ARRÊT DU TRIBUNAL (quatrième chambre élargie)

17 juin 1998 *

Dans l'affaire T-135/96,

Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises (UEAPME), association de droit belge, établie à Bruxelles (Belgique), représentée par M^es^ Francis Herbert, Daniel Tomasevic, avocats au barreau de Bruxelles, et Geneviève Tuts, avocat au barreau de Liège, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de M^e^ Carlos Zeyen, 67, rue Ermesinde,

partie requérante,

soutenue par

Confédération générale des petites et moyennes entreprises et du patronat réel (CGPME), association de droit français, établie à Puteaux (France),

Union professionnelle artisanale (UPA), association de droit français, établie à Paris,

* Langue de procédure: le français.

Nationaal Christelijk Middenstandsverbond (NCMV), association de droit belge, établie à Bruxelles,

Koninklijke Vereniging MKB-Nederland, association de droit néerlandais, établie à Delft (Pays-Bas),

Fédération des artisans, association de droit luxembourgeois, établie à Luxembourg,

Confederazione generale italiana del artigianato (Confartigianato), association de droit italien, établie à Rome,

Wirtschaftskammer Österreich, organisation de droit public autrichien, établie à Vienne,

Bundesvereinigung der Fachverbände des deutschen Handwerks eV (BFH), association de droit allemand, établie à Bonn (Allemagne),

représentées par M[e] Paul Beghin, avocat au barreau de Luxembourg, ayant élu domicile en son étude, 67, rue Ermesinde,

parties intervenantes,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par M. Frédéric Anton, membre du service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Alessandro Morbilli, directeur général de la direction des affaires juridiques de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad Adenauer,

partie défenderesse,

soutenu par

Commission des Communautés européennes, représentée par M^me^ Maria Patakia, membre du service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie intervenante,

ayant pour objet une demande d'annulation de la directive 96/34/CE du Conseil, du 3 juin 1996, concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (UNICE), le Centre européen de l'entreprise publique (CEEP) et la Confédération européenne des syndicats (CES) (JO L 145, p. 4),

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (quatrième chambre élargie),

composé de M^me^ P. Lindh, président, MM. R. García-Valdecasas, K. Lenaerts, J. D. Cooke et M. Jaeger, juges,

greffier: M. A. Mair, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 11 mars 1998,

rend le présent

Arrêt

Faits et procédure

1 L'Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises (ci-après « requérante ») est une association européenne qui représente et défend au niveau européen les intérêts des petites et moyennes entreprises (ci-après « PME »).

2 Le 3 juin 1996, le Conseil a adopté, sur la base de l'article 4, paragraphe 2, de l'accord sur la politique sociale conclu entre les États membres de la Communauté européenne à l'exception du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (ci-après « Accord »), annexé au protocole n° 14 sur la politique sociale,

annexé au traité instituant la Communauté européenne, la directive 96/34/CE concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'Union des confédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe (UNICE), le Centre européen de l'entreprise publique (CEEP) et la Confédération européenne des syndicats (CES) (JO L 145, p. 4, ci-après « directive 96/34 »).

3 Cette directive constitue le premier acte réglementaire adopté sur la base des articles 3 et 4 de l'Accord, dont le contenu est le suivant:

« Article 3

1. La Commission a pour tâche de promouvoir la consultation des partenaires sociaux au niveau communautaire et prend toute mesure utile pour faciliter leur dialogue en veillant à un soutien équilibré des parties.

2. A cet effet, la Commission, avant de présenter des propositions dans le domaine de la politique sociale, consulte les partenaires sociaux sur l'orientation possible d'une action communautaire.

3. Si la Commission, après cette consultation, estime qu'une action communautaire est souhaitable, elle consulte les partenaires sociaux sur le contenu de la proposition envisagée. Les partenaires sociaux remettent à la Commission un avis ou, le cas échéant, une recommandation.

