls ne permettent de trancher : ces postures demeurent-elles justifiées depuis l'entrée en vigueur du DMA, et si oui, dans quelles limites ? C'est précisément ce que les articles 1(5) et 1(6) sont supposés arbitrer. Cette question fait l'objet de l'analyse qui suit.

### C. La fragmentation normative comme risque systémique : le prisme des articles 1(5) et 1(6) du DMA

Au-delà des cas nationaux examinés, c'est la question de l'architecture normative d'ensemble que les articles 1(5) et 1(6) du DMA soulèvent avec une acuité particulière. Jasper Van den Boom a démontré que ces dispositions sont susceptibles de trois interprétations radicalement différentes quant à l'étendue des effets harmonisateurs du règlement.[155] Selon l'interprétation étroite, l'harmonisation totale ne couvre que les règles adoptées spécifiquement en raison du statut de contrôleur d'accès et dans le but de promouvoir contestabilité et équité ; cela laisserait aux États membres une latitude considérable pour réglementer les plateformes sur d'autres fondements, comme l'illustrent les initiatives italiennes sur l'abus de dépendance économique des plateformes numériques ou grecque sur le pouvoir d'écosystème.[156] Selon l'interprétation intermédiaire, l'harmonisation s'étendrait à toute intervention nationale concernant un contrôleur d'accès, quelle que soit la qualification juridique retenue.[157] Selon l'interprétation la plus large, enfin, une lecture téléologique combinée au devoir de coopération loyale de l'article 4(3) TFUE exigerait que toute règle nationale sur les comportements unilatéraux soit conçue de

[155] J. VAN DEN BOOM, « What does the Digital Markets Act harmonize? », op. cit., pp. 70 à 72.

[156] J. VAN DEN BOOM, op. cit., p. 74 ; G. LUSARDI, « Italy adopts new rules on digital platforms and abuse of economic dependence », *IPT Italy*, 28 septembre 2022, disponible sur : https://www.ipt-italy.com/2022/09/italy-adopts-new-rules-on-digital-platforms/ ; O. OMRAN et al., « Special competition rules on digital ecosystems: Greece joins the club », *DLA Piper*, 7 septembre 2021, disponible sur : https://www.dlapiper.com/en/insights/publications/2021/09/special-competition-rules-on-digital-ecosystems.

[157] J. VAN DEN BOOM, *ibid.*, p. 74.

manière à ne pas menacer les effets harmonisateurs du DMA.[158] L'enjeu n'est pas purement académique. Si l'interprétation étroite devait prévaloir, le DMA pourrait paradoxalement aggraver la fragmentation normative qu'il entendait prévenir en laissant les États membres libres d'empiler des régimes hétérogènes au-dessus du socle règlementaire européen.[159] La jurisprudence récente de la CJUE vient préciser les contours de ce risque : dans l'arrêt *bpost* (mentionné précédemment), la Cour a admis qu'une double procédure peut être justifiée dès lors que les intérêts protégés sont suffisamment distincts, les procédures suffisamment coordonnées et les actions globalement proportionnées.[160] Appliqué au contexte DMA, ce cadre fait peser une contrainte significative sur les ANC qui entendraient instruire en parallèle de la Commission : si les intérêts protégés par la règle nationale et ceux protégés par le DMA ne sont pas suffisamment différents, la double procédure risque de heurter l'article 50 de la Charte des droits fondamentaux et la coordination prévue à l'article 38 DMA constitue un garde-fou nécessaire mais non suffisant.[161]

L'interprétation qui prévaut est, en définitive, celle que chaque acteur a intérêt à défendre. Un État membre soucieux de préserver son autonomie instrumentale lira les articles 1(5) et 1(6) à travers le prisme de l'interprétation étroite ; le BGH lui donnera raison. Une autorité nationale frustrée par l'inaction de la Commission (comme l'AGCM en novembre 2025[162], nous y reviendrons) glissera vers l'interprétation intermédiaire sans jamais la nommer. Ce que cette instabilité révèle n'est pas tant une ambiguïté rédactionnelle qu'une tension politique non résolue : le DMA a tracé une ligne de partage sans se donner les moyens de la faire respecter. La diversité institutionnelle des ANC face au DMA n'est donc pas seulement le reflet de traditions juridiques nationales différentes. Elle est aussi le produit d'une architecture réglementaire qui, en préservant formellement un espace national d'intervention sans en définir clairement les contours, a inévitablement engendré des stratégies d'appropriation divergentes. Le risque n'est pas tant la contradiction frontale (le BGH l'a fermement écartée) que la

---

[158] J. VAN DEN BOOM, *op. cit.*, pp. 70-73 ; Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), art. 4(3).

[159] J. VAN DEN BOOM, op. cit., p. 73 ; G. COLANGELO, « The European Digital Markets Act and Antitrust Enforcement: A Liaison Dangereuse », *ICLE White Paper*, 2022, disponible sur : https://laweconcenter.org/resources/the-european-digital-markets-act-and-antitrust-enforcement-a-liaison-dangereuse/, cité ibid., p. 73.

[160] C.J. (gde ch.), arrêt *bpost SA c. Autorité belge de la concurrence*, 22 mars 2022, C-117/20, EU:C:2022:202, points 33-51.

[161] J. VAN DEN BOOM, *op. cit.*, pp. 78-82 ; Règlement (UE) 2022/1925, *op. cit*., art. 38(7).

[162] AGCM, décision du 4 novembre 2025, procédure PS12714, *Alphabet Inc. / Google Ireland Ltd.*, clôturée sur engagements rendus contraignants, disponible sur : https://www.agcm.it/dettaglio?db=41256297003874BD&uid=5BC6EDBA3C13A2D5C12590E6003E1C0E

fragmentation silencieuse d'un espace normatif théoriquement unifié mais pratiquement pluriel. C'est précisément pour mesurer toute la portée de cette tension qu'il convient d'examiner, dans une seconde partie, le rôle que le DMA lui-même assigne aux autorités nationales dans son propre système d'exécution et les limites structurelles de ce rôle.

## II. PARTIE 2. UNE RECOMPOSITION DES ROLES ET DES NORMES : ARTICULATION, HIÉRARCHIE ET RECOMPOSITION DES LOGIQUES CONCURRENTIELLES

Si la première partie a mis en lumière la diversité des stratégies nationales face au DMA, elle a aussi révélé que cette diversité n'est pas le seul produit de traditions juridiques divergentes : elle est le symptôme d'une architecture normative dont les lignes de partage restent contestées. Il convient dès lors de remonter à la source de ces tensions en examinant ce que le DMA a véritablement recomposé : le rôle des autorités nationales dans son propre système d'exécution d'abord, dont le monopole conféré à la Commission dissimule mal les insuffisances structurelles (A) ; la relation entre le règlement et le droit européen de la concurrence ensuite, dont la prétendue complémentarité résiste mal à l'examen des mécanismes censés la gouverner (B).

### A. Quels rôles pour les autorités nationales dans le nouveau système ?

Il faut partir d'un constat que le DMA pose sans ambages et dont les conséquences méritent d'être pleinement mesurées : la Commission européenne est le seul exécuteur du règlement.[163] Ce choix controversé est le résultat d'une négociation dont la doctrine a abondamment documenté les tensions[164] et dont les conséquences institutionnelles dépassent de loin la simple répartition des tâches entre niveaux de gouvernance. Ce choix de centralisation n'exclut pas pour autant toute coopération : l'article 1(7) DMA impose expressément à la Commission et aux États membres de « travailler en étroite coopération et de coordonner leurs actions d'exécution», posant ainsi le principe d'une collaboration structurelle dont les articles 1(5), 1(6) et 38 définissent ensuite les modalités concrètes.[165] Pendant la phase législative, plusieurs États membres (dont l'Allemagne, la France et les Pays-Bas en tête) avaient plaidé avec insistance pour que les autorités nationales de concurrence (ANC) se voient reconnaitre de véritables

[163] Règlement (UE) 2022/1925, op. cit., considérant 91 et art. 38(7), al. 2.

[164] Les chefs des ANC de l'Union européenne, « Joint paper of the heads of the national competition authorities of the European Union: How national competition agencies can strengthen the DMA », juin 2021, disponible sur : https://www.autoritedelaconcurrence.fr/sites/default/files/2021-06/joint-paper-ncas-dma.pdf ; A. RIBERA MARTÍNEZ, « The Supporting and Complementary Role of National Authorities in Enforcing the DMA: All Enforcement Systems Go », *Mededingingsrecht in de Praktijk*, 2024, n° 3, p. 41.

[165] A. BACCHIEGA, *op. cit*., p. XXV ; Règlement (UE) 2022/1925, op. cit., art. 1(7).

pouvoirs d'exécution à l'égard des contrôleurs d'accès, construisant même une coalition de pression organisée dans une note conjointe.[166] La Commission n'a pas cédé. Le texte final confine les ANC dans un rôle fonctionnellement subordonné que la doctrine s'est accordée à structurer autour des trois catégories de compétences : des pouvoirs d'investigation restreints, des pouvoirs de soutien à la Commission et des nouvelles obligations pesant sur elles lorsqu'elles font application de leur propre droit national de la concurrence à l'encontre des contrôleurs d'accès.[167] Ce triptyque, aussi ordonné qu'il paraisse sur le papier, dissimule une réalité nettement plus complexe.

La première catégorie et la plus substantielle en apparence est celle de l'article 38(7) DMA. Cette disposition autorise les ANC à enquêter de leur propre initiative sur la conformité des contrôleurs d'accès aux obligations des articles 5, 6 et 7 du règlement mais uniquement si leur droit national leur en confère le pouvoir.[168] La nuance n'est pas sans importance. Elle signifie que le règlement n'impose rien : il autorise, conditionnellement, ceux qui seront au préalable doté des instruments nécessaires. La faculté ainsi conférée trouve d'ailleurs sa justification précise dans le considérant 91 du règlement : l'investigation nationale est utile précisément dans les cas où il n'est pas encore établi si la conduite d'un contrôleur d'accès relève du DMA, du droit national de la concurrence, ou des deux simultanément.[169] C'est donc un outil d'orientation autant que d'instruction, ce qui en dit long sur le degré d'incertitude que le règlement lui-même anticipe dans la délimitation des compétences. Il appartient donc à chaque État membre de décider s'il souhaite franchir ce seuil en adoptant la législation correspondante. Cette asymétrie de mise en œuvre a conduit à conduit à une situation dans laquelle plusieurs ANC disposent de pouvoirs d'enquête étendus[170] tandis que d'autres demeurent sans instrument spécifique.[171] Vingt et un États membres ont certes adopté des développements législatifs nationaux en ce sens mais avec une hétérogénéité si marquée dans leur portée que Ribera Martínez peut légitimement conclure que la géographie de l'exécution nationale du DMA est, par construction,

[166] B. LE MAIRE et al., note conjointe, mai 2021, op. cit., cité dans J. VAN DEN BOOM, F. BOSTOEN et G. MONTI, op. cit., pp. 2 à 3.

[167] The Platform Law Blog, « DMA Enforcement and National Competition Authorities », 2 mai 2025, disponible sur : https://the-platform-law.com/2025/05/02/dma-enforcement-and-national-competition-authorities/.

[168] Règlement (UE) 2022/1925, *op. cit.*, art. 38(7), al. 1.

[169] Règlement (UE) 2022/1925, op. cit., considérant 91.

[170] Voy. note 109 supra sur les pouvoirs de l'ACM néerlandaise d'accéder aux résidences privées.

[171] J. VAN DEN BOOM, F. BOSTOEN et G. MONTI, op. cit., p. 6 ; *Memorie van Toelichting*, pp. 17 à 18, *op. cit.*

fragmentée.[172] Le paradoxe mérite d'être relevé : un règlement adopté au titre de l'article 114 TFUE précisément pour prévenir la fragmentation du marché intérieur génère, par sa propre architecture d'exécution, une nouvelle forme de fragmentation procédurale.[173] Il faut toutefois ne pas se méprendre sur la nature de ces pouvoirs d'enquête, sous peine de surestimer le rôle réel des ANC dans le système. L'article 38(7), alinéa 2 est explicite : une fois ses investigations menées, l'ANC doit en communiquer les conclusions à la Commission qui reste seule habilitée à ouvrir une procédure formelle de non-conformité au titre de l'article 20.[174] La formulation est révélatrice d'un rapport de force asymétrique : les ANC produisent, la Commission décide. Comme le souligne Ribera Martínez, le rôle de soutien des ANC est par nature unidirectionnel ; il profite exclusivement à la Commission sans que celle-ci ne soit tenue de s'en saisir ni même d'en informer les autorités nationales concernées.[175] Cette absence d'obligation réciproque d'information n'est pas anodine : elle fragilise la cohérence du système de coordination en maintenant les ANC dans une position d'auxiliaires sans garantie d'influence sur l'issue des procédures. La comparaison avec le règlement 1/2003[176] s'impose mais elle est d'avantage instructive parce qu'elle révèle de la distance entre les deux systèmes que par leurs ressemblances formelles. Sous le règlement 1/2003, les ANC et la Commission disposent d'une compétence parallèle pour appliquer les articles 101 et 102 TFUE : elles agissent de manière autonome, adoptent des décisions contraignantes, imposent des amendes. Le dessaisissement au profit de la Commission n'intervient alors qu'en cas d'ouverture formelle de procédure sur les mêmes faits.[177] Le DMA reproduit ce mécanisme à l'article 38(7) alinéa 2 mais en en vidant la substance : les ANC peuvent enquêter mais ne peuvent pas décider, pas sanctionner, pas imposer d'engagements. George Gryllos résume la différence technique avec netteté : contrairement au régime institué par l'article 5 du règlement 1/2003, les autorités nationales ne disposent d'aucun pouvoir pour faire cesser une infraction au DMA ou en punir l'auteur.[178] Les ANC remplissent une fonction d'instruction sans bénéficier des attributs d'une autorité de jugement. Il s'agit, selon la formule de Ribera Martínez, d'un système « quasi-centralisé » par

---

[172] A. RIBERA MARTÍNEZ, « The Decentralisation of the DMA's Enforcement System », working paper [draft juillet 2024], pp. 20-22.

[173] J. VAN DEN BOOM, *op. cit*., p. 65-66.

[174] Règlement (UE) 2022/1925, *op. cit.*, art. 38(7), al. 2.

[175] A. RIBERA MARTÍNEZ, *op. cit*., p. 42.

[176] Règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité, *J.O.U.E.*, L 1, 4 janvier 2003, disponible sur : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32003R0001.

[177] Règlement (CE) n° 1/2003, op. cit., art. 11(6).

[178] G. GRYLLOS, « The New Digital Landscape: Interaction between the DMA and rules of national and EU law governing the conduct of gatekeepers », *Concurrences*, n° 1, 2024, p. 55, §91.

opposition au modèle véritablement décentralisé du règlement 1/2003.[179] La différence n'est donc pas de degré mais de nature. C'est là que réside peut-être la tension la plus profonde de l'architecture institutionnelle du DMA. L'asymétrie n'est pas seulement fonctionnelle, elle est structurelle : les ANC sont soumises à des obligations d'information vis-à-vis de la Commission telles que la notification préalable de toute première mesure formelle[180], la transmission des projets de décision trente jour avant adoption[181] ou les rapports de conclusions. En retour, la Commission n'est pas soumise à une obligation symétrique. Elle n'a pas à informer les ANC de l'avancement de ses propres procédures, de ses enquêtes de marché, ni même du sort réservé aux plaintes qui lui ont été transmises.[182] Dans la pratique, cette absence de réciprocité génère précisément ce que Carugati diagnostiquait dès 2022 : les ANC manquent d'incitation à mobiliser leurs ressources au profit d'un système dont elles ne maîtrisent pas les débouchées.[183] La formule du président de l'ACM néerlandaise, Martijn Snoep, est à cet égard d'une franchise désarmante : la structure du DMA, selon lui, incite structurellement les ANC à se concentrer sur les affaires non-DMA, là où leur pouvoir de décision demeure intact.[184] Ce diagnostic prend un relief tout particulier à la lumière de la situation concrète de la Commission en tant qu'exécuteur exclusif. Olivier Guersent, directeur général de la DG COMP, a publiquement admis que ses services sont « grossièrement sous-staffés » : dix-neuf agents seulement sont affectés à la supervision du DMA alors que le plan initial en prévoyait quatre-vingts (soit un déficit de 76%) pour surveiller sept contrôleurs d'accès gérant collectivement vingt-quatre services de plateforme essentiels avec des budgets de conformité individuels qui dépassent chacun largement le budget annuel de la plupart des ANC européennes.[185] Cette disproportion est criante. Elle conditionne directement la capacité d'exécution du règlement et rend d'autant plus paradoxale la décision de concentrer l'ensemble du pouvoir décisionnel dans une seule institution dont les moyens sont manifestement insuffisants. La Commission est le

[179] A. RIBERA MARTINEZ, *op. cit.*, p. 42.

[180] Règlement (UE) 2022/1925, *op. cit.*, art. 38(2).

[181] Règlement (UE) 2022/1925, *op. cit.*, art. 38(3).

[182] Règlement (UE) 2022/1925, *op. cit.*, art. 38(2), 38(3) et 38(7), al. 2 ; G. GRYLLOS, *op. cit.*, p. 55, §88.

[183] C. CARUGATI, *op. cit*., p. 2, §8.

