



Council of the
European Union

007754/EU XXVI.GP
Eingelangt am 12/01/18

Brussels, 12 January 2018
(OR. en)

5276/18

Interinstitutional File:
2017/0294 (COD)

ENER 14
COEST 4
CODEC 36
INST 21
PARLNAT 16

COVER NOTE

From:	the French Senate
date of receipt:	10 January 2018
To:	the President of the European Council
Subject:	Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas [doc. 14204/17 - COM(2017) 660 final] - Reasoned opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality ¹

Delegations will find attached the above mentioned document.

¹ Translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document.do?code=COM&year=2017&number=660&extension=null>



COMMISSION
DES
AFFAIRES EUROPÉENNES

Paris, le 11 janvier 2018

LE PRÉSIDENT

Monsieur le Président,

En application de l'article 6 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, je vous fais parvenir ci-joint un avis motivé du Sénat sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2009/73/CE concernant les règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel (COM(2017) 660 final), exposant les raisons pour lesquelles ils n'apparaissent pas conformes au principe de subsidiarité.

Cet avis motivé ayant été instruit par la commission des affaires européennes, je vous transmets également le compte rendu de la réunion qui a été consacrée à ce sujet.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma plus haute considération.

P.J.

Jean BIZET

M. Boyco BORISSOV
Président
Conseil de l'Union européenne
Rue de la loi, 175
B – 1048 BRUXELLES

N° 43
S É N A T

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

10 janvier 2018

ATTENTION

DOCUMENT PROVISOIRE

Seule l'impression définitive a valeur de texte authentique

RÉSOLUTION EUROPÉENNE
PORTANT AVIS MOTIVÉ

*sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2009/73/CE concernant des règles communes pour le **marché intérieur du gaz naturel** – COM (2017) 660 final.*

Est devenue résolution du Sénat, conformément à l'article 73 octies, alinéas 4 et 5, du Règlement du Sénat, la résolution adoptée par la commission des affaires économiques dont la teneur suit :

Voir les numéros :

Sénat : 148 (2017-2018).

Le 8 novembre 2017, la Commission européenne a publié la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2009/73/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel, référencée COM (2017) 660 final.

Cette proposition tend à modifier huit articles de la directive 2009/73/CE du 13 juillet 2009. La principale modification (article 2) porte sur la définition du concept d'interconnexion, pour l'étendre aux lignes de transport « entre des États membres et des pays tiers jusqu'à la limite du territoire de l'Union », alors qu'il désigne actuellement une ligne de transport qui franchit la frontière entre deux États membres, à seule fin de relier les réseaux de transport. La nouvelle définition est cohérente avec la modification introduite aux articles 34, 36, 41, 42 et 49 de la directive 2009/73/CE, via des alinéas quasiment identiques, tendant à imposer l'application de la directive modifiée à ces interconnexions « de manière cohérente jusqu'à la frontière du territoire de l'Union ». Les modifications apportées aux articles 9 et 14 autorisent les États membres à tolérer la possession par l'entreprise verticalement intégrée de l'interconnexion avec le réseau d'un pays tiers lorsqu'elle appartient déjà à une entreprise verticalement intégrée. Dans le même esprit, la nouvelle rédaction de l'article 49 permet de déroger à l'application du nouveau régime juridique en faveur des gazoducs achevés avant la date d'entrée en vigueur de la directive modificatrice.

Vu l'article 88-6 de la Constitution,

Le Sénat fait les observations suivantes :

– l'édiction de règles communes aux États membres régissant le marché du gaz n'est pas en soi contraire à l'idée d'une Union de l'énergie, dont il approuve le principe ;

– toutefois, l'énergie étant une compétence partagée, il convient de limiter l'intervention de l'Union aux objectifs qui ne peuvent pas être atteints de façon suffisante par les États membres, mais qui peuvent l'être mieux au niveau de l'Union ;

– les modifications proposées interviennent dans un domaine régi jusqu’à présent par des accords internationaux, qui peuvent être intergouvernementaux ou commerciaux, ce dernier cas étant celui du gazoduc *Nord Stream 2* ;