4. A l'occasion de cette consultation, les partenaires sociaux peuvent informer la Commission de leur volonté d'engager le processus prévu à l'article 4. La durée de

la procédure ne peut pas dépasser neuf mois, sauf prolongation décidée en commun par les partenaires sociaux concernés et la Commission.

Article 4

1. Le dialogue entre partenaires sociaux au niveau communautaire peut conduire, si ces derniers le souhaitent, à des relations conventionnelles, y compris des accords.

2. La mise en œuvre des accords conclus au niveau communautaire intervient soit selon les procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux et aux États membres, soit, dans les matières relevant de l'article 2, à la demande conjointe des parties signataires, par une décision du Conseil sur proposition de la Commission.

Le Conseil statue à la majorité qualifiée, sauf lorsque l'accord en question contient une ou plusieurs dispositions relatives à l'un des domaines visés par l'article 2, paragraphe 3, auquel cas il statue à l'unanimité. »

4 Dans sa communication concernant la mise en œuvre du protocole sur la politique sociale [COM(93) 600 final] (ci-après « communication »), la Commission a considéré que la requérante était une association patronale « très représentative » de catégories particulières d'entreprises ou d'aspects particuliers des activités de celles-ci, entrant dans la catégorie des organisations interprofessionnelles représentant certaines catégories de travailleurs ou d'entreprises. La requérante figure, à ce titre, sur la liste, reprise à l'annexe 2 à la communication, des organisations qui répondent aux critères qu'elle a fixés au point 24 de la communication pour assurer le fonctionnement du processus de consultation prévu à l'article 3 de l'Accord. Cette liste comprend, notamment, des organisations interprofessionnelles à vocation générale et des organisations interprofessionnelles

représentant certaines catégories de travailleurs ou d'entreprises. Au point 49 de la communication, la Commission déclare qu'elle « considère que la présente Communication jette des règles de base pour la mise en œuvre des nouvelles procédures, en vue de mener une action efficace et ouverte ».

5 En 1983, la Commission avait élaboré une proposition de directive relative aux congés parentaux et aux congés pour des raisons familiales, laquelle n'a jamais été adoptée par le Conseil. Le 21 janvier 1995, la Commission a décidé de consulter les partenaires sociaux sur l'orientation possible d'une action communautaire en matière de conciliation de la vie professionnelle et familiale, conformément à l'article 3, paragraphe 2, de l'Accord.

6 La requérante ainsi que d'autres associations représentatives consultées ont adressé à la Commission, le 6 avril 1995, une position commune. Les auteurs de ce document insistaient auprès de la Commission pour qu'elle fasse « tout ce qui est en son pouvoir pour que certaines questions importantes et certains représentants des partenaires sociaux ne soient pas exclus des négociations ».

7 En juin 1995, considérant qu'une action communautaire était souhaitable, la Commission a de nouveau consulté les partenaires sociaux sur le contenu de la proposition envisagée, conformément à l'article 3, paragraphe 3, de l'Accord. Le 5 juillet 1995, la requérante ainsi que les autres organisations consultées ont à nouveau soumis une position commune.

8 Le même jour, les associations UNICE, CEEP et CES ont informé la Commission, conformément à l'article 3, paragraphe 4, de l'Accord, qu'elles entendaient recourir à la possibilité offerte par l'article 4, paragraphe 1, dudit Accord d'ouvrir des négociations sur le congé parental.

9 Le 6 novembre 1995, l'UNICE, le CEEP et la CES se sont mis d'accord sur une proposition d'accord-cadre. Le 14 décembre 1995, les trois organisations précitées ont conclu l'accord-cadre sur le congé parental (ci-après « accord-cadre ») et l'ont transmis à la Commission en demandant qu'il soit mis en œuvre par une décision du Conseil sur proposition de la Commission, conformément à l'article 4, paragraphe 2, de l'Accord. Entre-temps, la requérante a informé la Commission, par courriers des 30 novembre et 13 décembre 1995, qu'elle regrettait de ne pas avoir pu participer au dialogue social, en lui faisant également part de ses critiques concernant la proposition d'accord-cadre.