[184] Déclaration de M. SNOEP, président de l'ACM, rapportée dans B. VLEESHOUWERS (Bird & Bird), « Belgium: The Role of National Competition Authorities under the Digital Markets Act », mars 2024, disponible sur : https://www.twobirds.com/en/insights/2024/belgium/belgium-the-role-of-national-competition-authorities-under-the-digital-markets-act.

[185] Centre for Future Generations, « Enforcement Spotlight – Autumn 2025 », janvier 2026, disponible sur : https://cfg.eu/enforcement-spotlight-autumn-2025/ , citant MLex, « Grossly Understaffed: EU Competition Enforcers Must Prioritize, Guersent Says » ; A. RIBERA MARTÍNEZ, « The Decentralisation of the DMA's Enforcement System », op. cit., p. 9, note 32.

seul exécuteur d'un règlement dont elle ne peut pas seule assurer l'exécution. Ce n'est pas une observation académique : les deux premières décisions de non-conformité, rendues en avril 2025 (deux ans après l'entrée en application du DMA) et ayant conduit à des amendes de 500 millions d'euros contre Apple et 200 millions contre Meta, témoignent d'un rythme d'exécution qui serait qualifié d'inacceptable dans n'importe quel autre régime de droit administratif.[186] C'est dans ce contexte de sous-ressources structurelles que la question de l'articulation entre les articles 1(5), 1(6) et 38 DMA prend tout son sens pratique. La structure normative minutieusement analysée par George Gryllos autour de trois blocs de règles[187] délimite précisément l'espace d'intervention résiduel des ANC à côté et non en lieu et place du DMA. Le premier bloc est régi par l'article 1(5) : il interdit aux États membres d'imposer aux contrôleurs d'accès des obligations supplémentaires *pour les finalités mêmes* du règlement[188] au nom de la logique d'harmonisation portée par l'article 114 TFUE.[189] Le deuxième bloc, couvert par l'article 1(6)(b), préserve en revanche l'application de règles nationales de concurrence portant sur des formes de comportement unilatéral autres que l'abus de position dominante (comme la section 19a GWB) à condition qu'elles imposent des « obligations supplémentaires » ne recoupant pas celles des articles 5 à 7.[190] Enfin, l'article 1(6)(a) sauvegarde l'application parallèle des articles 101 et 102 TFUE et des dispositions nationales correspondantes, sous réserve du *ne bis in idem* (abordé ci-après).[191] Ces distinctions ne sont pas de la scholastique : elles structurent concrètement ce que les ANC peuvent faire à côté du DMA, comme l'ont démontré les affaires Amazon et Google conduites par le Bundeskartellamt, dont les périmètres d'intervention ont été précisément taillés pour éviter tout empiètement sur les services désignés par la Commission.[192]

---

[186] Commission européenne, décision du 23 avril 2025 constatant la non-conformité d'Apple, affaire DMA.100013 (App Store), disponible sur : https://digital-markets-act.ec.europa.eu/commission-sends-preliminary-findings-apple-and-opens-additional-non-compliance-investigation_en ; décision du 23 avril 2025 constatant la non-conformité de Meta, affaire DMA.100020 (modèle publicitaire), disponible sur : https://digital-markets-act.ec.europa.eu/commission-sends-preliminary-findings-meta_en ; communiqués de presse IP/25/1175 et IP/25/1176 ; European Parliament Research Service, « Digital Markets Act enforcement: State of play », EPRS ATA(2025)772826, avril 2025, disponible sur : https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA(2025)772826.

[187] G. GRYLLOS, op. cit., pp. 40 à 41, §§2 à 6.

[188] Ces finalités sont la contestabilité et l'équité des marchés numériques, conformément au Règlement (UE) 2022/1925, op. cit., art. 1(1).

[189] Règlement (UE) 2022/1925, op. cit., art. 1(5) ; G. GRYLLOS, op. cit., pp. 42 à 43, §§11 à 17.

[190] G. GRYLLOS, op. cit., pp. 44 à 48, §§19 à 38 ; Règlement (UE) 2022/1925, *op. cit*., considérant 10.

[191] Règlement (UE) 2022/1925, op. cit., art. 1(6)(a) ; C.J. (gde ch.), arrêt *bpost*, précité, points 28 à 30.

[192] Bundeskartellamt, décision du 5 octobre 2023, *Alphabet/Google — traitement des données*, affaire B7-70/21, §§74 à 76 ; BGH, 23 avril 2024, affaire KVB 56/22, *Amazon*, §§189 à 190.

L'affaire italienne constitue à cet égard l'illustration la plus récente et la plus troublante des limites de cette architecture. En novembre 2025, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) a clôturé une procédure ouverte en juillet 2024 contre Google relative à ses écrans de consentement pour le croisement des données entre services, en rendant contraignants les engagements offerts par l'entreprise.[193] Ce faisant, l'autorité italienne a fait une chose remarquable : elle a appliqué sa législation nationale sur les pratiques commerciales déloyales pour sanctionner une pratique (plus exactement, le recueil du consentement pour le croisement des données) qui correspond précisément à ce que l'article 5(2) DMA impose et que la Commission était en principe seule habilitée à contrôler.[194] Comme le notent Merying, Reyntjens, Foon et Leslie avec une certaine acuité : « L'AGCM a appliqué l'article 5(2) DMA par la porte de service, en mobilisant son droit national de la consommation»[195], créant précisément la fragmentation réglementaire et l'exécution parallèle que le DMA avait vocation à éviter.[196] Au fond, que cette initiative soit qualifiée de contournement illicite au sens de l'article 1(5) ou d'exercice légitime d'une compétence nationale résiduelle (du droit de la consommation) selon l'interprétation étroite de Van den Boom importe peu.[197] Elle produit dans les deux cas le même effet pratique : une application parallèle non coordonnée de règles poursuivant des finalités identiques à celles du DMA. L'affaire italienne n'est pas un accident : elle est le symptôme d'un système dans lequel la Commission, faute de ressources suffisantes, ne peut traiter tous les cas qui appellent une réponse, ouvrant ainsi un espace que les ANC les plus actives et les plus créatives n'hésitent pas à occuper par des voies détournées. Ce constat renforce l'intérêt de la réflexion sur les mécanismes de coordination de l'article 38 DMA, dont les obligations sont importantes mais insuffisantes. L'article 38(2) impose aux ANC d'informer la Commission par écrit de toute première mesure d'enquête formelle à l'encontre d'un contrôleur d'accès en application du droit national ; l'article 38(3) exige qu'elles lui

[193] AGCM, décision du 4 novembre 2025, affaire PS12714, *Alphabet Inc. / Google Ireland Ltd.*, disponible sur : https://www.agcm.it/dettaglio?db=41256297003874BD&uid=5BC6EDBA3C13A2D5C12590E6003E1C0E

[194] AGCM, décision du 4 novembre 2025, affaire PS12714, op. cit. ; B. MEYRING, T. REYNTJENS, S. FOON et W. LESLIE, « Harmonised in Theory, Fragmented in Practice? The DMA Meets National Enforcement », *Kluwer Competition Law Blog*, 9 décembre 2025, disponible sur : https://legalblogs.wolterskluwer.com/competitionlawblog/2025/12/09/harmonised-in-theory-fragmented-in-practice-the-dma-meets-national-enforcement/.

[195] B. MEYRING, T. REYNTJENS, S. FOON et W. LESLIE, *op. cit.*

[196] B. MEYRING, T. REYNTJENS, S. FOON et W. LESLIE, « Harmonised in Theory, Fragmented in Practice? The DMA Meets National Enforcement », *Kluwer Competition Law Blog*, 9 décembre 2025, disponible sur : https://legalblogs.wolterskluwer.com/competitionlawblog/2025/12/09/harmonised-in-theory-fragmented-in-practice-the-dma-meets-national-enforcement/.

[197] J. VAN DEN BOOM, op. cit.

transmettent tout projet de décision trente jours avant son adoption.[198] Selon Gryllos, ces obligations constituent le cadre procédural permettant à la Commission de vérifier la compatibilité des interventions nationales avec les articles 1(5) et 1(6) et d'assurer le respect du principe *ne bis in idem* en coordonnant les sanctions susceptibles d'être cumulées.[199] Sur le plan institutionnel, ces échanges s'appuient sur le Réseau Européen de la Concurrence (REC), que l'article 38 DMA mobilise explicitement comme canal de coordination entre la Commission et les ANC, tirant ainsi parti d'une infrastructure de coopération antitrust forgée sous le règlement 1/2003 mais en la reconfigurant dans un rapport de force structurellement asymétrique.[200] Leur existence témoigne donc d'une préoccupation légitime de cohérence mais le régime d'information de l'article 38 n'est pas symétrique et surtout, pas réciproque.[201] Cette absence de réciprocité est la traduction institutionnelle d'un rapport de force : la Commission coordonne sans être coordonnée, en arbitre ultime dont le silence ne vaut pas acquiescement mais ne constitue pas non plus un signal exploitable par les ANC. Dans ce vide de communication, les autorités nationales ne savent pas si et quand la Commission compte agir. Elles sont donc placées dans un choix impossible : attendre indéfiniment qu'une Commission sous-staffée s'empare d'un dossier ou agir elles-mêmes au risque de s'exposer à des questions de compétence (comme l'illustre l'affaire italienne). Le tableau d'ensemble est, au fond, celui d'un système harmonisé en droit et fragmenté en pratique. Les développements législatifs nationaux adoptés par vingt et un États membres en vertu de l'article 38(7) révèlent eux-mêmes la profondeur de cette fracture : certains, comme l'Allemagne ou le Danemark, y ont glissé des prérogatives qui excèdent les termes stricts du règlement en permettant à leurs ANC de formuler des conclusions qualifiées avant transmission à la Commission ; d'autres, comme l'Estonie ou la Suède, ont adopté une transposition minimale ; six États membres, enfin, n'ont rien adopté du tout.[202] Cette mosaïque législative est parlante : le DMA a rendu l'intervention nationale nécessaire sans jamais vouloir la structurer, créant ainsi, par sa propre structure, la fragmentation qu'il prétendait prévenir. La Commission elle-même tente aujourd'hui de

---

[198] Règlement (UE) 2022/1925, op. cit., art. 38(2) et 38(3).

[199] G. GRYLLOS, op. cit., p. 55, §§87 à 88.

[200] A. BACCHIEGA, op. cit., p. XXVI, citant Règlement (UE) 2022/1925, op. cit., art. 38, et Règlement (CE) n° 1/2003, op. cit.

[201] Règlement (UE) 2022/1925, op. cit., art. 38(2), 38(3) et 38(7), al. 2 : la Commission n'est soumise à aucune obligation corrélative d'informer les ANC de l'avancement de ses propres procédures.

[202] A. RIBERA MARTÍNEZ, « The Decentralisation of the DMA's Enforcement System », op. cit., p. 22 et figure 3 ; E. TAMM, « Estonia and the Digital Markets Act: A Minimalist Yet Proactive Approach », in G. MUSCOLO et A. MASSOLO (dir.), op. cit., p. 65 ; K. VOSS, « Public Inquiry into New Competition Tools for Well-Functioning Markets », in G. MUSCOLO et A. MASSOLO (dir.), op. cit., pp. 243 à 244.

colmater les brèches en concluant des mémorandums d'entente bilatéraux avec certaines ANC pour constituer des « équipes d'investigation conjointes ».[203] Une solution qui bien qu'en apparence pragmatique, pour n'être pas prévue par le texte, n'en est pas moins révélatrice de ses insuffisances.

### B. DMA et droit européen de la concurrence : cohabitation ou refondation ?

Si la question du rôle des autorités nationales dans le système d'exécution du DMA révèle une centralisation assumée mais structurellement fragile, une seconde tension, plus profonde encore, traverse l'architecture normative du règlement : celle de sa relation avec le droit européen de la concurrence dont il prétend ne pas s'écarter. La clause d'absence de préjudice de l'article 1(6)(a) pose le principe de leur coexistence mais elle ne dit rien de sa logique, ni de ses limites. Il convient dès lors d'examiner ce que cette coexistence recouvre réellement : en identifiant d'abord les oppositions structurelles qui séparent les deux régimes et en interrogeant la nature normative du DMA (1 et 2), puis en mesurant la portée effective des mécanismes censés gouverner leur articulation (la clause d'absence de préjudice et le principe *ne bis in idem*) dont l'analyse révèle moins une complémentarité organisée qu'un brouillage normatif difficilement réductible (3 et 4).

#### 1. Le DMA, une nouvelle catégorie normative : rupture ou continuité avec l'antitrust ?

L' article 1(6) (a) du DMA pose le principe avec une clarté formelle qui ne doit pas faire illusion : le règlement est « sans préjudice » de l'application des articles 101 et 102 TFUE et de leur équivalents nationaux. Derrière cette formule rassurante, ces dispositions, lues conjointement avec l'article 1(5), constituent ce que la doctrine désigne sous le terme de « clause d'absence de préjudice »[204], un mécanisme par lequel un instrument juridique déclare expressément qu'il ne porte pas atteinte à l'application d'un régime préexistant, tout en délimitant précisément les conditions et les limites de cette coexistence.[205] Il est en réalité le nœud gordien de l'architecture normative du DMA et la source de ses tensions les plus

[203] The Platform Law Blog, op. cit. ; Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, communiqué de presse du 6 juin 2024 relatif à la signature d'un mémorandum d'entente avec la Commission européenne, disponible sur : https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/telecomunicaciones-y-servicios-audiovisuales/en-destacado/cnmc-and-european-commission-sign-memorandum-understanding ; A. BACCHIEGA, « Epilogue », in G. MUSCOLO et A. MASSOLO (dir.), op. cit., p. XXVII.

[204] Voy. K. BANIA, « Fitting the Digital Markets Act in the existing legal framework: the myth of the 'without prejudice' clause », *European Competition Journal*, vol. 19, n° 1, 2023, pp. 116 à 117.

[205] K. BANIA, op. cit., pp. 116 à 117.

profondes avec l'ordre juridique concurrentiel préexistant. En effet, derrière la formule rassurante, se cache une réalité institutionnelle autrement plus complexe : deux instruments, deux logiques, deux conceptions du préjudice concurrentiel, appelés à coexister sur le même terrain d'application et à l'égard des mêmes opérateurs sans que leurs interactions ne soient systématiquement ni clairement définies.[206]

### *a) L'opposition structurelle des deux régimes*

Il convient de partir d'un constat que la doctrine formule avec une franchise croissante : le DMA et le droit antitrust classique ne s'appuient ni sur la même logique d'intervention, ni sur le même standard probatoire, ni sur la même conception de ce qu'est un comportement préjudiciable à la concurrence. Le tableau synthétique qu'en dresse Robertson est à cet égard éclairant[207] : là ou l'article 102 TFUE requiert la démonstration successive d'une position dominante, d'un abus et d'effets sur le marché[208], le DMA s'applique à effet automatique dès la désignation du contrôleur d'accès, sans possibilité de justification par des gains d'efficacité, sans démonstration d'effets concrets et sans tolérance pour les défenses fondées sur des considérations économiques objectives.[209] La formule du considérant 23 est tranchante : les obligations du DMA sont des règles *per se*, applicables indépendamment de toute analyse des effets sur la concurrence ou la contestabilité.[210] Cette asymétrie structurelle peut être résumée autour de trois oppositions fondamentales. La première, l'opposition *ex ante*/*ex post* est souvent surestimée dans les débats de politique de concurrence : une grande partie du droit européen de la concurrence opère déjà de manière anticipatoire : le contrôle des concentrations, les lignes directrices, les exemptions par catégorie et même certaines affaires relevant de l'article 102 TFUE qui sont décidées avant que les effets de la conduite se soient pleinement produits.[211] Ce

---

[206] Règlement (UE) 2022/1925, op. cit., art. 1(6)(a) ; considérant 11.

[207] V.H.S.E. ROBERTSON, « The complementary nature of the Digital Markets Act and the EU antitrust rules », *Journal of Antitrust Enforcement*, vol. 12, n° 2, 2024, p. 325, tableau 1.

[208] Une trilogie qui a couté à la Commission sept ans dans l'affaire Google Shopping et qui, même aboutie, ne produit qu'une décision ex post sur des pratiques qui ont structuré le marché pendant toute la durée de la procédure. Commission européenne, décision du 27 juin 2017, *Google Search (Shopping)*, affaire AT.39740, *J.O.U.E.*, C 9, 12 janvier 2018 ; C.J. (gde ch.), 10 septembre 2024, *Google et Alphabet c. Commission*, C-48/22 P, EU:C:2024:726, op. cit.

[209] V.H.S.E. ROBERTSON, op. cit., pp. 325 à 326 ; Règlement (UE) 2022/1925, op. cit., considérant 23 ; Commission européenne, décision du 27 juin 2017, *Google Search (Shopping)*, op. cit.

[210] Règlement (UE) 2022/1925, op. cit., considérant 23.