– elles ne sont pas de nature à renforcer la sécurité d’approvisionnement énergétique de l’Union ;

– elles aboutissent à interférer dans les compétences des États membres au titre de la négociation des accords internationaux et d’accords commerciaux portant sur la réalisation d’infrastructures ;

– elles conduisent à étendre le domaine d’application du droit de l’Union en dehors de ses frontières, sans que cette extension ne trouve une base juridique dans les traités européens ;

– si l’application de ces dispositions empêchait la réalisation d’un gazoduc, il en résulterait une atteinte à la souveraineté de l’État membre concerné pour déterminer les conditions générales de son approvisionnement énergétique ;

– au surplus, les gazoducs sous-marins sont actuellement régis par la Convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, qui n’autorise pas les parties à contrôler l’utilisation commerciale de ces infrastructures ;

Pour ces raisons, le Sénat estime que la proposition de directive COM (2017) 660 final ne respecte pas le principe de subsidiarité.

Devenue résolution du Sénat le 10 janvier 2018.

Le Président,

Signé : Gérard LARCHER

Énergie - Règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel : avis motivé de MM. Claude Kern et Michel Raison

M. Jean Bizet, président. – Nous allons maintenant entendre la communication de Claude Kern et Michel Raison qui vont nous présenter leur projet d'avis motivé concernant les règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel.

Je rappelle que, lors de sa réunion du 23 novembre dernier, le groupe de travail sur la subsidiarité a considéré que la proposition de règlement pouvait poser une difficulté quant au respect des compétences des États membres dans la négociation des accords internationaux concernant la fourniture de gaz. Nos deux collègues ont approfondi cette question. Ils vont nous rendre compte du résultat de leurs travaux. Je leur donne la parole.

M. Claude Kern. – Je présenterai d'abord le contexte politique, tandis que Michel Raison exposera l'analyse juridique.

Le dispositif auquel nous vous proposons d'opposer un avis motivé tend à rendre le droit de l'Union applicable aux gazoducs reliant un État membre à un pays tiers. Cette extension géographique du droit interne s'explique par un contexte politique à expliciter en tout premier lieu.

En effet, bien que la Commission européenne ait écrit benoîtement que « le choix d'un acte modificatif reflète le caractère limité de la présente proposition », la motivation politique expliquant les modifications souhaitées par la Commission revêt une grande importance. Il s'agit du gazoduc Nord Stream-2, bien que cet ouvrage ne soit pas mentionné dans le corps de la proposition.

Cette observation me conduit à une petite parenthèse historique. Le gazoduc South Stream devait relier le territoire russe à la Bulgarie - et à la Roumanie dans sa toute première mouture - en contournant l'Ukraine par le fond de la mer Noire. En définitive, le harcèlement des autorités bulgares par la Commission européenne finit par avoir raison de South Stream, officiellement abandonné le 1er décembre 2014. Un itinéraire alternatif à South Stream a été très rapidement trouvé par *Gazprom* avec *Turkish Stream*, qui devrait approvisionner le sud-est de l'Union européenne à compter du 1er janvier 2020.

Parallèlement, le consortium Nord Stream, présidé par l'ancien chancelier allemand Gerhard Schröder, a élaboré un nouvel accord, destiné à doubler le gazoduc existant. Sans surprise, cette nouvelle infrastructure a été appelée Nord Stream-2, avec une nouvelle entité juridique à la clé, uniquement constituée par des acteurs économiques de droit privé. Son tour de table associe *Gazprom*, *BASF*, *E.ON*, *Shell*, l'autrichien *OMV* et *Engie*.

Signé le 18 juin 2015 en marge du forum économique international de Saint-Petersbourg, le projet Nord Stream-2 tend à doubler le gazoduc Nord Stream, portant ainsi la capacité de cette liaison à 110 milliards de mètres cubes par an au lieu des 55 milliards antérieurement. Ce projet est donc légèrement plus modeste que ne l'était South Stream : avec 63 milliards de mètres cubes par an, celui-ci compensait très précisément la fin de tout transit par les gazoducs ukrainiens. Cette nouvelle géographie gazière de l'Union a suscité une levée de boucliers provenant pour l'essentiel d'Europe centrale, mais aussi d'Italie.