10 Le 20 décembre 1995, la Commission a transmis l'accord-cadre en question aux organisations qu'elle avait consultées ou informées préalablement et qui n'en étaient pas les signataires, parmi lesquelles figurait la requérante, en les invitant à une réunion d'information et de dialogue le 5 janvier 1996. La requérante a participé à cette réunion.

11 C'est dans ces conditions que la directive 96/34, qui met en œuvre l'accord-cadre, a été adoptée par le Conseil le 3 juin 1996.

12 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 5 septembre 1996, la requérante a introduit un recours en annulation au titre de l'article 173 du traité contre la directive 96/34.

13 Par acte séparé déposé, conformément à l'article 114, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal, au greffe le 21 novembre 1996, le Conseil a soulevé une exception d'irrecevabilité. La requérante a soumis ses observations sur cette exception d'irrecevabilité par mémoire du 30 janvier 1997, déposé au greffe du Tribunal le 31 janvier 1997. Par ordonnance du 18 mars 1997, le Tribunal (quatrième chambre) a décidé de joindre l'exception au fond.

14 Par requête déposée le 20 janvier 1997, la Commission a demandé, conformément à l'article 115 du règlement de procédure du Tribunal et à l'article 37, premier alinéa, du statut (CE) de la Cour, à intervenir au soutien des conclusions du Conseil. Par ordonnance du 18 mars 1997, le président de la quatrième chambre du Tribunal a admis son intervention. La Commission a déposé un mémoire en intervention le 17 juin 1997. La requérante a déposé ses observations sur ce mémoire en intervention le 9 septembre 1997.

15 Par requête déposée le 24 janvier 1997, la Confédération générale des petites et moyennes entreprises et du patronat réel (CGPME), association de droit français, établie à Puteaux (France), l'Union professionnelle artisanale (UPA), association de droit français, établie à Paris, le Nationaal Christelijk Middenstandsverbond (NCMV), association de droit belge, établie à Bruxelles, la Koninklijke Vereniging MKB-Nederland, association de droit néerlandais, établie à Delft (Pays-Bas), la Fédération des artisans, association de droit luxembourgeois, établie à Luxembourg, la Confederazione generale italiana del artigianato (Confartigianato), association de droit italien, établie à Rome, la Wirtschaftskammer Österreich, organisation de droit public autrichien, établie à Vienne, et la Bundesvereinigung der Fachverbände des deutschen Handwerks eV (BFH), association de droit allemand, établie à Bonn, ont demandé, conformément à l'article 115 du règlement de procédure du Tribunal et à l'article 37, deuxième alinéa, du statut de la Cour, à intervenir au soutien des conclusions de la requérante. Par ordonnance du 18 mars 1997, le président de la quatrième chambre du Tribunal a admis leur intervention (UEAPME/Conseil, Rec. p. II-373). Ces parties ont déposé un mémoire en intervention le 18 juin 1997. Le Conseil a déposé ses observations sur ce mémoire en intervention le 8 septembre 1997.

16 Par décision du Tribunal du 18 avril 1997, l'affaire a été renvoyée devant la quatrième chambre élargie. Les parties principales au litige ont marqué leur accord sur un tel renvoi.

17 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (quatrième chambre élargie) a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalables. Toutefois, à titre de mesures d'organisation de la procédure, le Tribunal a invité les

parties à répondre par écrit à certaines questions avant l'audience et a invité le Conseil à déposer des extraits de certains documents, ce qui a été fait dans les délais respectivement impartis.

18 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions du Tribunal lors de l'audience qui s'est déroulée le 11 mars 1998.