[211] Ph. BASCHENHOF, « The Digital Markets Act (DMA): A Procompetitive Recalibration of Data Relations? », *University of Illinois Journal of Law, Technology & Policy*, 2022, n° 1, p. 11, note 71, citant P. LAROUCHE et A. DE STREEL, « The European Digital Markets Act: A Revolution Grounded on Traditions », *Journal of European Competition Law & Practice*, 2021, pp. 7 et 8.

qui distingue véritablement le DMA de l'antitrust n'est donc pas tant le moment de l'intervention que le degré de spécification *ex ante* des obligations : là où l'article 102 TFUE est une norme ouverte dont le contenu se précise affaire par affaire, le DMA est un catalogue exhaustif de comportements prohibés ou imposés qui s'imposent au contrôleur d'accès dès sa désignation sans qu'il soit nécessaire d'établir un quelconque effet préjudiciable dans un cas donné.[212] La deuxième opposition est celle de l'effet automatique *versus* l'effet démontré. Sous l'article 102 TFUE, même dans les affaires les plus structurées, l'autorité doit établir que le comportement incriminé est susceptible de restreindre la concurrence ou de causer un préjudice aux consommateurs ; un standard qui, dans l'économie numérique, s'est révélé particulièrement exigeant, notamment sur les marchés bifaces ou dans les cas d'abus par les conditions contractuelles, comme l'illustre la longue saga judiciaire de l'affaire *Facebook* devant les juridictions allemandes.[213] Le DMA rompt avec cette exigence, la Commission européenne n'a pas à démontrer que la pratique de *self-preferencing* de Google dans Google Search nuit concrètement à un concurrent particulier ou à un consommateur identifiable ; il suffit qu'elle soit qualifiable comme tel au regard de l'article 6(5) DMA, point.[214] Ce renversement de la logique probatoire est l'un des acquis les plus profonds du règlement et l'une de ses limites potentielles, car il expose le DMA à la critique d'une rigidité normative incapable de s'adapter aux spécificités de chaque cas.[215] La troisième opposition, enfin, est celle des intérêts juridiquement protégés. L'article 102 TFUE protège la concurrence comme mécanisme d'allocation efficace des ressources, au bénéfice des consommateurs. Le DMA protège la contestabilité et l'équité des marchés numériques comme conditions structurelles du fonctionnement du marché intérieur au bénéfice simultanément des utilisateurs professionnels, des utilisateurs finaux et de l'intégrité du marché numérique en tant que tel.[216] Gaon et Reinfield

---

[212] Ph. BASCHENHOF, op. cit., p. 11, note 71 in fine, citant H. SCHWEITZER, « The Art to Make Gatekeeper Positions Contestable and the Challenge to Know What Is Fair: A Discussion of the Digital Markets Act Proposal », *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht*, 2021, n° 3, n° 111.

[213] G. MONTI et A. DE STREEL, « Interplay Between the DMA and Other Regulations », *CERRE Issue Paper*, DMA Implementation Forum, mars 2025, p. 6, disponible sur : https://cerre.eu/publications/interplay-between-the-dma-and-other-regulations/; Bundeskartellamt, décision du 6 février 2019, *Facebook — Exploitative business terms pursuant to Section 19(1) GWB for inadequate data processing*, affaire B6-22/16, disponible sur : https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/EN/Fallberichte/Missbrauchsaufsicht/2019/B6-22-16.html ; C.J. (gde ch.), arrêt *Meta Platforms Inc. e.a. c. Bundeskartellamt*, 4 juillet 2023, C-252/21, EU:C:2023:537, disponible sur : https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=275423&doclang=FR ; Bundeskartellamt, communiqué de presse du 10 octobre 2024, clôture de l'affaire B6-22/16, disponible sur : https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2024/10_10_2024_Facebook.html.

[214] Ph. BASCHENHOF, op. cit., pp. 22 à 26.

[215] V.H.S.E. ROBERTSON, *op. cit.*, p. 326 ; Règlement (UE) 2022/1925, *op. cit*., considérant 10.

[216] V.H.S.E. ROBERTSON, *op. cit.*, p. 326.

soulignent ainsi que l'accent du DMA sur la « contestabilité » et l'« équité » le distingue fondamentalement du seul objectif de concurrence non faussée que poursuit l'article 102 TFUE : là où ce dernier s'attache à l'effet produit sur le marché et sur les consommateurs, le DMA s'attache à la structure de pouvoir et aux conditions d'accès ; une distinction qui change tout à la logique de l'intervention règlementaire.[217] C'est d'ailleurs cette différence d'objectifs et de base légale (l'article 114 TFUE relatif au marché intérieur plutôt que l'article 103 TFUE relatif à la concurrence) qui constitue l'un des arguments centraux en faveur de la compatibilité du régime de double procédure DMA/*antitrust* avec le principe *ne bis in idem* tel qu'interprété par la cour dans l'arrêt *bpost* (question qui sera abordée dans la section suivante).[218]

### *b) Force et inconvénients de la logique per se*

L'approche fondée sur des règles absolues, sans place pour la démonstration des effets et sans possibilité d'invoquer une justification objective, présente des avantages considérables dans le contexte des marchés numériques. Elle garantit d'abord une prévisibilité normative que l'approche *effects-based* ne peut offrir : un contrôleur d'accès sait exactement ce qui lui est interdit et ce qui lui est prescrit, sans avoir à anticiper l'issue de l'analyse concurrentielle au cas par cas dont les critères évoluent au fil de la jurisprudence.[219] Elle assure ensuite une effectivité d'exécution que l'expérience passée de la Commission sous l'article 102 TFUE n'a pas toujours su garantir : les deux premières décisions de non-conformité rendues en avril 2025 (une amende de 500 millions d'euros contre Apple et de 200 millions contre Meta) témoignent certes d'un rythme d'exécution encore insuffisant au regard de l'ampleur des enjeux mais elles illustrent une capacité d'intervention sans précédent comparé aux délais d'antitrust.[220] Ces avantages ont cependant une contrepartie qui n'échappe pas aux observateurs critiques. Gaon et Reinfeld posent la question frontalement : l'approche interventionniste du DMA ne risque-t-elle pas de créer un environnement règlementaire excessivement rigide qui pèse de manière disproportionnée sur les petites entreprises et les nouveaux entrants et qui étouffe paradoxalement l'innovation qu'il prétend protéger ?[221] Cette critique rejoint celle que formule Monti et Steel dans leur rapport CERRE de mars 2025 : l'absence de mécanisme d'adaptation

[217] C.J. (gde ch.), arrêt *bpost*, précité, points 41, 44 et 48.
[218] V.H.S.E. ROBERTSON, op. cit., pp. 327 à 329 ; B. ZELGER, « The Principle of Ne Bis in Idem in EU Competition Law: The Beginning of a New Era After the ECJ's Decisions in bpost and Nordzucker? », *Common Market Law Review*, vol. 60, 2023, p. 239, spéc. p. 258.
[219] G. MONTI et A. DE STREEL, op. cit., pp. 6 à 8.
[220] G. MONTI et A. DE STREEL, op. cit., p. 7 ; Règlement (UE) 2022/1925, op. cit., art. 38(7), al. 2.
[221] G. MONTI et A. DE STREEL, *op. cit.*, p. 7 à 10.

souple[222] fait du DMA un instrument potentiellement captif de son propre catalogue, incapable de réagir avec agilité aux transformations rapides de l'économie numérique.[223] Robertson y ajoute un troisième inconvénient, plus immédiat : là ou certaines pratiques ne s'inscrivent pas clairement dans le catalogue du DMA mais sont néanmoins susceptibles de porter atteinte à la concurrence, l'approche *per se* ne fournit aucune prise à l'intervention règlementaire, contraignant la Commission à se replier sur l'article 102 TFUE avec toute la lourdeur probatoire que cela implique.[224]

### 2. La portée conceptuelle : nouvelle catégorie ou extension déguisée de l'antitrust

Ces tensions structurelles conduisent naturellement à la question de fond : le DMA constitue-t-il une véritable rupture normative ou n'est-il, au fond, que de l'antitrust *per se* habillé en régulation sectorielle ? La réponse qu'impose l'observation du droit positif est décidemment celle d'un instrument hybride irréductible à l'une ou l'autre qualification. D'un côté, le DMA emprunte à la régulation sectorielle son mode d'intervention *ex ante*, ses obligations *per se*, sa logique de catalogue et l'asymétrie règlementaire qu'il instaure entre un petit nombre d'opérateurs désignés et le reste du marché.[225] Cette asymétrie est qualifiée par Baschenhof de caractéristique centrale d'une régulation asymétrique : « différents acteurs d'un même industrie soumis à différents niveaux de contrainte règlementaire ».[226] De l'autre côté, il conserve du droit de la concurrence sa finalité de protection des structures du marché, son ancrage dans le marché intérieur européen et la logique de désignation fondée sur des critères de puissance économique qui évoquent d'avantage les seuils de position dominante que les licences sectorielles.[227] Imelda Maher l'exprime avec précision, qualifiant le DMA de « régime règlementaire hybride opérant aux côtés du régime de concurrence » sans pour autant en constituer une révolution paradigmatique.[228] Cette hybridité n'est pas sans conséquences pratiques. Elle explique d'abord pourquoi la question de la qualification de la section 19a GWB

---

[222] La Commission ne disposant que de lourdes procédures de modification du règlement pour faire évoluer les obligations des articles 5 à 7 face aux nouvelles pratiques. Voy. Règlement (UE) 2022/1925, op. cit., art. 53.

[223] G. MONTI et A. DE STREEL, *op. cit.*, p. 7, exemples (b) et (c).

[224] Bundeskartellamt, communiqué de presse du 10 octobre 2024, *Meta — casques Quest*, disponible sur : https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2024/10_10_2024_Meta_Quest.html ; G. MONTI et A. DE STREEL, *op. cit*., p. 8.

[225] Ph. BASCHENHOF, *op. cit.,* p. 8.

[226] Ph. BASCHENHOF, *op. cit.*, p. 8 ; S. HINCK et R. PODSZUN, *op. cit*., pp. 38 à 39 ; BGH, 23 avril 2024, affaire KVB 56/22, *Amazon*, points 189 à 210.

[227] I. MAHER, « Regulatory design in the EU Digital Markets Act: no solo run for the European Commission », Journal of Antitrust Enforcement, 2024, vol. 12, n°2, p. 273.

[228] I. MAHER, *ibid*., p. 273.

comme « droit de la concurrence » ou « régulation sectorielle » au sens du DMA a donné lieu à un contentieux aussi nourri devant le BGH ; si l'on ne sait pas exactement dans quelle catégorie normative ranger le DMA lui-même, il est d'autant plus difficile de déterminer dans quelle case logent les instruments nationaux qui l'ont précédé.[229] Elle explique ensuite pourquoi le débat sur le *ne bis in idem* n'est pas tranché : la réponse dépend directement de la qualification des objectifs respectifs du DMA et de l'antitrust et cette qualification ne peut être opérée qu'à la lumière d'une théorie de la nature normative du DMA que la Cour de justice n'a pas encore définitivement arrêtée.[230] Elle explique enfin pourquoi la Commission a opté, dans ses premiers actes d'exécution, pour une stratégie pragmatique de préférence instrumentale : utiliser le DMA quand il est disponible, l'article 102 en complément ou en filet.[231] Plutôt que pour une théorie normative de hiérarchie entre les deux instruments.[232] C'est précisément cette hybridité irrésolue qui rend indispensable l'analyse de deux mécanismes d'articulation : la clause d'absence de préjudice d'une part et les exigences du principe du principe *ne bis in idem* issues de la jurisprudence *bpost* d'autre part, mécanismes dont la portée réelle et les limites font l'objet de la section suivante.

### 3. Les mécanismes d'articulation : absence de préjudice et ne bis in idem

Comme annoncé, ces tensions structurelles appellent un examen des deux mécanismes que le DMA s'est lui-même donné pour gouverner sa coexistence avec le droit antitrust : la clause d'absence de préjudice d'une part, le principe *ne bis in idem* d'autre part. La portée du premier a déjà été en grande partie cartographiée dans les développements précédents, il convient ici d'en tirer les conséquences pratiques et d'en identifier les angles morts. La portée du second en revanche, reste entièrement à construire : si *bpost* a été mentionné comme texte fondateur du cadre procédural applicable aux doubles procédures, son contenu normatif précis et ses implications pour l'articulation DMA/antitrust n'ont pas encore été dépliés.

---

[229] Ph. BASCHENHOF, *op. cit*., p. 13, citant T.P. LYON et H. HUANG, « Asymmetric Regulation and Incentives for Innovation », *Industrial and Corporate Change*, 1995, p. 769.

[230] Sur l'affaire italienne, voy. note 162 et 193 supra et le texte correspondant ; la formule est empruntée à B. MEYRING, T. REYNTJENS, S. FOON et W. LESLIE, *op. cit.*

[231] G. MONTI et A. DE STREEL, *op. cit.*, p. 10 et 12 à 14.

[232] G. MONTI et A. DE STREEL, *op. cit*., pp. 10 et 12 à 14.

### *a) La clause d'absence de préjudice : ce que les développements précédents ne disent pas encore*

On a cartographié dans les pages qui précèdent la manière dont les articles 1(5) et 1(6) du DMA tracent une ligne de partage entre le gel des règlementations nationales poursuivant les finalités propres du règlement et la préservation de l'espace concurrentiel classique. On a vu également que le BGH, dans l'affaire *Amazon*[233], a tranché la section de la section 19a GWB de droit de la concurrence au sens de l'article 1(6)(b), levant ainsi une incertitude majeure sur la survie des instruments nationaux *ex ante*. Toutefois, la clause d'absence de préjudice recèle des angles morts que cette analyse n'a pas encore pleinement exposés notamment dans la relation entre le DMA et le droit antitrust européen. Le premier angle mort est son asymétrie structurelle. L'article 1(6)(a) dispose que le DMA est « sans préjudice » de l'application des articles 101 et 102 TFUE mais cette formule ne dit rien de la relation inverse : l'application préalable du DMA est-elle sans préjudice des poursuites antitrust ultérieures ? Bania a démontré que dans plusieurs configurations, le DMA peut priver les instruments préexistants de leur objet sans le déclarer explicitement.[234] L'exemple frappant : le DMA interdit désormais *per se* le *self-preferencing* dans le classement (article 6(5)), là où le règlement P2B se contentait d'imposer une obligation de transparence sur l'existence d'un tel traitement différencié ; la transparence perd son objet dès lors que la pratique est interdite.[235] Le DMA s'impose ainsi comme *lex specialis* de facto à l'égard d'instruments plus généraux sans que la clause d'absence de préjudice ne le reconnaisse ni n'en tire les conséquences.[236] Le second angle mort, plus redoutable encore, est l'absence de coordination des recours. La clause autorise la coexistence des procédures mais ne définit ni leur séquencement ni la manière dont leurs sanctions respectives doivent s'articuler.[237] Un exemple concret en révèle tout l'acuité : la pratique de *self-preferencing* de Google dans son moteur de recherche a donné lieu, sous l'article 102 TFUE, à une procédure initiée en 2010 et clôturée par une amende de 2,42 milliards d'euros en 2017, confirmée par quatorze ans de contentieux.[238] La même pratique, depuis la désignation de Google en septembre 2023, fait

---

[233] Voy. BGH, 23 avril 2024, affaire KVB 56/22, *Amazon — Überragende marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb*, op. cit., et les développements supra, notes 64 à 87.

[234] K. BANIA, op. cit., pp. 148 à 149.

[235] K. BANIA, op. cit., pp. 121 à 122.

[236] K. BANIA, op. cit., pp. 119 à 122 ; sur la notion de lex specialis dans le rapport DMA/UCPD, ibid., pp. 126 à 127.

[237] K. BANIA, op. cit., pp. 140 à 147.

[238] Commission européenne, décision du 27 juin 2017, *Google Search (Shopping)*, affaire AT.39740, op. cit. ; C.J. (gde ch.), 10 septembre 2024, *Google et Alphabet c. Commission*, C-48/22 P, EU:C:2024:726, op. cit.

l'objet d'une enquête de non-conformité au titre de l'article 6(5) DMA ouverte en mars 2024.[239] Deux instruments, deux procédures, un même comportement et aucune disposition du règlement prévoyant explicitement comment coordonner les amendes susceptibles d'en résulter. Monti et de Streel relèvent ce défaut structurel avec franchise : il n'existe dans le DMA aucune disposition prévoyant explicitement la coordination des amendes lorsque les des procédures parallèles conduisent à des sanctions cumulées pour les mêmes faits.[240] Les amendes DMA pouvant atteindre jusqu'à 10% du chiffre d'affaire mondial et jusqu'à 20% en cas de non-conformité systémique.[241] Le risque d'accumulation disproportionnée est donc réel. C'est ce risque que le principe *ne bis in idem* est précisément censé contenir et dont il convient maintenant d'examiner la portée effective dans le contexte du DMA.

#### *b) Le ne bis in idem : une protection fondamentale aux contours incertains*

L'article 50 de la Charte des droits fondamentaux dispose que nul ne peut être poursuivi ou puni deux fois pour la même infraction.[242] Son application au droit de la concurrence est acquise de longue date : les procédures de sanction antitrust répondent aux critères *Engel* de la matière pénale au regard du niveau des amendes susceptibles d'être infligées.[243] C'est sur cette base que la CJUE a rendu le 22 mars 2022 deux arrêts de la Grande Chambre *bpost*[244] et *Nordzucker*[245]qui ont profondément reconfiguré le cadre applicable et dont les implications pour le DMA constituent l'un des enjeux les plus complexes de son architecture normative. Jusqu'à ces arrêts, le droit de la concurrence obéissait à l'approche dite *idem crimen* héritée du

---

[239] Commission européenne, communiqué de presse IP/24/1689 du 25 mars 2024, disponible sur : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1689.