Dans ces conditions, la Commission européenne a tenté de reprendre la main sur le dossier. Il n'y avait là rien de simple, puisque le caractère strictement privé du consortium limite les moyens de la Commission pour influencer l'avenir de ce gazoduc, presque entièrement situé en dehors du territoire de l'Union. Telle était d'ailleurs la raison d'être de la nouvelle entité.

Pour cette raison, la Commission européenne a tenté de contourner le consortium en demandant au Conseil, le 12 juin 2017, un mandat de négociation avec la Russie. Cette demande est intervenue trois mois après une « fuite » ayant rendu public l'avis formulé par le service juridique de la Commission européenne. La conclusion du document était formelle : le droit de l'Union ne s'applique pas à un gazoduc assurant la liaison entre le réseau d'un État membre et celui d'un État tiers. À l'appui de la demande présentée au Conseil, la Commission a néanmoins fait valoir la nécessité d'assurer le respect du droit de l'Union - en fait, la directive de 2009 - pour éviter les effets dommageables pour le marché intérieur du gaz que pourrait provoquer une infrastructure relevant à la fois du droit allemand et du droit russe. Elle a souligné la possibilité d'un conflit entre les règles juridiques applicables par des États distincts, dont l'un n'est pas membre de l'Union. Assez curieusement sur le plan logique, la Commission européenne a également invoqué le « vide juridique » entourant le projet Nord Stream-2. Enfin, elle a mentionné un risque de dépendance accrue des États membres envers un même fournisseur, en l'occurrence *Gazprom*. Cette situation serait contraire à la politique de diversification, conduite pour conforter la sécurité d'approvisionnement en gaz.

La volonté d'extérioriser le droit de l'Union jusqu'au-delà des frontières n'a pas convaincu le Conseil. Réuni le 19 octobre dernier, celui-ci a donc refusé à la Commission européenne le mandat qu'elle avait demandé. Il n'y avait là aucune surprise, puisqu'une autre « fuite » intervenue le 2 octobre avait révélé un document qui aurait dû rester confidentiel, où le service juridique du Conseil avait étrillé le projet de la Commission.

Le jour même de cette décision, M. Juncker a annoncé le recours à « une méthode communautaire plus orthodoxe ». En clair, il a annoncé la proposition de directive à laquelle nous estimons qu'il convient d'opposer un avis motivé, pour les raisons que Michel Raison va maintenant vous exposer.

M. Michel Raison. – Le droit de l'Union s'applique-t-il par-delà ses frontières ? Incontestablement, non, sauf accord intergouvernemental ou accord entre un État tiers et l'Union européenne en tant que telle, représentée par sa Commission. Celle-ci peut-elle conduire une telle négociation ? Pas sans l'aval du Conseil unanime, que celui-ci a refusé. Comment contourner l'obstacle du Conseil ? Telles sont les questions qui se posaient à la Commission européenne le 19 octobre dernier, juste après la réunion du Conseil. La réponse a pris la forme de la proposition de directive à laquelle nous considérons nécessaire d'opposer un avis motivé. Son texte est court, avec un dispositif comportant moins de deux pages.

Concrètement, la Commission propose tout d'abord que le mot « interconnexion », qui figure à l'article 194 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, cesse d'être réservé aux liaisons transfrontalières reliant deux réseaux nationaux. Désormais, ce concept inclurait les portions de gazoducs reliant le réseau national d'un État membre au réseau national d'un État tiers. Cette modification sémantique utilise une bizarrerie du droit actuel, puisque le mot introduit dans le traité de Lisbonne n'a été défini que dans la directive 2009/73 du 13 juillet 2009. Il suffit donc de modifier cette définition pour étendre le domaine d'application du traité sur fonctionnement de l'Union européenne.

Utilisant cette astuce, pour ne pas dire ce tour de passe-passe, la Commission européenne propose de modifier cinq articles de la directive 2009/73, par une sorte de coordination juridique. Chaque modification tend à obliger telle ou telle autorité d'un État membre à s'assurer que « les dispositions de la présente directive sont appliquées de manière cohérente jusqu'à la frontière du territoire de l'Union » par l'infrastructure visée. Les modifications proposées à trois autres articles relèvent de ce qui est couramment dénommé « la clause grand-père », consistant ici à exempter les infrastructures préexistantes des nouvelles obligations.

La Commission européenne invoque la nécessité d'unifier le cadre juridique des gazoducs « à destination ou en provenance de pays tiers ». Or, les chantiers aux deux extrémités du gazoduc sont placés chacun sous la souveraineté exclusive de l'État dont le territoire accueille le chantier. S'agissant d'une infrastructure sous-marine, comme *Nord Stream-2*, l'essentiel de l'ouvrage d'art voit son régime juridique totalement déterminé par la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, dite « de Montego bay », signée le 10 décembre 1982. Le cadre juridique est donc parfaitement clair, contrairement à ce que prétend la Commission européenne.

D'autre part, plusieurs articles de la Convention sur le droit de la mer mentionnent « les pipelines », terme qui regroupe les oléoducs et des gazoducs. Un Tribunal international du droit de la mer a été créé pour trancher des contentieux portant sur la mise en oeuvre de cette convention, dont aucune disposition ne permet à un État de vérifier les conditions dans lesquelles un gazoduc est commercialement utilisé par son propriétaire. Par suite, lorsque la directive de 2009 interdit aux propriétaires de gazoducs toute vente du gaz, cette disposition restrictive ne peut pas s'appliquer à la partie immergée du gazoduc. En cas d'infrastructure exclusivement terrestre, comme celle envisagée à la frontière entre la Turquie et la Grèce, prétendre appliquer systématiquement le droit de l'Union à un gazoduc au moins partiellement situé sur le territoire d'un pays tiers se heurterait évidemment à la souveraineté de l'État concerné.

Une liaison directe évite les éventuelles crises induites par des complications impliquant un pays traversé par un gazoduc. Vouloir conforter la sécurité d'approvisionnement, un objectif inscrit à l'article 194 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, devrait donc inciter la Commission européenne à soutenir le projet *Nord Stream-2*. L'argument contraire, tiré de la prééminence prétendument renforcée de *Gazprom* sur le marché gazier intérieur de l'Union, est dépourvu de substance, puisque la construction de ce gazoduc n'empêcherait aucune réalisation et utilisation d'autres infrastructures gazières à destination de l'Union. La Grèce et l'Italie, par exemple, pourraient être desservies grâce aux gisements découverts au large de l'Égypte, sans que *Nord Stream-2* ne constitue un obstacle.

Enfin, l'Union européenne doit respecter les choix des États membres s'agissant de leur approvisionnement en énergie. Empêcher la desserte directe d'un État membre par un gazoduc méconnaîtrait manifestement cette limitation.

Quelle que soit la facette juridique envisagée, le principe de subsidiarité trouve donc à s'appliquer. D'où l'avis motivé que nous vous avons soumis.

M. Jean Bizet, président. – Je vous remercie de vos présentations techniques. La proposition de la Commission européenne concerne *Nord Stream-2*, un gazoduc extrêmement important pour la sécurité d'approvisionnement de l'Union, dès lors que la traversée de l'Ukraine devient

incertaine. Si ce pays perd les quelque 400 millions de dollars perçus au titre des droits de transit, il pourrait solliciter l'Union européenne. J'ai toujours estimé que Nord Stream-2 allait faire de l'Allemagne le hub gazier européen. Celle-ci aura donc des obligations envers les pays d'Europe centrale et orientale.