[240] G. MONTI et A. DE STREEL, op. cit., p. 14.

[241] Règlement (UE) 2022/1925, op. cit., art. 26(1) et (2).

[242] Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, art. 50, *J.O.U.E.*, C 202, 7 juin 2016, p. 389, disponible sur : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A12016P%2FTXT .

[243] A. RIBERA MARTÍNEZ, op. cit., p. 97 ; Cour eur. D.H. (plén.), arrêt *Engel et autres c. Pays-Bas*, 8 juin 1976, disponible sur : https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-57479%22]} ; C.J.C.E. (plén.), arrêt *Limburgse Vinyl Maatschappij e.a. c. Commission*, 15 octobre 2002, affaires jointes C-238/99 P et al., EU:C:2002:582, point 59, disponible sur : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:61999CJ0238.

[244] C.J.U.E. (gde ch.), arrêt *bpost SA c. Autorité belge de la concurrence*, 22 mars 2022, C-117/20, EU:C:2022:202, op. cit.

[245] C.J.U.E. (gde ch.), arrêt *Bundeswettbewerbsbehörde c. Nordzucker AG e.a.*, 22 mars 2022, C-151/20, EU:C:2022:203, op. cit.

*Walt Wilhelm*[246] et consolidée dans *Aalborg Portland*[247], qui ajoutait aux conditions classiques d'identité des faits et de l'auteur un troisième critère : l'identité de l'intérêt juridique protégé. Ce critère conférait aux autorités une latitude considérable pour mener des procédures parallèles dès lors qu'elles invoquaient des fondements distincts. *Bpost* et *Nordzucker* ont mis fin à cette exception en posant que le champ de protection posé par l'article 50 de la Charte « ne saurait varier d'un domaine du droit de l'Union à un autre ».[248] La Cour a adopté l'approche *idem factum* : la condition de l'idem est satisfaite dès lors que les poursuites concernent le même auteur et les mêmes faits matériels entendus comme « un ensemble de circonstances concrètes, indissolublement liées entre elles dans le temps et dans l'espace ».[249] Cette évolution ne doit toutefois pas être lue comme un resserrement absolu : la Cour a simultanément ouvert une large soupape de justification sous l'article 52(1) de la Charte.[250] Une double procédure est admissible à condition que trois séries de conditions soient cumulativement satisfaites.[251] Premièrement, la duplication doit être prévue par la loi de manière claire et précise : cette condition est formellement remplie, l'article 1(6)(a) DMA signalant expressément la possibilité de procédures parallèles.[252] Deuxièmement, les deux instruments doivent poursuivre des objectifs légitimes distincts : c'est ici que la discussion est la plus ouverte. Des arguments solides plaident pour la distinction : le DMA est fondé sur l'article 114 TFUE (marché intérieur) et non l'article 103 TFUE (concurrence) et ses objectif de contestabilité et d'équité diffèrent formellement de la protection d'une concurrence non faussée que poursuit l'article 102 TFUE.[253] Bania soulève toutefois une objection puissante : la plupart des obligations du DMA reflétant des investigations antitrust antérieures (l'article 6(5) est l'héritier direct de *Google Shopping*, l'article 5(2) l'écho de *Meta c. Bundeskartellamt*), « la prémisse idéologique sur

---

[246] C.J.C.E., arrêt *Walt Wilhelm e.a. c. Bundeskartellamt*, 13 février 1969, affaire 14-68, EU:C:1969:4, disponible sur : https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=87510&doclang=FR.

[247] A. RIBERA MARTÍNEZ, op. cit., pp. 98 à 99 ; C.J.C.E. (gde ch.), arrêt *Aalborg Portland A/S e.a. c. Commission*, 7 janvier 2004, affaires jointes C-204/00 P et al., EU:C:2004:6, point 338, disponible sur : https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=48622&doclang=FR.

[248] C.J.U.E. (gde ch.), *bpost*, précité, point 35 ; A. RIBERA MARTÍNEZ, op. cit., p. 101.

[249] C.J.U.E. (gde ch.), *bpost*, précité, point 33 ; C.J.U.E. (gde ch.), *Nordzucker*, précité, point 38 ; A. RIBERA MARTÍNEZ, op. cit., p. 101.

[250] A. RIBERA MARTÍNEZ, op. cit., pp. 99 à 100 ; P. HARRISON, M. ZDZIEBORSKA et B. WISE, « The EU Court of Justice clarifies the scope of protection afforded by the principle of ne bis in idem », *e-Competitions News Issue*, mars 2022, p. 2.

[251] C.J.U.E. (gde ch.), *bpost*, précité, point 51 ; P. HARRISON, M. ZDZIEBORSKA et B. WISE, op. cit., pp. 1 à 2.

[252] V.H.S.E. ROBERTSON, « The complementary nature of the Digital Markets Act and Articles 101 & 102 TFEU », Remarks IMCO Committee, 24 mai 2023, p. 8 ; A. RIBERA MARTÍNEZ, op. cit., p. 103.

[253] Règlement (UE) 2022/1925, op. cit., considérants 7 et 10 ; Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, art. 114 (base légale du DMA) ; K. BANIA, op. cit., pp. 145 à 146 ; V.H.S.E. ROBERTSON, op. cit., pp. 8 à 9 ; A. RIBERA MARTÍNEZ, op. cit., pp. 88 à 90.

laquelle repose cet instrument est la protection d'une concurrence non faussée ».[254] Si le DMA n'est en réalité que de l'antitrust *per se* habillé en régulation, les objectifs ne seraient pas réellement distincts et la condition ne serait pas satisfaite. La Cour de justice ne s'est pas encore prononcée sur ce point dans le contexte du DMA/antitrust et il ne fait guère de doute que les premiers contrôleurs d'accès exposés à des procédures parallèles viendront la provoquer. Troisièmement, la proportionnalité impose que les procédures soient suffisamment coordonnées dans le temps et que la sanction infligée lors de la première procédure soit prise en compte lors de la détermination de la seconde. Ces deux sous-conditions qui, faute de mécanisme contraignant inscrit dans le règlement, demeurent largement tributaires des circonstances concrètes de chaque affaire.[255] Il existe dans ce contexte deux limites pratiques dans le contexte du DMA. La première est procédurale : le *ne bis in idem* ne se déclenche qu'à partir d'une décision préalable définitive imposant directement une sanction pécuniaire. Une décision de spécification de la Commission au titre de l'article 25 DMA (qui précise les modalités de conformité sans sanctionner) ne constitue vraisemblablement pas une telle décision. En effet, une amende ne peut être infligée qu'en cas de non-conformité ultérieure avec cette spécification.[256] Cela signifie que dans la période de montée en puissance du règlement, le principe ne constitue pas encore un bouclier effectif : ce n'est qu'avec les premières décisions de non-conformité assorties d'amendes[257] que la protection commence à produire ses effets. La seconde limite est quant à elle factuelle : *Nordzucker* précise que l'identité des faits s'apprécie « au regard du territoire, du marché de produits en cause et de la période »[258]. Une ANC instruisant une affaire antitrust sur un marché géographique national et des effets locaux peut donc légitimement invoquer des effets suffisamment distincts de ceux appréhendés par la Commission à l'échelle du marché intérieur. L'affaire *Booking.com* en fournit une illustration concrète : la décision espagnole portant sur des clauses de parité tarifaire couvrait une période et des pratiques plus larges que celles que le DMA appréhende prospectivement si bien que le *ne bis in idem* ne jouait pas même si l'ACM espagnole a prudemment inséré dans sa décision une clause de révision des obligations comportementales imposées fondée sur le principe

[254] K. BANIA, op. cit., p. 146.
[255] C.J.U.E. (gde ch.), *bpost*, précité, points 51 à 57 ; G. MONTI et A. DE STREEL, op. cit., p. 14.
[256] G. MONTI et A. DE STREEL, op. cit., p. 11 ; Règlement (UE) 2022/1925, op. cit., art. 29(1)(c) et 30(1)(b).
[257] Comme celles rendues en avril 2025 contre Apple (500 milions d'euros) et Meta (200 millions d'euros). Voir Commission européenne, décision du 23 avril 2025, *Apple*, affaire DMA.100013, communiqué de presse IP/25/1175, disponible sur : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1175 ; décision du 23 avril 2025, *Meta Platforms*, affaire DMA.100009, communiqué de presse IP/25/1176, disponible sur : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1176.
[258] A. RIBERA MARTÍNEZ, op. cit., p. 101 ; K. BANIA, op. cit., p. 145 ; C.J.U.E. (gde ch.), *Nordzucker*, précité, point 41.

général de coopération loyale.[259] Que retenir de ce panorama ? Le tableau d'ensemble est celui d'un principe fondamental mais d'invocabilité étroite : les conditions de son déclenchement sont restrictives, les hypothèses d'échappement sont larges et la justification de la double procédure sous l'article 52(1) est, au moins formellement, accessible. Ce constat ne valide pas l'absence de risque, il déplace simplement le centre de gravité vers les mécanismes de coordination préventive. C'est en définitive l'article 4(3) TUE et son opérationnalisation par l'article 38 DMA qui constituent, en l'état, le garde-fou le plus opérationnel pour gérer la coexistence des deux régimes avec toutes les insuffisances que les développements précédents ont déjà documentées.[260]

### 4. Vers un brouillage normatif irréductible ?

Au terme de cette deuxième partie, une conclusion non pas triomphante mais lucide s'impose. Les mécanismes censés gouverner la coexistence du DMA avec le droit antitrust et les ordres nationaux produisent ensemble un résultat que leur conception individuelle ne laissait pas nécessairement présager : non pas une hiérarchie normative lisible mais une superposition d'instruments dont les périmètres se chevauchent, dont les objectifs se recoupent partiellement et dont les sanctions peuvent s'accumuler sans filet formel. Qualifier cela de « complémentarité » relève, à ce stade, davantage du vœu pieux que du constat juridique. La clause d'absence de préjudice en porte la marque : elle autorise la coexistence sans l'organiser, ménageant une apparence d'ordre là où règne en pratique une incertitude structurelle.[261] Ce que l'affaire italienne a illustré avec une clarté que le système aurait préféré taire (l'AGCM appliquant l'article 5(2) DMA au travers du droit de la consommation nationale)[262] n'est pas une anomalie à corriger mais le symptôme d'un système qui délègue sans assumer. Quand la Commission est grossièrement sous-staffée[263] et que les ANC ne disposent ni du pouvoir de décider ni de la garantie d'être entendues, la tentation de l'initiative détournée n'est pas une pathologie du système ; elle en est la logique immanente. Bien que le *ne bis in idem* tel que configuré par

---

[259] G. MONTI et A. DE STREEL*, op. cit*., pp. 11 à 12.

[260] G. MONTI et A. DE STREEL, *ibid*., pp. 12 à 14 ; Traité sur l'Union européenne, art. 4(3) ; Règlement (UE) 2022/1925, *op. cit*., art. 38.

[261] J. VAN DEN BOOM, « The DMA's Harmonising Effects », *Journal of European Competition Law & Practice*, vol. 14, 2023, p. 412.

[262] B. MEYRING, T. REYNTJENS, S. FOON et W. LESLIE, op. cit., section « Italy's Google case ».

[263] O. GUERSENT, directeur général de la DG COMP, « Keynote Speech at the Annual CRA Brussels Conference », 6 décembre 2023, disponible sur : https://competition-policy.ec.europa.eu/speeches_en, cité dans G. COLANGELO et A. RIBERA MARTÍNEZ, « The Metrics of the DMA's Success », *European Journal of Risk Regulation*, Cambridge University Press, 2025, p. 2, note 10.

*bpost* offre théoriquement un garde-fou, sa portée réelle n'en demeure pas moins étroite : les conditions de son déclenchement sont restrictives, les hypothèses de justification sous l'article 52(1) de la Charte sont larges et ne se déclenchent qu'en aval d'une double sanction effective jamais en amont d'une double procédure. Il protège contre l'accumulation injuste mais non contre la confusion normative qui la précède.[264] C'est là que réside l'essentiel du problème : le DMA ne brouille pas seulement les frontières entre instruments, il brouille la question de savoir qui, à quel moment, sur quelle base normative et avec quelle légitimité démocratique décide en dernier ressort de ce qu'est une pratique anti-concurrentielle d'un contrôleur d'accès. La réponse formelle est claire : la Commission. La réalité opérationnelle néanmoins l'est beaucoup moins. Ce brouillage est-il irréductible ? Pas nécessairement. Toutefois, le réduire supposerait précisément ce que l'architecture actuelle se refuse à accomplir : reconnaitre que la complémentarité n'est pas un état naturel des systèmes juridiques superposés mais le résultat d'une coordination active et contraignante. En son absence, la cohérence du cadre normatif européen de régulation numérique demeure une aspiration, certes formulée avec élégance dans les considérants du règlement mais une aspiration tout de même.[265]

## III. PARTIE 3. UN DMA A L'ÉPREUVE DU TEMPS : RÉFORMES INSTITUTIONNELLES ET DÉFIS STRUCTURELS ÉMERGENTS

Le diagnostic est posé : la complémentarité que le DMA proclame ne va pas de soi, elle se construit ou se délite. La question qui reste ouverte est alors celle des réformes. Deux chantiers s'imposent que ni le texte ni sa mise en œuvre n'ont encore su résoudre : refonder le rôle des autorités nationales de concurrence sur une logique de subsidiarité fonctionnelle réelle plutôt que de coopération asymétrique (A) ; adapter le catalogue des services de plateforme essentiels aux réalités technologiques émergentes que le règlement ne capte pas encore (B). Le premier rapport de révision prévu à l'article 53 DMA, publié par la Commission le 28 avril 2026, conclut que le règlement est *fit for purpose*[266] et ne nécessite pas de révision législative. C'est précisément cette conclusion que les développements qui suivent entendent interroger.

---

[264] C.J.U.E. (gde ch.), arrêt *bpost SA c. Autorité belge de la concurrence*, 22 mars 2022, C-117/20, EU:C:2022:202, points 41 à 56, op. cit. ; K. BANIA, op. cit., pp. 143 à 144.

[265] Règlement (UE) 2022/1925, op. cit., considérant 9 : le règlement « vise à compléter l'application du droit de la concurrence ».

[266] Littéralement « adapté à son objet » : Expression consacrée dans le vocabulaire des évaluations législatives européennes pour désigner un instrument dont la structure ne nécessite pas de modification fondamentale. Voy. Commission européenne, COM (2026) 178 final, 28 avril 2026, p. 9, disponible sur : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=COM%3A2026%3A178%3AFIN .

### A. La recomposition du rôle des autorités nationales : plaidoyer pour une subsidiarité fonctionnelle

L'architecture institutionnelle du DMA repose sur un postulat que les développements précédents ont largement mis à l'épreuve : celui selon lequel la centralisation autour de la seule Commission européenne constituerait la meilleure garantie d'une application uniforme et efficace du règlement. Ce postulat n'est pas dénué de fondement ; la fragmentation que le DMA entendait prévenir était réelle et la diversité des réponses nationales analysées en première partie le confirme. La centralisation a cependant un coût que le rapport de révision du 28 avril 2026[267] passe sous silence : une Commission structurellement sous-dotée, des ANC cantonnées à un rôle d'auxiliaires sans pouvoir décisionnel réel et une asymétrie informationnelle qui pousse les acteurs les plus actifs à contourner le système plutôt qu'à le nourrir. Il convient dès lors d'en mesurer précisément l'étendue (i) avant de proposer un modèle alternatif fondé sur une subsidiarité fonctionnelle ciblée (ii) dont les contours peuvent être définis sans révision législative du règlement, révision que la Commission a précisément refusé d'engager (iii).

#### 1. Les insuffisances structurelles du modèle de coopération actuel

Le rapport de révision publié par la Commission le 28 avril 2026 conclut que le cadre institutionnel du DMA du « fonctionne bien » et que la coopération avec les autorités nationales de concurrence se poursuivra dans le cadre des discussions en cours au sein du Réseau Européen de Concurrence.[268] Cette formulation, aussi diplomatique qu'elle soit, ne saurait dissimuler ce que deux années d'application ont progressivement révélé : le modèle de coopération institué par l'article 38 DMA ne souffre pas seulement d'insuffisances procédurales corrigeables à la marge, il est structurellement inadapté aux exigences d'une exécution effective du règlement.

Trois symptômes convergent vers ce diagnostic. Le premier est celui de la fragmentation subie. Ribera Martinez a démontré que la géographie de l'exécution nationale du DMA est, par construction, fragmentée.[269] En effet, vingt-et-un États membres ont adopté des législations de mise en œuvre d'une hétérogénéité si marquée que certaines ANC disposent de pouvoirs d'enquête substantiels tandis que d'autres demeurent dépourvues de tout instrument

[267] Commission européenne, Rapport de révision du DMA au titre de l'article 53, COM (2026) 178 final, 28 avril 2026, disponible sur : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=COM%3A2026%3A178%3AFIN .

[268] Commission européenne, COM(2026) 178 final, op. cit., p. 13.