M. René Danesi. - Je souscris à la conclusion de nos rapporteurs sur la non-conformité au projet de directive avec le principe de subsidiarité. Je les félicite d'avoir débusqué le motif réel de cette directive et de le citer nommément dans la résolution : *Nord Stream-2*. Ce projet divise notoirement les Européens. Treize pays de l'Union, à commencer par la Pologne, y sont opposés. L'Allemagne refuse l'implication de Bruxelles pour les raisons qui ont été évoquées. Pour Berlin, Nord Stream-2 reste un projet commercial. Ajoutons à cela, pour parachever le tableau politique, que le Sénat américain s'est formellement opposé au pipeline *Nord Stream 2*. Conformément à ses habitudes, il a menacé de sanctions ceux qui financent ce projet. Parmi les entreprises visées, figure *Engie*. Cette décision intervient dans le contexte politique de la Crimée et de la crainte des pays d'Europe centrale envers leur voisin russe. La position du Sénat américain est politique et économique, car il s'agit de favoriser l'exportation de son gaz de schiste en Europe, qui sera un grand importateur de gaz. L'industrie américaine n'approuve pas ces exportations, car le gaz de schiste lui permet d'obtenir les coûts compétitifs dont devraient désormais bénéficier ses concurrents européens.

Dans ce contexte géopolitique, la Commission de Bruxelles veut s'imposer dans les négociations internationales, en révisant la directive de 2009. Pour moi, sa proposition est contraire au principe de subsidiarité. Accessoirement, l'alinéa 10 de l'avis motivé relève opportunément que les modifications de la directive de 2009 « *conduisent à étendre le domaine d'application du droit de l'Union en dehors de ses frontières* », exactement ce qui est couramment reproché aux États-Unis !

M. André Gattolin. - Je veux bien que l'on conteste la méthode utilisée par la Commission européenne. Je me suis déjà exprimé contre ce gazoduc. Je pense qu'il accroît la dépendance envers la Russie. Il faut rappeler ce qui s'est passé avec le précédent projet d'un gazoduc via l'Ukraine. Les Ukrainiens n'y étaient pas opposés, mais ce sont les Russes qui ont fait marche arrière, de peur de ne pas pouvoir le couper eux-mêmes. Certes, on essaye de nous rassurer en nous disant que Nord Stream-2 sera géré par des sociétés privées. Or, Gazprom est une entreprise publique dans un pays semi-autoritaire. Et, même si Gerhard Schröder est un grand homme d'État, il y a ici un mélange des genres gênant. Si notre collègue Jean-Yves Leconte était là, il nous rappellerait que l'on pourrait passer par la terre via la Pologne. C'est une décision politique qui a été prise. Or, si on souhaite que l'Union européenne dispose d'un minimum de souveraineté, il faut contester ce qui se passe. Certains pays, comme la Finlande, les pays baltes et scandinaves combattent ce projet. Il faut entendre leurs préoccupations. Notre position leur semble très détendue. Ce gazoduc est un choix géopolitique voulu par les Allemands. Ils s'y prêtent volontiers. Je ne suis pas sûr qu'ils en aient besoin pour peser en Europe.

Sur le fond, je ne désapprouve pas la volonté de la Commission européenne de contrôler ce qui se passe.

M. Jean Bizet, président. - Il est vrai que les États-Unis profitent du contentieux entre l'Union européenne et la Russie au sujet de l'Ukraine pour donner un avis sur le projet *Nord Stream 2*.

Je trouve cela choquant, car j'y vois une intrusion dans la politique intérieure de l'Union européenne. Le fait de fabriquer à partir du gaz de schiste des produits énergétiques qu'ils voudraient vendre à un moment donné à l'Union n'est sans doute pas étrangère à la position des États-Unis.

L'exportation de pétrole brut a longtemps été interdite aux États-Unis, mais cet embargo a été récemment levé. Le pays a une certaine autonomie énergétique. Nous constatons une certaine vision de la géopolitique, une extrême réactivité, mais pas toujours une grande objectivité dès que les intérêts nationaux sont en jeu.

Le gazoduc *Nord Stream-2* comporte une dimension géopolitique majeure. Toutefois, comme l'ont dit les rapporteurs, il faut raisonner sur le long terme. Or, à partir de la réserve gazière du côté de Chypre, demain ou après-demain, il y a aura une alimentation de l'Europe par le sud. Certes, la Turquie risque de se manifester. Mais cela rééquilibrera la prééminence de Gazprom dans l'approvisionnement énergétique européen. Il ne faut pas non plus oublier les quelque 50 à 60 milliards de mètres cubes annuels en provenance de l'Algérie et de la Tunisie.

En tout état de cause, nous devons trouver un subtil équilibre entre le fait de pouvoir assurer des accords commerciaux avec un grand voisin turbulent, mais qu'il ne vaut mieux pas laisser totalement isolé, et la protection contre une dépendance énergétique.

Lors de la COSAC à Tallin, il y a quelques jours, j'ai constaté que certains pays d'Europe du Nord sont inquiets. L'Estonie regarde la Russie avec une grande objectivité, en se préparant au cas où. D'autres pays baltes, comme la Lituanie, la regardent avec appréhension, voire agressivité. De manière générale, les uns et les autres considèrent que nous sommes un peu trop tolérants à l'égard de la Russie.

À l'issue de ces interventions, la commission des affaires européennes a adopté, à l'unanimité, la proposition de résolution européenne portant avis motivé dans la rédaction suivante :

Proposition de résolution européenne portant avis motivé

Le 8 novembre 2017, la Commission européenne a publié la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2009/73/CE concernant les règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel, référencée COM(2017) 660 final.

Cette proposition tend à modifier huit articles de la directive 2009/73/CE du 13 juillet 2009. La principale modification (article 2) porte sur la définition du concept d'interconnexion, pour l'étendre aux lignes de transport « entre des États membres et des pays tiers jusqu'à la limite du territoire de l'Union », alors qu'il désigne actuellement une ligne de transport qui franchit la frontière entre deux États membres, à seule fin de relier les réseaux de transport. La nouvelle définition est cohérente avec la modification introduite aux articles 34, 36, 41, 42 et 49 de la directive 2009/73/CE, via des alinéas quasiment identiques, tendant à imposer l'application de la directive modifiée à ces interconnexions « de manière cohérente jusqu'à la frontière du territoire de l'Union ». Les modifications apportées aux articles 9 et 14 autorisent les États membres à tolérer la possession par l'entreprise verticalement intégrée de l'interconnexion avec le réseau d'un pays tiers lorsqu'elle appartient déjà à une entreprise verticalement intégrée. Dans le même esprit, la nouvelle rédaction de l'article 49 permet de déroger à l'application du nouveau régime juridique en faveur des gazoducs achevés avant la date d'entrée en vigueur de la directive modificatrice.

Vu l'article 88-6 de la Constitution,

Le Sénat fait les observations suivantes :

- l'édiction de règles communes aux États membres régissant le marché du gaz n'est pas en soi contraire à l'idée d'une Union de l'énergie, dont il approuve le principe ;
- toutefois, l'énergie étant une compétence partagée, il convient de limiter l'intervention de l'Union aux objectifs qui ne peuvent pas être atteints de façon suffisante par les États membres, mais qui peuvent l'être mieux au niveau de l'Union ;
- les modifications proposées interviennent dans un domaine régi jusqu'à présent par des accords internationaux, qui peuvent être intergouvernementaux ou commerciaux, ce dernier cas étant celui du gazoduc Nord Stream 2 ;
- elles ne sont pas de nature à renforcer la sécurité d'approvisionnement énergétique de l'Union ;
- elles aboutissent à interférer dans les compétences des États membres au titre de la négociation des accords internationaux et d'accords commerciaux portant sur la réalisation d'infrastructures ;
- elles conduisent à étendre le domaine d'application du droit de l'Union en dehors de ses frontières, sans que cette extension ne trouve une base juridique dans les traités européens ;
- si l'application de ces dispositions empêchait la réalisation d'un gazoduc, il en résulterait une atteinte à la souveraineté de l'État membre concerné pour déterminer les conditions générales de son approvisionnement énergétique ;
- au surplus, les gazoducs sous-marins sont actuellement régis par la Convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, qui n'autorise pas les parties à contrôler l'utilisation commerciale de ces infrastructures ;

Pour ces raisons, le Sénat estime que la proposition de directive COM (2017) 660 final ne respecte pas le principe de subsidiarité.