[269] A. RIBERA MARTÍNEZ, « The Decentralisation of the DMA's Enforcement System », *GRUR International*, vol. 73, n° 12, 2024, pp. 1120 à 1121.

spécifique.[270] Six États membres n'ont adopté aucune législation de mise en œuvre.[271] Cette mosaïque n'est pas le résultat d'une politique délibérée de différenciation, elle est le produit d'une architecture qui a rendu l'intervention nationale nécessaire sans jamais se donner les moyens de l'organiser. Le deuxième symptôme est celui du contournement institutionnel. Lorsqu'une ANC aussi rigoureuse que l'AGCM italienne applique l'article 5(2) DMA « par la porte de service » de son droit de la consommation[272], il ne s'agit pas d'un accident de parcours mais de la logique immanente d'un système dans lequel la Commission, faute de ressources suffisantes, ne peut traiter tous les cas qui appellent une réponse. Comme l'ont relevé Merying, Reyntjens, Foon et Leslie, cette initiative crée précisément la fragmentation règlementaire que le DMA avait vocation à prévenir.[273] Le paradoxe est saisissant : c'est l'architecture centralisatrice du règlement elle-même qui génère, par ses lacunes opérationnelles, la fragmentation qu'elle prétend combattre. Le troisième symptôme, et peut-être le plus structurel, est celui de la désincitation systémique. Monti et De Streel ont relevé dans leur rapport de mars 2025 que les ANC manquent d'incitation à mobiliser leurs ressources au profit d'un système dont elles ne maitrisent pas les débouchées.[274] Cette observation rejoint le diagnostic que formulait Carugati dès 2022 : en l'absence de réciprocité informationnelle contraignante, les autorités nationales n'ont aucune garantie que leurs conclusions d'enquête influenceront effectivement les décisions de la Commission.[275] Ajouter à cela les mots de Martijn Snoep, président de l'ACM néerlandaise sur la structure du DMA qui incite structurellement les ANC à concentrer leurs ressources sur les affaires non-DMA (développé supra).[276] Ces trois symptômes ne sont pas trois problèmes distincts mais bien la manifestation d'un seul et même défaut de conception : le DMA a centralisé le pouvoir de décisionnel sans centraliser les ressources nécessaires à son exercice et à préserver un espace national d'intervention sans lui conférer les attributs d'une véritable compétence. Au-delà des insuffisances procédurales, c'est une question de culture institutionnelle qui se pose. Les ANC ne sont pas des auxiliaires de la Commission : elles sont des autorités de terrain dotées d'une expertise sectorielle, d'une

[270] A. RIBERA MARTÍNEZ, op. cit., pp. 1121 à 1122.
[271] A. RIBERA MARTÍNEZ, op. cit., p. 1124.
[272] AGCM, décision n° PS12714 (*Google*), 4 novembre 2025, op. cit. ; B. MEYRING, T. REYNTJENS, S. FOON et W. LESLIE, op. cit.
[273] B. MEYRING, T. REYNTJENS, S. FOON et W. LESLIE, op. cit.
[274] R. FEASEY, G. MONTI et A. DE STREEL, *Policy Recommendations to Improve DMA Process and Institutions*, CERRE, mars 2025, p. 10, disponible sur : https://cerre.eu/publications/policy-recommendations-to-improve-dma-process-and-institutions/.
[275] C. CARUGATI, « Antitrust Issues Raised by Answer Engines », *Bruegel Working Paper*, 13 juin 2023, p. 8, disponible sur : https://www.bruegel.org/working-paper/antitrust-issues-raised-answer-engines.
[276] Déclaration de M. SNOEP, voy. note 184 supra.

connaissance des marchés locaux et d'une capacité d'investigation que la Commission, seule et sous-dotée, ne peut pas reproduire à l'échelle de vingt-sept États membres. Traiter leur contribution comme un apport unilatéral sans retour, sans garantie d'influence et sans réciprocité informationnelle, c'est non seulement inefficace, c'est structurellement incohérent avec l'ambition d'un espace numérique européen véritablement unifié. Une coopération digne de ce nom suppose que la Commission reconnaisse dans les ANC des partenaires, et non des exécutants dont la valeur ajoutée est absorbée sans contrepartie ni reconnaissance institutionnelle, cantonnés à instruire sans jamais décider et mobilisés pour alimenter un système dont ils sont structurellement exclus du dénouement. Le rapport de révision du 28 avril 2026 ne propose aucune réforme de fond sur ces points se contentant d'évoquer « la poursuite des discussions » avec les ANC dans le cadre du REC.[277] C'est précisément cette inaction qui justifie les propositions étayées dans les développements qui suivent.

### 2. Vers une subsidiarité fonctionnelle : esquisse d'une délégation ciblée

L'insuffisance du modèle actuel étant établie, la question qui se pose est celle de l'architecture alternative. Avant de formuler une proposition, il convient d'examiner pourquoi les solutions déjà pensées apparaissent, à l'analyse, structurellement inadéquates. En outre, c'est précisément de leurs limites que nait la nécessité d'une approche nouvelle.

#### *a) L'inadéquation des modèles existants*

La centralisation n'est pas une anomalie dans l'histoire du droit de l'Union ; c'est une étape transitoire que les contraintes opérationnelles finissent toujours par dépasser. Le règlement n° 17 de 1962, premier règlement d'application des articles 85 et 86 du Traité[278], reposait sur un monopole d'autorisation confié à la seule Commission, justifié par la nécessité d'assurer, selon ses propres termes, « l'application uniforme » des règles de concurrence afin que « la concurrence ne soit pas faussée dans le marché commun ».[279] Cette justification était légitime à l'origine : le droit de la concurrence était une culture à construire. Mais comme l'a reconnu la Commission elle-même dans son Livre blanc de 1999, le système a fini par « alourdir inutilement la charge administrative » et « empêcher la Commission de concentrer son action

[277] Commission européenne, COM(2026) 178 final, op. cit., p. 13.

[278] Traité instituant la Communauté économique européenne, 25 mars 1957, art. 85 et 86 (devenus art. 101 et 102 TFUE).

[279] Règlement n° 17 du Conseil du 6 février 1962, premier règlement d'application des articles 85 et 86 du Traité, *JO*, n° 013, 21 février 1962, p. 204, considérant 1.

sur les infractions graves », jusqu'à devenir opérationnellement intenable.[280] La décentralisation opérée par le règlement 1/2003 n'a pas abandonné l'objectif d'uniformité, elle a simplement reconnu qu'il pouvait être atteint par la coordination plutôt que par le monopole, avec un succès que Wils qualifie de « majeur, au-delà des espérances ».[281] Soixante ans plus tard, le DMA reproduit le même schéma initial avec la même justification : le Conseil ayant explicitement retenu que « pour assurer un degré élevé d'harmonisation dans le marché intérieur, la Commission européenne sera le seul exécuteur du règlement »[282]. Toutefois, comme anticipé, il commence à en révéler les mêmes limites. Carugati l'avait anticipé dès 2022 : avec un effectif envisagé de 80 employés, la Commission devrait surveiller 294 obligations avec 0,3 agent par obligation, rendant une exécution sous-optimal « probable ».[283] Face à ce constat et sans prétendre à l'exhaustivité, deux solutions se dégagent de la littérature consultée. Elles apparaissent cependant comme insuffisantes au regard de ce qui précède.

La première tentation est de s'inspirer du règlement 1/2003 pour décentraliser l'application du DMA. Cette voie n'est pas théorique puisque durant les négociations législatives, les chefs des ANC avaient explicitement proposé deux alternatives : l'application conjointe du DMA sur le modèle du règlement 1/2003 ou des pouvoirs d'exécution partagés sous la supervision de la DG COMP.[284] La Commission a refusé les deux. Ce refus n'était pas arbitraire : il repose sur une logique structurelle que la doctrine a progressivement clarifiée. Comme le relève Ribera Martinez, les articles 38 et 39 DMA ont délibérément pris « le blueprint du règlement 1/2003 » pour construire leurs règles de coopération[285] mais en n'en retenant que la dimension

---

[280] Commission européenne, *Livre blanc sur la modernisation des règles d'application des articles 85 et 86 CE*, COM (1999) 101 final, 28 avril 1999, disponible sur : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A51999DC0101.

[281] W.P.J. WILS, « Ten Years of Regulation 1/2003 — A Retrospective », *World Competition*, vol. 36, n° 4, 2013, disponible sur SSRN n° 227401.

[282] Conseil de l'Union européenne, communiqué de presse, *Digital Markets Act* : accord entre le Conseil et le Parlement européen, 25 mars 2022, disponible sur : https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/03/25/council-and-european-parliament-reach-agreement-on-the-digital-markets-act/.

[283] C. CARUGATI, *The Role of National Authorities in the Digital Markets Act*, Jean Monnet Network Working Paper Series n° 34/22, mai 2022, p. 3.

[284] B. LE MAIRE, P. ALTMAIER et M. KEIJZER, « Strengthening the Digital Markets Act and its Enforcement », note conjointe France, Allemagne, Pays-Bas, mai 2021, disponible sur : https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/non-paper-friends-of-an-effective-digital-markets-act.pdf?__blob=publicationFile&v=4 ; Réseau européen de la concurrence (ECN), « Joint paper of the heads of the national competition authorities of the European Union: How national competition agencies can strengthen the DMA », 22 juin 2021, disponible sur : https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Others/DMA_ECN_Paper.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

[285] A. RIBERA MARTÍNEZ, « The Supporting and Complementary Role of National Authorities in Enforcing the DMA: All Enforcement Systems Go », *Mededingingsrecht in de Praktijk*, n° 3, juin 2024, p. 48.

procédurale, vidée de la substance décisionnelle qui en faisait l'efficacité. Ce choix s'explique par la nature même du DMA : ses obligations sont des règles *per se*, applicables automatiquement dès la désignation, sans analyse des effets et sans possibilité de justification objective.[286] Il n'y a donc pas de raisonnement concurrentiel à décentraliser, seulement une surveillance de conformité à un catalogue prédéfini. Reproduire le modèle 1/2003 reviendrait donc à importer une solution conçue pour un problème structurellement différent ans un instrument qui a précisément choisi de s'en écarter. La seconde voie est celle proposée par Monti et De Streel dans leur rapport CERRE de mars 2025 cité précédemment.[287] Ces auteurs recommandent une division des rôles fondée sur les avantages comparatifs : les ANC assureraient la sensibilisation des utilisateurs professionnels, la réception des plaintes et un filtrage préliminaire des affaires à transmettre à la Commission. Cette proposition bien pertinente demeure insuffisante. Elle améliore la fonction d'interface des ANC sans modifier leur position institutionnelle : elles collectent, trient, transmettent et la Commission décide, seule. Elle ne crée aucune incitation nouvelle à mobiliser des ressources au profit d'un système dont les ANC ne contrôlent toujours pas les débouchées. C'est, en définitive, une réforme du processus sans réforme de l'architecture. Enfin, l'expérience du mécanisme de renvoi de l'article 22 du règlement sur les concentrations[288] offre un modèle instructif. Bien que non-transposable au DMA, il offre tout de même un enseignement intéressant puisqu'il illustre les conditions auxquelles toute délégation entre niveaux de gouvernance doit satisfaire pour être juridiquement robuste. À cet égard, la Cour de Justice dans l'arrêt *Illumina/GRAIL*[289] de septembre 2024 a fermement invalidé la voie du renvoi des ANC vers la Commission comme mécanisme correctif non encadré, jugeant que les seuils de désignation constituent « une garantie importante de prévisibilité et de sécurité juridique » pour les entreprises concernées.[290] Ce n'est pas la délégation en tant que telle que la Cour a condamnée, mais son caractère

---

[286] Règlement (UE) 2022/1925, op. cit., considérant 23 : les obligations des articles 5, 6 et 7 s'appliquent « indépendamment de toute constatation d'infraction au droit de la concurrence ».

[287] G. MONTI et A. DE STREEL, *Policy Recommendations to Improve DMA Process and Institutions*, CERRE DMA Implementation Forum, mars 2025, p. 10, op. cit.

[288] Règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises (« le règlement CE sur les concentrations »), *J.O.U.E.*, L 24, 29 janvier 2004, art. 22, disponible sur : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32004R0139.

[289] C.J.U.E., arrêt *Illumina Inc. c. Commission européenne*, 3 septembre 2024, C-611/22 P, ECLI:EU:C:2024:677 disponible sur : https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document?source=document&docid=289718&doclang=FR

[290] C.J.U.E., arrêt *Illumina Inc. c. Commission européenne*, 3 septembre 2024, C-611/22 P, ECLI:EU:C:2024:677, point 209, disponible sur : https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document?source=document&docid=289718&doclang=FR ; C. BRESCIA MORRA, « The single supervisory mechanism and the European framework for the enforcement of competition law: a comparison between two models for economic governance in the EU », *Journal of Banking Regulation*, vol. 24, 2023, pp. 1 à 15, spéc. pp. 4 à 6.

imprévisible, discrétionnaire et non borné. La leçon est instructive, quoique dans le sens inverse : là où l'article 22 organisait un renvoi ascendant des ANC vers la Commission, la présente proposition envisage un renvoi descendant, de la Commission vers les ANC, fondé sur des critères objectifs d'expertise sectorielle, assorti d'un mécanisme d'homologation contraignant et inscrit dans un cadre formel prévisible pour les opérateurs. Ce mouvement inverse satisfait précisément aux exigences que la Cour a posées dans Illumina/GRAIL pour qu'une délégation soit juridiquement robuste : prévisibilité, objectivité des critères, absence de discrétion non bornée. Rien dans le droit primaire ni dans le DMA n'interdit à la Commission de structurer ainsi l'exercice de sa propre compétence. C'est cette architecture que la présente proposition entend construire.

#### *b) La proposition : un mécanisme de délégation fonctionnelle inspiré du MSU*

En l'absence de précédent en droit de la concurrence numérique, c'est vers le droit de la supervision bancaire européenne qu'il convient de se tourner. Le Mécanisme de Surveillance Unique (MSU), institué en 2013 et opérationnel depuis novembre 2014[291], a réalisé dans le domaine bancaire ce que le DMA peine à accomplir dans le domaine numérique : articuler une autorité centrale dotée de pouvoirs décisionnels ultimes avec des autorités nationales compétentes investies de responsabilités réelles et différenciées selon la nature des entités supervisées.[292] La Banque centrale européenne exerce une supervision directe sur les établissements « significatifs » tandis que les autorités nationales compétentes supervisent les établissements « moins significatifs ».[293] La BCE conserve à tout moment le pouvoir d'évoquer un dossier et d'instruire les autorités nationales.[294] Ce modèle a démontré sa robustesse : il préserve l'uniformité d'application du cadre prudentiel tout en valorisant « expertise et la proximité géographique des autorités nationales sur les marchés qu'elles connaissent le mieux ».[295] L'analogie avec le MSU appelle une précision de droit primaire. Le MSU repose

[291] Règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit (règlement MSU), *J.O.U.E.*, L 287, 29 octobre 2013, p. 63, disponible sur : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1024.

[292] F. ANNUNZIATA et M. MAGGIOLINO, « The single supervisory mechanism and the European framework for the enforcement of competition law », *Journal of Banking Regulation*, vol. 24, 2023, p. 265.

[293] F. ANNUNZIATA et M. MAGGIOLINO, op. cit., pp. 269 à 270 : division *significant/less significant banks* et pouvoirs d'évocation de la BCE fondés sur les art. 4 et 6 du règlement MSU n° 1024/2013.

[294] F. ANNUNZIATA et M. MAGGIOLINO, op. cit., pp. 269 à 270.

[295] F. ANNUNZIATA et M. MAGGIOLINO, *op. cit*., p. 285.

sur l'article 127(6) TFUE[296], qui confère explicitement à la BCE des missions de surveillance prudentielle, base que le DMA ne possède pas. La proposition formulée ici ne prétend pas reproduire le MSU sur le plan formel : elle s'en inspire sur le plan fonctionnel, en s'appuyant sur une base légale existante et suffisante. L'article 38(7) DMA, combiné au règlement d'exécution que la Commission envisage elle-même d'amender[297] constitue précisément cette base. Rien dans le texte n'interdit que ce règlement d'exécution précise les modalités de transmission des conclusions des ANC en y associant une obligation d'homologation contraignante et un délai. Maher relève en outre que les dispositions relatives aux modalités de coordination entre ANC et Commission relèvent de la procédure d'examen, permettant leur précision par acte d'exécution sans révision législative du règlement.[298] La proposition ne requiert donc pas de révision du Traité : elle requiert une volonté politique que le rapport Article 53 a précisément refusé d'exercer.

Transposé au modèle du DMA, ce modèle suggère une architecture en deux niveaux. Au premier niveau, la Commission conserverait la compétence exclusive sur les procédures transversales : non-conformité systémique au sens de l'article 26 DMA, enquêtes de marché au titre des articles 19 et suivants et toute affaire impliquant plusieurs États membres simultanément. Au second niveau, la Commission pourrait déléguer formellement à des ANC qualifiées le pouvoir d'adopter des décisions contraignantes dans des domaines circonscrits, sous réserve d'homologation dans un délais contraint de soixante jours (le silence de la Commission valant acceptation à l'expiration de ce délai). La définition des critères de qualification est l'élément central de la proposition. Elle ne saurait reposer sur des considérations politiques (au risque de reproduire les défauts du système actuel) mais sur des indicateurs objectifs d'expertise sectorielle documentée. Les données de Carugati sur la répartition des actions numériques au sein du REC entre 2010 et 2021 fournissent précisément cette base : l'Allemagne représente 39% de l'ensemble des actions des ANC dans le domaine numérique, la France 57% sur le marché de la publicité en ligne, les Pays-Bas 7% avec une spécialisation sur les app stores.[299] Ces chiffres ne sont pas des arguments politiques mais bien des indicateurs objectifs de capacité institutionnelle qui peuvent fonder une délégation ciblée

[296] Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, art. 127(6), qui habilite le Conseil à confier à la BCE des missions spécifiques en matière de contrôle prudentiel des établissements de crédit.

[297] Commission européenne, COM(2026) 178 final, op. cit., p. 12.

[298] I. MAHER, op. cit., p. 275.

[299] C. CARUGATI, op. cit., p. 8. Voy également note 132.

sans arbitraire. Le Bundeskartellamt serait ainsi naturellement qualifié pour les affaires relatives aux écosystèmes numériques complexes ; l'Autorité de la concurrence française pour les affaires de publicité en ligne et l'ACM néerlandaise pour les affaires relatives aux plateformes de distribution. Cette proposition présente un avantage décisif par rapport aux alternatives : elle formalise ce que les ANC font déjà de manière détournée comme l'a révélé l'affaire italienne précédemment citée.[300] Un cadre formel de délégation ciblée est structurellement moins fragmentant qu'une pratique informelle incontrôlée. Le complément nécessaire de ce mécanisme est la réforme de la réciprocité informationnelle au sein de l'article 38 DMA. Dans sa rédaction actuelle, l'article 38 impose aux ANC des obligations unilatérales vis-à-vis la Commission sans créer en retour d'obligations symétriques à la charge de la Commission.[301] Comme démontré précédemment, cette asymétrie est structurelle : la coopération instaurée par les articles 37 à 39 DMA ne fonctionne que dans un sens, au bénéfice exclusif de la Commission.[302] Pour que le mécanisme de délégation soit effectif, la Commission devrait être tenue d'informer les ANC délégataires de l'état d'avancement de ses propres procédures dans un délais raisonnable et de motiver brièvement sa décision de ne pas donner suite à une transmission. Sans cette réciprocité, la délégation resterait unilatérale et la désincitation systémique demeurerait intacte.

### *c) Les angles morts de la proposition*

Une proposition normative honnête doit identifier ses propres obstacles. Trois méritent d'être examinés avec rigueur. Le premier est juridique : la proposition implique une modification de l'article 38 DMA or le rapport Article 53 du 28 avril 2026 conclut explicitement que le règlement ne nécessite pas de révision législative.[303] Deux voies permettent toutefois d'en réaliser l'essentiel sans révision formelle. La première est la modification du règlement d'exécution, que la Commission envisage elle-même dans son rapport de révision.[304] La seconde est la formalisation des mémorandums d'entente bilatéraux déjà conclus avec certaines ANC (Belgique, Pays-Bas, Italie, Espagne, Luxembourg) en y intégrant des clauses contraignantes de délégation et de réciprocité informationnelle. Une objection mérite d'être

[300] B. MEYRING, T. REYNTJENS, S. FOON et W. LESLIE, « Harmonised in Theory, Fragmented in Practice? The DMA Meets National Enforcement », *Kluwer, Competition Law Blog*, 9 décembre 2025.

[301] Règlement (UE) 2022/1925, op. cit., art. 38(2) et 38(3).

[302] A. Ribera Martínez, « The Supporting and Complementary Role of National Authorities », *op. cit.*, p. 48.

[303] Commission européenne, COM (2026) 178 final, 28 avril 2026, p. 9.

[304] Commission européenne, COM (2026) Ibid., p. 12.

anticipée : une clause de délégation contraignante insérée dans un mémorandum d'entente ne risque-t-elle pas d'être ultra vires par rapport à l'architecture actuelle du règlement ? La réponse est nuancée. Un mémorandum d'entente ne saurait conférer à une ANC un pouvoir décisionnel formel que le texte réserve expressément à la Commission, ce qui serait effectivement contraire au recital 91 et à l'article 38(7) alinéa 2. La loi néerlandaise DMAIA l'illustre précisément en interdisant explicitement à l'ACM d'accepter des engagements, d'émettre des injonctions contraignantes ou d'imposer des amendes pour violations du DMA.[305] En revanche, rien n'interdit à la Commission de s'engager contractuellement à homologuer ou à motiver son refus dans un délai déterminé, la décision formelle restant la sienne. La délégation ainsi conçue ne transfère pas le pouvoir décisionnel : elle structure les conditions de son exercice. Ces mémorandums ont une base contractuelle solide et peuvent aller au-delà de ce que le texte impose sans le contredire. Le second frein est politique : un mécanisme fondé sur l'expertise sectorielle concentrerait l'essentiel des délégations sur trois ou quatre ANC, au détriment des États membres dont les autorités disposent d'une capacité institutionnelle moindre. Cette asymétrie risque de susciter des résistances au Conseil. La réponse est double : les critères de délégation doivent être objectifs, publiés et révisables périodiquement ; et le mécanisme d'homologation par la Commission garantit que les décisions déléguées s'inscrivent dans un cadre uniforme. La délégation ne créerait dès lors pas de règles différentes selon les États membres, seulement des modalités d'exécution différenciées. Le troisième frein est celui que les contrôleurs d'accès eux-mêmes soulèvent dans la consultation publique : le risque de fragmentation et de double charge règlementaire.[306] Cet argument se retourne contre lui-même. Le statu quo produit précisément la fragmentation et l'imprévisibilité que les gatekeepers redoutent, comme l'illustre l'affaire italienne. Un cadre formel de délégation ciblée, avec des procédures claires, des délais contraints et un mécanisme d'homologation centralisé, est moins fragmentant que la situation actuelle où chaque ANC nationale improvise dans les limites voire au-delà de ce que le texte lui permet.

Une objection plus fondamentale mérite néanmoins d'être soulevée. Par hypothèse, admettons qu'Alphabet fasse l'objet d'une procédure conduite par le Bundeskartellamt délégué sur un dossier de publicité en ligne, mais qu'un opérateur concurrent établi dans un État membre sans ANC qualifiée bénéficie d'une surveillance moins intensive (par exemple s'il relève directement

[305] The Platform Law Blog, op. cit., citant l'art. 2(2) de la loi néerlandaise *Uitvoeringswet digitalemarketenverordening* (DMAIA).

[306] Commission européenne, « DMA Review : Summary of consultation contributions », janvier 2026, p. 6.

de la Commission), y a-t-il un problème d'égalité de traitement entre opérateurs au sens de l'article 41 de la Charte ?[307] Cette question est réelle. Elle ne condamne pas la proposition : elle en précise les conditions de validité. L'inégalité redoutée n'est pas celle du droit applicable (les obligations des articles 5 à 7 DMA demeurent identiques pour tous les contrôleurs d'accès désignés), mais celle de l'intensité du contrôle, différenciation que le droit de l'Union tolère dès lors qu'elle repose sur des critères objectifs et non discriminatoires. L'article 41 de la Charte sur le droit à une bonne administration s'impose à l'administration de l'Union : il ne confère pas aux opérateurs privés un droit à une surveillance d'intensité égale entre États membres.[308]

### 3. La révision de l'article 53 comme fenêtre d'opportunité manquée

Le premier rapport de révision publié le 28 avril 2026 constitue, sur la question du rôle des autorités nationales, une occasion manquée plus qu'un bilan serein. La Commission y conclut que le DMA est *fit for purpose* et ne nécessite pas de révision législative.[309] Cependant, cette conclusion de stabilité contraste avec les aveux qu'elle contient : la Commission y reconnaît la nécessité d'amender le règlement d'exécution, promet de poursuivre les discussions avec les ANC sur le partage d'informations et observe que les premières décisions de non-conformité n'ont été rendues que deux ans après l'entrée en application du règlement.[310] Elle répond ainsi par des ajustements informels à un problème structurel qu'elle refuse d'adresser formellement. Monti et de Streel avaient anticipée cette incohérence en relevant que le système actuel manque d'incitations suffisantes pour les ANC et que les ressources de la Commission sont « structurellement insuffisantes ».[311] Cette prudence s'explique, du moins partiellement, par le contexte. Le rapport est publié dans un contexte de pression politique américaine intense sur le DMA, plusieurs membres de l'administration américaine ayant publiquement critiqué le règlement comme instrument de protectionnisme numérique.[312] Ouvrir simultanément un

---

[307] Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, art. 41, *J.O.U.E.*, C 326, 26 octobre 2012, p. 391 : le droit à une bonne administration vise les institutions, organes et organismes de l'Union, non les relations entre opérateurs privés.

[308] Raisonnement par analogie avec F. ANNUNZIATA et M. MAGGIOLINO, op. cit., p. 277 ; Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, art. 41, *J.O.U.E.*, C 326, 26 octobre 2012, p. 391.

[309] Commission européenne, COM (2026) 178 final, 28 avril 2026, p. 9.

[310] Commission européenne ,COM(2026), ibid., pp. 5 et 12.

[311] G. Monti et A. de Streel, *Policy Recommendations to Improve DMA Process and Institutions*, CERRE, mars 2025, p. 10.

[312] Sur la pression politique américaine, voy. « EU prepares tougher tech enforcement in 2026 as Trump warns of retaliation », European Business Magazine, 7 février 2026, disponible sur : https://europeanbusinessmagazine.com/european-news/eu-prepares-tougher-tech-enforcement-in-2026-as-trump-warns-of-retaliation/ ; voy. également « The Trump administration says it could go after Spotify if Europe doesn't back off American tech companies », Fortune, 17 décembre 2025, disponible sur : https://fortune.com/2025/12/17/trump-administration-threatens-eu-tech-regulations-retaliation-dma-dsa-digital-

chantier de révision institutionnelle aurait fragilisé politiquement un règlement déjà sous pression externe. Ce calcul bien que compréhensible n'est pas pour autant justifiable sur le plan juridique. Les voies non législatives identifiées dans la section précédente (modification du règlement d'exécution, formalisation des mémorandums d'entente) ne prêtent pas le flanc aux mêmes critiques politiques et auraient pu être engagées sans rouvrir le texte. Le coût de l'inaction n'est pas neutre. Un système qui délègue sans assumer produit non pas l'uniformité que le rapport revendique, mais une fragmentation silencieuse que ni le recital 91 ni l'article 38 ne sont en mesure de contenir. C'est précisément cette tension que la Section 2 prolonge sur un terrain différent : non plus celui des institutions, mais celui du catalogue des services régulés, dont les lacunes révèlent une seconde dimension de l'inadaptation structurelle du règlement.

### B. Le catalogue des services de plateforme essentiels à l'épreuve des réalités émergentes

Les développements qui suivent n'ont pas l'ambition d'épuiser ces questions, dont la complexité technique excède le cadre de la présente section. Ils entendent simplement en tracer les contours à travers trois prismes complémentaires : l'inadéquation du catalogue à l'égard du cloud computing, dont l'absence de désignation après trois ans d'application constitue un paradoxe normatif révélateur (i) ; l'émergence de l'intelligence artificielle comme nouveau vecteur de pouvoir de gatekeeper que les catégories existantes de l'article 2(2) ne permettent pas de saisir à temps (ii) ; et la tension irrésolue entre le bilan à deux ans que dresse le rapport Article 53 et l'exigence de pérennisation normative que le DMA proclame comme l'une de ses vertus cardinales (iii).

#### 1. Le cloud : un vide de désignation aux effets systémiques

Le *cloud computing*[313] figure à l'article 2(2)(i) du DMA comme service de plateforme essentiel depuis novembre 2022. Trois ans plus tard, aucune désignation n'est intervenue. Ce paradoxe n'est pas le produit d'une négligence procédurale : il reflète une inadéquation structurelle entre la logique d'intermédiation biface sur laquelle repose l'article 3(1)(b) du règlement et la nature économique réelle du cloud. En effet, pour être qualifié de contrôleur d'accès, un prestataire doit offrir un service constituant une « passerelle importante » permettant aux utilisateurs

markets-services-act/ : l'Office of the United States Trade Representative (USTR) y qualifiant explicitement les réglementations européennes de « discriminatory and harassing directives against U.S. service providers ».

[313] Le *cloud computing* désigne la fourniture à la demande, via internet, de ressources informatiques sans que l'utilisateur n'en assure la gestion de l'infrastructure, au sens de l'art. 2, §2, i), du Règlement (UE) 2022/1925, *op. cit.*

professionnels d'atteindre les utilisateurs finaux.[314] Or les services cloud et en particulier les couches infrastructure et plateforme (respectivement désignées IaaS et PaaS)[315] ne sont pas des marchés bifaces au sens traditionnel.[316] En d'autres termes, ils fournissent une infrastructure à des entreprises qui l'utilisent pour leurs propres besoins, sans intermédier entre deux groupes d'utilisateurs distincts. C'est cette tension entre le texte du règlement et la réalité économique du cloud que Bania et Gerardin ont documentée avec précision, concluant que le DMA a structurellement manqué sa cible sur ce point.[317] L'enjeu dépasse la technicité de la désignation. Les trois hyperscalers[318] contrôlent ensemble environ 72% du marché mondial des services cloud d'infrastructure, AWS et Microsoft se partageant chacun entre 30 et 40% du marché européen en 2024.[319] Cette concentration se renforce à mesure que le cloud devient l'infrastructure de base de l'entraînement des modèles d'IA générative, les hyperscalers cumulant simultanément les rôles de fournisseurs d'infrastructure, d'investisseurs dans les développeurs d'IA, d'opérateurs de plateformes de distribution de modèles et de développeurs concurrents. Une intégration verticale que les catégories du catalogue ne permettent pas de saisir globalement.[320] En novembre 2025, la Commission a ouvert trois enquêtes de marché sur les services de cloud computing, reconnaissant ainsi implicitement la lacune.[321] Ces enquêtes soulèvent cependant une question d'économie réglementaire que formule Unekbas avec acuité : le Data Act, entré en application le 12 septembre 2025 (deux mois seulement avant l'ouverture des enquêtes) consacre un chapitre entier aux obligations de changement de fournisseur et d'interopérabilité dans les services cloud, visant précisément les frictions concurrentielles que

[314] Règlement (UE) 2022/1925, *op. cit*., art. 3(1)(b).

[315] L'IaaS (*Infrastructure as a Service*) désigne la fourniture à la demande de capacités de calcul, stockage et réseau ; le PaaS (*Platform as a Service*) y ajoute un environnement complet de développement et de déploiement d'applications. Ce sont les deux couches utilisées pour l'entraînement des modèles d'IA générative. Voy. K., TYAGI*, Competition in the Clouds: Emerging Clouds of Sovereignty on the horizons of Digital Markets and Data Act***,** SSRN 5958515, 2025, pp. 5-6.

[316] Un marché biface est un marché sur lequel une plateforme met en relation deux groupes d'utilisateurs distincts dont les décisions s'influencent mutuellement. Le cloud ne remplit pas cette condition. K. BANIA et D. GERARDIN, « The regulation of cloud computing: why the European Union failed to get it right », *ICT Law*, vol. 33, n° 1, p. 104.

[317] K. BANIA et D. GERARDIN, op. cit., pp. 104-106 ; K. TYAGI, *op. cit.*, pp. 30-31.

[318] Le terme « hyperscaler » désigne les très grands fournisseurs de services cloud disposant d'une infrastructure massive et mondialement distribuée, en l'occurrence Amazon Web Services (AWS), Microsoft Azure et Google Cloud. Voy. M. MEYERS et M. BOURREAU, *A Competition Policy for Cloud and AI*, CERRE, juin 2025, p. 9.

[319] CMA, *Cloud Infrastructure Services: Final decision report*, 31 juillet 2025, cité par K. TYAGI*, op. cit.*, p. 20.

[320] M. MEYERS et M. BOURREAU, *op. cit*., pp. 2-3.

[321] Commission européenne, COM (2026) 178 final, p. 10 ; Commission européenne, communiqué de presse du 18 novembre 2025 relatif à l'ouverture d'enquêtes de marché sur les services de cloud, disponible sur : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_2717.

la Commission entend désormais traiter par la voie du DMA.[322] Mobiliser l'instrument le plus lourd avant d'avoir démontré l'insuffisance de l'instrument le plus ciblé, dans un contexte de sous-ressources structurelles admises, constitue une cohérence réglementaire douteuse. De plus, même en cas de désignation, les obligations applicables au cloud resteraient limitées en nombre et en portée. En effet, Google Cloud, absent des enquêtes ouvertes, demeure hors périmètre, reproduisant précisément le déséquilibre concurrentiel entre opérateurs d'un même marché que le DMA a vocation à prévenir.[323]

### 2. L'intelligence artificielle et les agents autonomes : quand le catalogue devient obsolète

Si le vide de désignation du cloud révèle une inadéquation structurelle entre le texte et la réalité économique, l'émergence de l'IA agentique[324] expose une lacune d'une nature plus radicale encore : non plus l'inadaptation d'une catégorie existante, mais l'absence totale de toute catégorie applicable. Göhsl a démontré qu'un agent IA autonome capable de conclure des contrats pour le compte d'un consommateur ne satisfait à aucune des deux définitions possibles. En effets, il ne satisfait ni à la définition d'assistant virtuel au sens de l'article 2(12) DMA (qui exige que le service fournisse « accès à d'autres services » logiciels et non la conclusion autonome de transactions) ni à celle de service d'intermédiation en ligne, dont l'article 2(2)(c) du règlement P2B[325] requiert une relation contractuelle préalable avec les utilisateurs professionnels qu'un agent purement orienté consommateur n'entretient précisément pas.[326] Ces agents sont pourtant susceptibles de remplacer, au moins partiellement, les marketplaces et moteurs de recherche actuellement désignés, en créant une nouvelle situation de goulot d'étranglement[327] entre consommateurs et utilisateurs professionnels que le catalogue actuel est structurellement incapable de saisir. Le rapport Article 53 du 28 avril 2026 reconnaît la

---

[322] S. UNEKBAS, « Why use the Digital Markets Act for Cloud ? », 4 mai 2026, disponible sur https://blogs.law.ox.ac.uk/oblb/blog-post/2026/05/why-use-digital-markets-act-cloud ; Règlement (UE) 2023/2854 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2023 concernant des règles harmonisées portant sur l'équité de l'accès aux données et de l'utilisation des données (*Data Act*), *J.O.U.E.*, L 2023/2854, art. 23 à 31.

[323] K. TYAGI, *op. cit*., pp. 33-34.

[324] L'« IA agentique » désigne des systèmes d'intelligence artificielle capables d'exécuter des tâches de manière autonome pour le compte d'un utilisateur — y compris recherche, comparaison et conclusion de contrats — sans validation humaine à chaque étape. Voy. J.-F. GÖHSL, « Future Proofing the DMA for Agentic AI: Lessons from the AI Act », *World Competition*, vol. 48, n° 3, 2025, p. 316.

[325] Règlement (UE) 2019/1150 du 20 juin 2019 promouvant l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices des services d'intermédiation en ligne (règlement P2B), *J.O.U.E.*, L 186, 11 juillet 2019, art. 2(2)(c).

[326] J.-F. GÖHSL, *op. cit*., pp. 321-326.

[327] Un « goulot d'étranglement » (*bottleneck*) désigne la position d'un intermédiaire incontournable pour accéder à un marché aval, lui conférant un pouvoir structurel sur les conditions d'accès des tiers.

difficulté en promettant d'évaluer si certains services d'IA doivent « susceptibles d'être désignés comme assistants virtuels »[328], formule dont la prudence contraste avec l'urgence technologique. Deux voies de réforme existent : l'introduction dans l'article 2 DMA d'une clause générale de définition des services de plateforme essentiels, ou l'extension par acte délégué[329] du catalogue de l'article 2(2) sur le modèle de l'article 7 de l'AI Act[330] , dont Göhsl démontre la compatibilité avec l'article 290 TFUE.[331] Le Parlement européen lui-même a appelé la Commission à explorer cette seconde voie dans sa résolution du 16 janvier 2024.[332] La présente section n'a pas l'ambition de trancher entre ces options ; elle entend seulement souligner que l'affirmation selon laquelle le DMA serait *future-proof* ne résiste pas, sur ce point précis, à l'examen et que la fenêtre de réforme ouverte par l'article 53 a été refermée sans que cette question ait reçu de réponse.

### 3. *Fit for purpose* ou *future-proof*[333] : la tension irrésolue du rapport Article 53

Les deux lacunes identifiées dans les développements qui précèdent (le vide de désignation du cloud et l'impuissance structurelle du catalogue face à l'IA agentique) convergent vers un même diagnostic : le rapport Article 53 du 28 avril 2026 ne tranche pas, il ajourne. Il promet des enquêtes de marché, des dialogues réglementaires, une surveillance renforcée mais refuse d'admettre que ces instruments, aussi utiles soient-ils, ne sauraient suppléer à une révision du catalogue que la réalité technologique rend nécessaire. L'affirmation selon laquelle le DMA est *fit for purpose* et ne nécessite pas de révision législative[334] est précisément celle que les deux sections précédentes ont mise en défaut. En effet, un règlement qui ne peut ni désigner les hyperscalers du cloud faute d'une logique d'intermédiation biface, ni appréhender les agents IA autonomes faute d'une catégorie applicable, n'est pas *future-proof*, il est simplement en sursis.

---

[328] Commission européenne, COM (2026) 178 final, 28 avril 2026, p. 11.

[329] Un acte délégué (article 290 TFUE) permet à la Commission de modifier des éléments non essentiels d'un texte législatif sur habilitation du législateur, sans recourir à la procédure législative ordinaire.

[330] Règlement (UE) 2024/1689 du 13 juin 2024 établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle (AI Act), J.O.U.E., L 2024/1689, art. 7.

[331] J.-F. GÖHSL, op. cit., pp. 331-334.

[332] Parlement européen, résolution du 16 janvier 2024 sur la politique de concurrence : rapport annuel 2023 (2023/2077(INI)), §42, disponible sur : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0011_FR.html.

[333] *Fit for purpose* signifie qu'un instrument est adapté aux objectifs pour lesquels il a été conçu ; *future-proof* désigne sa capacité à résister aux évolutions technologiques et économiques postérieures à son adoption. La distinction est au cœur de l'évaluation que l'article 53 DMA impose à la Commission.

[334] Commission européenne, COM (2026) 178 final, 28 avril 2026, p. 9.

La Commission confond la robustesse du texte pour les situations qu'il a anticipées avec son aptitude à gouverner celles qu'il n'a pas prévues. Ce sont deux vertus distinctes, et le rapport Article 53 ne démontre que la première.

# IV. CONCLUSION

Au travers du présent mémoire, trois registres successifs et complémentaires ont été explorés dans le but de répondre à une question centrale : peut-on parler d'une recomposition ordonnée du cadre concurrentiel européen à l'ère numérique, ou assiste-t-on à une juxtaposition potentiellement conflictuelle de régimes divergents ? La première partie a examiné le DMA au contact des régimes nationaux qui lui préexistaient, en mesurant comment les initiatives pionnières ont été repositionnées plutôt qu'absorbées par l'avènement du règlement. La deuxième a interrogé la recomposition des hiérarchies normatives et institutionnelles qu'il engendre, en mesurant les tensions entre la logique de centralisation qu'il revendique et les limites opérationnelles qu'elle impose. La troisième a scruté les défis structurels que deux années d'application effective ont fait émerger, du vide de désignation du cloud à l'impuissance des catégories existantes face à l'intelligence artificielle agentique. Ces trois mouvements ne se répondent pas séparément ; ils convergent vers un diagnostic commun.

Le premier mouvement révèle un paradoxe fondateur. Les initiatives pionnières, à commencer par la section 19a GWB, avaient balisé la voie du législateur européen sans jamais pouvoir en recueillir pleinement les fruits : le BGH a confirmé la survie juridique du dispositif, son espace opérationnel s'est néanmoins considérablement contracté dès lors que le DMA désigne les mêmes contrôleurs d'accès avec des obligations à effet direct et immédiat. L'ambiguïté des articles 1(5) et 1(6) du règlement, loin d'être un défaut de rédaction, reflète un équilibre politique délibéré entre l'unité du marché intérieur et la préservation des dynamiques nationales. L'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique et la France l'ont chacun habité à leur façon, révélant que la centralisation revendiquée par le texte laisse, en pratique, une latitude réelle aux États membres. Le DMA n'a pas supprimé les tensions entre régulations nationales et cadre européen ; il les a déplacées. Ce déplacement n'est pas sans conséquences, et c'est ce que le deuxième mouvement met en lumière. Confier à la seule Commission l'exécution exclusive du règlement était un choix délibéré, défendu avec des arguments solides lors des négociations ; Carugati en avait pourtant dès 2022 mesuré la fragilité opérationnelle, avec dix-neuf agents pour surveiller

sept contrôleurs d'accès gérant vingt-quatre services de plateforme essentiels.[335] L'affaire italienne illustre avec une clarté frappante où cela mène : l'AGCM, privée de pouvoir de décision et sans garantie d'être entendue, applique l'article 5(2) DMA par la voie détournée de son droit de la consommation nationale, créant précisément la fragmentation réglementaire que le règlement avait vocation à prévenir.[336] C'est à ce problème que ce mémoire propose de répondre par un mécanisme de délégation fonctionnelle ciblée, inspiré du Mécanisme de Surveillance Unique, permettant à la Commission de confier aux autorités nationales les mieux dotées en expertise sectorielle un pouvoir d'exécution encadré et homologué, sans révision législative du règlement. Sur le plan normatif, la clause d'absence de préjudice autorise la coexistence du DMA avec le droit antitrust sans l'organiser, tandis que le *ne bis in idem*, tel que reconfiguré par l'arrêt *bpost*[337] de la CJUE, offre une protection réelle quoique étroite, dont les fissures s'élargiront à mesure que les premières procédures parallèles arriveront à maturité devant une Cour de justice qui ne s'est pas encore prononcée directement sur l'articulation DMA/antitrust (au sens du cumul des procédures). La recomposition institutionnelle et normative que le règlement promettait demeure ainsi un horizon plus qu'un acquis. Le troisième mouvement révèle que ces insuffisances ne sont pas provisoires. Le vide de désignation persistant en matière de cloud traduit une inadaptation structurelle entre la logique d'intermédiation biface sur laquelle repose l'article 3(1)(b) du règlement et la nature économique réelle de l'infrastructure numérique que les hyperscalers contrôlent. L'impuissance des catégories existantes face aux agents IA autonomes est plus radicale encore : aucune définition de l'article 2(2) ne permet de saisir le pouvoir structurant de systèmes capables de conclure des transactions pour le compte des consommateurs sans validation humaine. L'enquête ouverte par l'ACM néerlandaise sur bol.com illustre un troisième angle mort : celui des contrôleurs d'accès à dimension nationale que ni le DMA ni les instruments nationaux existants ne couvrent pleinement.[338] C'est précisément ce dernier constat que le rapport de révision du 28 avril 2026[339] aurait dû affronter et qu'il a choisi d'ajourner. Ce choix n'est pas sans explication : depuis le retour de Donald Trump à la Maison-Blanche, le DMA est devenu

---

[335] C. CARUGATI, *The Role of National Authorities in the Digital Markets Act*, op. cit., p. 3.

[336] AGCM, décision n° PS12714 (*Google*), 4 novembre 2025, op. cit. Voy. les développements consacrés à l'affaire italienne, notes 162, 193 et 194 supra.

[337] C.J. (gde ch.), arrêt *bpost SA c. Autorité belge de la concurrence*, 22 mars 2022, C-117/20, EU:C:2022:202.

[338] L'affaire bol.com (ACM, enquête ouverte en février 2024) illustre le problème des plateformes d'importance nationale qui n'atteignent pas les seuils de désignation du DMA et pour lesquelles les instruments nationaux de droit commun demeurent seuls applicables. Cette question, qui mériterait une étude distincte, confirme que les angles morts du catalogue ne se limitent pas aux seuls hyperscalers.

[339] Commission européenne, COM (2026) 178 final, 28 avril 2026.

le symbole d'une souveraineté régulatoire européenne que Bruxelles ne peut pas se permettre de fragiliser et ouvrir simultanément un chantier de révision institutionnelle aurait été lu comme une concession.[340] Ce calcul est politiquement cohérent. Il ne résout pas les problèmes structurels que deux années d'application effective ont révélés, et c'est là que réside la tension la plus profonde du règlement : la prudence politique retarde précisément les réformes dont dépend la crédibilité juridique de l'instrument qu'elle entend protéger.

Ces trois mouvements imposent une réponse nuancée mais ferme : le DMA n'a pas produit la recomposition ordonnée qu'il promettait. Il a engendré une hybridation normative dont les équilibres restent à construire, non pas une juxtaposition conflictuelle, mais une coexistence fonctionnellement instable, dont la cohérence dépend moins du texte que de la volonté institutionnelle de ses acteurs. Obtenir cette cohérence suppose trois conditions que ce mémoire a mises en lumière : accepter de partager un pouvoir d'exécution trop longtemps conçu comme indivisible ; adapter un catalogue normatif dont la rigidité commence à dater ; reconnaître enfin que la coexistence fonctionnellement instable diagnostiquée ici ne se stabilisera pas d'elle-même. Se posent alors des questions que ce mémoire a ouvertes sans pouvoir les clore : l'Europe saura-t-elle réformer un instrument dont elle a fait un symbole sans en trahir l'ambition ? À l'heure où les agents IA reconfigurent en temps réel les structures de marché que le DMA entendait stabiliser, le droit de la régulation numérique est-il encore capable de gouverner ce qu'il ne comprend pas encore tout à fait ? Ces questions ne sont pas rhétoriques, elles dessinent le terrain sur lequel se jouera, dans les années qui viennent, non seulement la crédibilité du DMA, mais celle d'un modèle européen de régulation qui a fait le pari que le droit peut encore discipliner des marchés qu'aucun législateur, à ce stade, ne maîtrise vraiment.

[340] Sur la pression politique américaine, voy. « EU prepares tougher tech enforcement in 2026 as Trump warns of retaliation », European Business Magazine, 7 février 2026, disponible sur : https://europeanbusinessmagazine.com/european-news/eu-prepares-tougher-tech-enforcement-in-2026-as-trump-warns-of-retaliation/ ; voy. également Commission européenne, « DMA Review : Summary of consultation contributions », 8 janvier 2026, p. 3, disponible sur : https://digital-markets-act.ec.europa.eu/commission-publishes-summary-and-responses-consultation-ongoing-review-digital-markets-act-2026-01-08_en.

# V. BIBLIOGRAPHIE

## 1. LÉGISLATION

### *A. Droit primaire de l'Union européenne*

Traité instituant la Communauté économique européenne, signé à Rome le 25 mars 1957 (Traité de Rome), art. 85 et 86 (devenus art. 101 et 102 TFUE).

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), consolidé, *J.O.U.E.*, C 202, 7 juin 2016, art. 101, 102, 114 et 127(6).

Traité sur l'Union européenne (TUE), consolidé, *J.O.U.E.*, C 202, 7 juin 2016, art. 4(3).

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, *J.O.U.E.*, C 202, 7 juin 2016, art. 41 et 50.

### *B. Droit dérivé de l'Union européenne*

Règlement n° 17 du Conseil du 6 février 1962, premier règlement d'application des articles 85 et 86 du Traité, *JO*, n° 013, 21 février 1962, p. 204.

Règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité, *J.O.U.E.*, L 1, 4 janvier 2003.

Règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises (règlement CE sur les concentrations), *J.O.U.E.*, L 24, 29 janvier 2004.

Règlement (UE) n° 1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit (règlement MSU), *J.O.U.E.*, L 287, 29 octobre 2013.

Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (RGPD), *J.O.U.E.*, L 119, 4 mai 2016.

Règlement (UE) 2019/1150 du 20 juin 2019 promouvant l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices des services d'intermédiation en ligne (règlement P2B), *J.O.U.E.*, L 186, 11 juillet 2019.

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 (*Digital Markets Act*, DMA), *J.O.U.E.*, L 265, 12 octobre 2022.

Règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques (DSA), *J.O.U.E.*, L 277, 27 octobre 2022.

Règlement (UE) 2023/2854 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2023 concernant des règles harmonisées portant sur l'équité de l'accès aux données et de l'utilisation des données (Data Act), *J.O.U.E.*, L 2023/2854.

Règlement (UE) 2024/1689 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle (AI Act), *J.O.U.E.*, L 2024/1689.

***C. Droit national***

**Belgique**

Loi du 29 mars 2024 exécutant le règlement (UE) 2022/1925 et modifiant diverses dispositions relatives à l'organisation et aux pouvoirs de l'Autorité belge de la Concurrence, *M.B.*, 3 mai 2024.

**Allemagne**

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), 10e réforme (*Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen für ein fokussiertes, proaktives und digitales Wettbewerbsrecht 4.0*), du 18 janvier 2021, *BGBl.* I, S. 2, entré en vigueur le 19 janvier 2021, section 19a.

**France**

Loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique (SREN), art. 53, *JORF*, n° 0119, 22 mai 2024.

**Pays-Bas**

Uitvoeringswet digitalemarketenverordening (loi néerlandaise de mise en œuvre du DMA), 2024.

***D. Travaux préparatoires et documents institutionnels***

Commission européenne, Livre blanc sur la modernisation des règles d'application des articles 85 et 86 CE, COM (1999) 101 final, 28 avril 1999.

Commission européenne, communiqué de presse IP/20/1073, *Antitrust: Commission opens investigations into Apple's App Store rules*, 16 juin 2020.

Commission européenne, décision du 27 juin 2017, Google Search (Shopping), affaire AT.39740, *J.O.U.E.*, C 9, 12 janvier 2018.

Commission européenne, décision du 6 septembre 2023 désignant Alphabet/Google comme contrôleur d'accès (affaires DMA.100004 à DMA.100010).

Commission européenne, décision du 23 avril 2025 constatant la non-conformité d'Apple, affaire DMA.100013 (App Store), communiqué de presse IP/25/1175.

Commission européenne, décision du 23 avril 2025 constatant la non-conformité de Meta, affaire DMA.100020, affaire DMA.100009, communiqués de presse IP/25/1175 et IP/25/1176.

Commission européenne, communiqué de presse IP/24/1689, 25 mars 2024.
Commission européenne, communiqué de presse IP/25/1085, 23 avril 2025.
Commission européenne, communiqué de presse du 18 novembre 2025, ouverture d'enquêtes de marché sur les services de cloud.
Commission européenne, Rapport de révision du DMA au titre de l'article 53, COM (2026) 178 final, 28 avril 2026.
Commission européenne, *DMA Review: Summary of consultation contributions*, janvier 2026.
Conseil de l'Union européenne, communiqué de presse, *Digital Markets Act : accord entre le Conseil et le Parlement européen*, 25 mars 2022.
European Parliament Research Service, *Digital Markets Act enforcement: State of play*, EPRS ATA(2025)772826, avril 2025.
Parlement européen, résolution du 16 janvier 2024 sur la politique de concurrence : rapport annuel 2023 (2023/2077(INI)).

**2. JURISPRUDENCE**

***A. Cour européenne des droits de l'homme***

Cour eur. D.H. (plén.), arrêt *Engel et autres c. Pays-Bas*, 8 juin 1976.

***B. Cour de justice de l'Union européenne***

C.J.C.E., arrêt *Walt Wilhelm e.a. c. Bundeskartellamt*, 13 février 1969, affaire 14-68, EU:C:1969:4.
C.J.C.E. (plén.), arrêt *Limburgse Vinyl Maatschappij e.a. c. Commission*, 15 octobre 2002, affaires jointes C-238/99 P e.a., EU:C:2002:582.
C.J.C.E. (gde ch.), arrêt *Aalborg Portland A/S e.a. c. Commission*, 7 janvier 2004, affaires jointes C-204/00 P e.a., EU:C:2004:6.
C.J. (gde ch.), arrêt *bpost SA c. Autorité belge de la concurrence*, 22 mars 2022, C-117/20, EU:C:2022:202.
C.J. (gde ch.), arrêt *Bundeswettbewerbsbehörde c. Nordzucker AG e.a.*, 22 mars 2022, C-151/20, EU:C:2022:203.
C.J. (gde ch.), arrêt *Meta Platforms Inc. e.a. c. Bundeskartellamt*, 4 juillet 2023, C-252/21, EU:C:2023:537.
C.J.U.E., arrêt *Illumina Inc. c. Commission européenne*, 3 septembre 2024, C-611/22 P, EU:C:2024:677.
C.J. (gde ch.), arrêt *Google et Alphabet c. Commission*, 10 septembre 2024, C-48/22 P, EU:C:2024:726.

***C. Juridictions nationales***

**Allemagne**

BGH, 23 avril 2024, affaire KVB 56/22, *Amazon — Überragende marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb*, BGHZ 240, 227.

BGH, 18 mars 2025, affaire KVB 61/23, *Apple — Überragende marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb*.

**Pays-Bas**

Tribunal de district de Rotterdam (*Rechtbank Rotterdam*), affaires ROT 21/4781 et ROT 21/4782, *Apple c. ACM*, 24 décembre 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:12851.

***D. Décisions d'autorités de concurrence***

Bundeskartellamt, décision du 6 février 2019, *Facebook — Exploitative business terms pursuant to Section 19(1) GWB for inadequate data processing*, affaire B6-22/16.

ACM, affaire ACM/19/035630, *Apple — abus de position dominante dans l'App Store*, décision du 24 août 2021.

Bundeskartellamt, décision du 30 décembre 2021, *Alphabet/Google*, affaire B7-61/21.

Bundeskartellamt, décision du 2 mai 2022, *Meta/Facebook*, affaire B6-27/21.

Bundeskartellamt, décision du 6 juillet 2022, *Amazon*, affaire B2-55/21.

Bundeskartellamt, décision du 5 octobre 2023, *Alphabet/Google — traitement des données*, affaire B7-70/21.

AGCM, décision du 4 novembre 2025, affaire PS12714, *Alphabet Inc. / Google Ireland Ltd.*, clôturée sur engagements rendus contraignants.

Bundeskartellamt, décision du 5 février 2026, *Amazon — Verbot von Preiskontrollmechanismen*, première décision formelle d'interdiction au titre de la section 19a(2) GWB.

**3. DOCTRINE**

***A. Ouvrages, rapports et working papers***

ANNUNZIATA, F. et MAGGIOLINO, M., « The single supervisory mechanism and the European framework for the enforcement of competition law », *Journal of Banking Regulation*, vol. 24, 2023, pp. 265 à 285.

BACCHIEGA, A., « Epilogue », in G. MUSCOLO et A. MASSOLO (dir.), *Navigating the DMA: Application Across National Jurisdictions*, Concurrences, 2025, pp. XXV à XXVII.

BANIA, K., « Fitting the Digital Markets Act in the existing legal framework: the myth of the 'without prejudice' clause », *European Competition Journal*, vol. 19, n° 1, 2023, pp. 116 à 149.

BANIA, K. et GERARDIN, D., « The regulation of cloud computing: why the European Union failed to get it right », *ICT Law*, vol. 33, n° 1, pp. 100 à 120.

BASCHENHOF, Ph., « The Digital Markets Act (DMA): A Procompetitive Recalibration of Data Relations? », *University of Illinois Journal of Law, Technology & Policy*, 2022, n° 1, pp. 1 à 30.

BAUERMEISTER, T., « Section 19a GWB as the German 'Lex GAFA' - Lighthouse Project or Superfluous National Solo Run? », *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*, vol. 26, 2022, pp. 75 à 98.

BOUWENS, B. et DANKERS, J., « The invisible handshake. Cartelisation in the Netherlands, 1930-2000 », *Business History Review*, vol. 84, 2010, pp. 743 à 768.

BRANKIN, S.-P. et TREACY, P., « The DMA: Challenges for the regulator as well as the regulated », *Concurrences*, n° 3-2022, pp. 15 à 20.

BRESCIA MORRA, C., « The single supervisory mechanism and the European framework for the enforcement of competition law: a comparison between two models for economic governance in the EU », *Journal of Banking Regulation*, vol. 24, 2023, pp. 1 à 15.

CARUGATI, C., « The role of national authorities in the Digital Markets Act », *Concurrences*, n° 1-2022, pp. 1 à 6.

CARUGATI, C., *The Role of National Authorities in the Digital Markets Act*, Jean Monnet Network Working Paper Series n° 34/22, mai 2022.

CHAGNY, M., « Légiférer pour (deux fois) plus d'attractivité ? », *Concurrences*, n° 3, 2023, pp. 1 à 3.

COLANGELO, G., « The European Digital Markets Act and Antitrust Enforcement: A Liaison Dangereuse », *ICLE White Paper*, 2022.

COLANGELO, G. et RIBERA MARTÍNEZ, A., « The Metrics of the DMA's Success », *European Journal of Risk Regulation*, Cambridge University Press, 2025.

CRÉMER, J., DE MONTJOYE, Y.-A. et SCHWEITZER, H., *Competition Policy for the Digital Era*, rapport pour la Commission européenne, 2019.

D'HALLUIN, M., « The DMA: An Ambitious Act with Countless Challenges », *Concurrences*, n° 3-2022, pp. 11 à 14.

DETHOF, S. et JOSTEN, L., « Bundeskartellamt Gives Users of Google Services Better Control over their Data on the Basis of Section 19a of the German Competition Act, GWB (Germany) », *J. Eur. Comp. L. & Pract.*, 2024, pp. 108 à 116.

DONNAT, F., « Summary and introduction », *Concurrences*, n° 3-2022, pp. 1 à 4.

FEASEY, R., MONTI, G. et DE STREEL, A., *Policy Recommendations to Improve DMA Process and Institutions*, CERRE, mars 2025.

FRANK, S. et FRANK, M., « The Race to Regulate Big Tech - Lessons from Germany », *Australian Journal of Competition and Consumer Law*, 2023, pp. 1 à 10.

FRANCK, J.-U. et PEITZ, M., « Section 19a of the Reformed German Competition Act: A (Too) Powerful Weapon to Tame Big Tech? », *CPI Antitrust Chronicle*, mars 2021, pp. 1 à 12.

GÖHSL, J.-F., « Future Proofing the DMA for Agentic AI: Lessons from the AI Act », *World Competition*, vol. 48, n° 3, 2025, pp. 315 à 335.

GRYLLOS, G., « The New Digital Landscape: Interaction between the DMA and rules of national and EU law governing the conduct of gatekeepers », *Concurrences*, n° 1, 2024, pp. 40 à 60.

HARRISON, P., ZDZIEBORSKA, M. et WISE, B., « The EU Court of Justice clarifies the scope of protection afforded by the principle of ne bis in idem », *e-Competitions News Issue*, mars 2022, pp. 1 à 4.

HINCK, S. et PODSZUN, R., « Beyond DMA: The Amazon Section 19a Case (Germany) », *Journal of European Competition Law & Practice*, vol. 16, n° 1, 2025, pp. 34 à 42.

HÖFT, J. C. et ROTERING, F., « The German Parliament enacts a new Digitalization Act... », *e-Competitions Antitrust Case Laws e-Bulletin*, janvier 2021, art. n° 98736.

KHAN, L., « Amazon's Antitrust Paradox », *Yale Law Journal*, vol. 126, 2017, pp. 564 à 907.

KOENIG, C., « The Role of German Authorities and Courts in the Implementation of the Digital Markets Act », *CoRe*, n° 2/2023, pp. 108 à 120.

LAROUCHE, P. et DE STREEL, A., « The European Digital Markets Act: A Revolution Grounded on Traditions », *Journal of European Competition Law & Practice*, 2021, pp. 1 à 10.

LE MAIRE, B., ALTMAIER, P. et KEIJZER, M., *Strengthening the Digital Markets Act and its Enforcement*, note conjointe France, Allemagne, Pays-Bas, mai 2021.

LYON, T.P. et HUANG, H., « Asymmetric Regulation and Incentives for Innovation », *Industrial and Corporate Change*, 1995, pp. 769 à 792.

MAHER, I., « Regulatory design in the EU Digital Markets Act: no solo run for the European Commission », *Journal of Antitrust Enforcement*, 2024, vol. 12, n° 2, pp. 269 à 285.

MEYRING, B., REYNTJENS, T., FOON, S. et LESLIE, W., « Harmonised in Theory, Fragmented in Practice? The DMA Meets National Enforcement », *Kluwer Competition Law Blog*, 9 décembre 2025.

MEYERS, M. et BOURREAU, M., *A Competition Policy for Cloud and AI*, CERRE, juin 2025.

MONTI, G. et DE STREEL, A., « Interplay Between the DMA and Other Regulations », *CERRE Issue Paper, DMA Implementation Forum*, mars 2025.

MONTI, G. et DE STREEL, A., *Policy Recommendations to Improve DMA Process and Institutions*, CERRE DMA Implementation Forum, mars 2025.

MUSCOLO, G. et MASSOLO, A. (dir.), *Navigating the DMA: Application Across National Jurisdictions*, Concurrences, 2025.

Réseau européen de la concurrence (ECN), « Joint paper of the heads of the national competition authorities of the European Union: How national competition agencies can strengthen the DMA », 22 juin 2021.

RIBERA MARTÍNEZ, A., « The Decentralisation of the DMA's Enforcement System », *GRUR International*, vol. 73, n° 12, 2024, pp. 1118 à 1126.

RIBERA MARTÍNEZ, A., « The Decentralisation of the DMA's Enforcement System », working paper [draft juillet 2024].

RIBERA MARTÍNEZ, A., « The Supporting and Complementary Role of National Authorities in Enforcing the DMA: All Enforcement Systems Go », *Mededingingsrecht in de Praktijk*, 2024, n° 3, pp. 41 à 50.

ROBERTSON, V.H.S.E., « The complementary nature of the Digital Markets Act and the EU antitrust rules », *Journal of Antitrust Enforcement*, vol. 12, n° 2, 2024, pp. 323 à 335.

RONZANO, A., « Belgique : L'Autorité belge de la concurrence se dote des compétences nécessaires pour contribuer à l'application du DMA », *Concurrences*, n° 3-2024, alertes, pp. 1 à 2.

SCHWEITZER, H., « The Art to Make Gatekeeper Positions Contestable and the Challenge to Know What Is Fair: A Discussion of the Digital Markets Act Proposal », *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht*, 2021, n° 3.

STEENBERGEN, J., « The DMA and other Legislative Initiatives for the Digital Transformation: National Competition and other Competent Authorities », in G. MUSCOLO et A. MASSOLO (dir.), *Navigating the DMA*, Concurrences, 2025, pp. 1 à 13.

TAMM, E., « Estonia and the Digital Markets Act: A Minimalist Yet Proactive Approach », in G. MUSCOLO et A. MASSOLO (dir.), *Navigating the DMA*, Concurrences, 2025, pp. 60 à 75.

TYAGI, K., *Competition in the Clouds: Emerging Clouds of Sovereignty on the horizons of Digital Markets and Data Act*, SSRN 5958515, 2025.

VAN DEN BOOM, J., « What does the Digital Markets Act harmonize? Exploring interactions between the DMA and national competition laws », *European Competition Journal*, vol. 19, n° 1, 2023, pp. 65 à 90.

VAN DEN BOOM, J., « The DMA's Harmonising Effects », *Journal of European Competition Law & Practice*, vol. 14, 2023, pp. 410 à 420.

VAN DEN BOOM, J., BOSTOEN, F. et MONTI, G., « The Netherlands: DMA Enforcement Paradise? », *TILEC Discussion Paper DP 2024-06*, mai 2024.

VAN DEN BOOM, J. et al., « Towards Market Investigation Tools in Competition Law: The Case of the Netherlands », *Journal of European Competition Law & Practice*, vol. 14, 2023, pp. 550 à 560.

VOSS, K., « Public Inquiry into New Competition Tools for Well-Functioning Markets », in G. MUSCOLO et A. MASSOLO (dir.), *Navigating the DMA*, Concurrences, 2025, pp. 240 à 250.

WILS, W.P.J., « Ten Years of Regulation 1/2003 — A Retrospective », *World Competition*, vol. 36, n° 4, 2013.

ZELGER, B., « The Principle of Ne Bis in Idem in EU Competition Law: The Beginning of a New Era After the ECJ's Decisions in bpost and Nordzucker? », *Common Market Law Review*, vol. 60, 2023, pp. 235 à 260.

ZIMMER, D., « The DMA: An ex ante evaluation », *Concurrences*, n° 3-2022, pp. 5 à 10.

**4. ARTICLES DE PRESSE ET SOURCES EN LIGNE**

ABC, *Le règlement sur les marchés numériques (DMA) — Un guide concis pour les challengers technologiques*, décembre 2024, disponible sur : https://www.abc-bma.be/fr/publications/guide-dma-challengers-technologiques.

ACM, *Market study into mobile app stores*, rapport ACM/18/032693, 2019.

Centre for Future Generations, « Enforcement Spotlight – Autumn 2025 », janvier 2026, disponible sur : https://cfg.eu/enforcement-spotlight-autumn-2025/.

DE BIJL, P., « Een nieuwe fase voor mededingingstoezicht », blog ACM, 25 mai 2023, disponible sur : https://www.acm.nl/nl/publicaties/blog-paul-de-bijl-toezicht-op-digitale-markten.

European Business Magazine, « EU prepares tougher tech enforcement in 2026 as Trump warns of retaliation », 7 février 2026, disponible sur : https://europeanbusinessmagazine.com/european-news/eu-prepares-tougher-tech-enforcement-in-2026-as-trump-warns-of-retaliation/.

Global Competition Review, « Suboptimal staffing », 1er avril 2025, disponible sur : https://globalcompetitionreview.com/article/suboptimal-staffing-the-briefing-1-april-2025.

GUERSENT, O., directeur général de la DG COMP, « Keynote Speech at the Annual CRA Brussels Conference », 6 décembre 2023.

KIRKWOOD, M., « Digital Markets Act Roundup: March 2025 », *TechPolicy.Press*, 10 avril 2025, disponible sur : https://www.techpolicy.press/digital-markets-act-roundup-march-2025/.

LUSARDI, G., « Italy adopts new rules on digital platforms and abuse of economic dependence », *IPT Italy*, 28 septembre 2022, disponible sur : https://www.ipt-italy.com/2022/09/italy-adopts-new-rules-on-digital-platforms/.

OMRAN, O. et al., « Special competition rules on digital ecosystems: Greece joins the club », *DLA Piper*, 7 septembre 2021, disponible sur : https://www.dlapiper.com/en/insights/publications/2021/09/special-competition-rules-on-digital-ecosystems.

The Platform Law Blog, « DMA Enforcement and National Competition Authorities », 2 mai 2025, disponible sur : https://the-platform-law.com/2025/05/02/dma-enforcement-and-national-competition-authorities/.

UNEKBAS, S., « Why use the Digital Markets Act for Cloud? », 4 mai 2026, disponible sur : https://blogs.law.ox.ac.uk/oblb/blog-post/2026/05/why-use-digital-markets-act-cloud.

VESTAGER, M., commissaire européenne, « Shared objectives for framing the tech economy », discours, Berkeley, 22 février 2022.

VLEESHOUWERS, B. (Bird & Bird), « Belgium: The Role of National Competition Authorities under the Digital Markets Act », mars 2024, disponible sur : https://www.twobirds.com/en/insights/2024/belgium/belgium-the-role-of-national-competition-authorities-under-the-digital-markets-act.

**LOUVAIN-LA-NEUVE** | BRUXELLES | MONS | TOURNAI | CHARLEROI | NAMUR
Place Montesquieu, 2 bte L2.07.01, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique | **www.uclouvain.be/drt**