Conclusions des parties

19 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— à titre principal, annuler, par application de l'article 173 du traité, la directive 96/34;

— à titre subsidiaire, annuler, par application de l'article 173 du traité, la directive 96/34 uniquement en ce qui concerne son application aux PME, visées par l'article 2, paragraphe 2, de l'Accord;

— condamner le Conseil aux dépens.

20 Le Conseil conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— rejeter le recours comme irrecevable;

— à titre subsidiaire, rejeter le recours comme non fondé;

— condamner la requérante et les parties intervenues au soutien des conclusions de cette dernière aux dépens.

21 Les parties intervenant au soutien des conclusions de la requérante concluent à ce qu'il plaise au Tribunal:

— leur donner acte qu'elles viennent au soutien des conclusions formulées par la requérante;

— à titre principal, annuler, par application de l'article 173 du traité, la directive 96/34, et, à titre subsidiaire, annuler, par application de l'article 173 du traité, la directive 96/34 uniquement en ce qui concerne son application aux PME, visées par l'article 2, paragraphe 2, de l'Accord;

— condamner le Conseil aux entiers frais et dépens, y compris les frais et dépens occasionnés par leur intervention.

22 La Commission intervenant au soutien des conclusions du Conseil conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— rejeter le recours comme irrecevable;

— rejeter le recours comme non fondé;

— condamner la requérante et les parties intervenues au soutien des conclusions de cette dernière aux dépens.

23 La requérante invoque cinq moyens à l'appui de son recours. Le premier est tiré de la violation de l'article 3, paragraphe 1, et de l'article 4, paragraphe 1, de l'Accord. Le deuxième est tiré de la violation du principe patere legem quam ipse fecisti. Le troisième moyen est tiré de l'existence d'une discrimination entre les organisations représentatives. Le quatrième est tiré de la violation de l'article 2, paragraphe 2, de l'Accord. Le cinquième est tiré de la violation des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Sur la recevabilité

Arguments des parties

24 Dans le cadre de son exception d'irrecevabilité, le Conseil soutient que le recours est irrecevable, à titre principal, en raison de la nature de l'acte attaqué et, à titre subsidiaire, en raison du fait que la requérante n'est ni directement ni individuellement concernée par la directive 96/34.

25 A titre principal, le Conseil expose ainsi que, la directive 96/34 étant un acte normatif, elle ne saurait, aux termes de l'article 173, quatrième alinéa, du traité, faire l'objet d'un recours en annulation introduit par une personne morale comme la requérante. Selon une jurisprudence constante, la recevabilité d'un recours en annulation formé par un particulier serait subordonnée à la condition que l'acte attaqué, indépendamment de sa forme et de sa dénomination, constitue en réalité une décision au sens de l'article 189 du traité (arrêts de la Cour du 6 octobre 1982, Alusuisse/Conseil et Commission, 307/81, Rec. p. 3463, du 29 janvier 1985, Binderer/Commission, 147/83, Rec. p. 257, du 24 février 1987, Deutz und Geldermann/Conseil, 26/86, Rec. p. 941, point 6, et du 29 juin 1989, RAR/Conseil et Commission, 250/86 et 11/87, Rec. p. 2045). Or, en l'espèce, l'acte attaqué posséderait toutes les caractéristiques propres à une directive. A cet égard, le Conseil indique qu'il n'est pas possible de déterminer avec plus ou moins de précision le nombre ou même l'identité des sujets de droit auxquels la directive s'applique. En outre, il relève que la requérante n'y est pas mentionnée. Par ailleurs, étant rédigée en des termes particulièrement généraux, la directive 96/34 ne

pourrait être appliquée qu'après une transposition par les États membres, qui jouiraient en l'occurrence d'une marge d'appréciation considérable.

26 A titre subsidiaire, le Conseil prétend que la requérante n'est ni directement ni individuellement concernée par l'acte attaqué. D'une part, il allègue que la requérante ne peut pas être directement concernée par la directive 96/34 qui ne vise pas à créer des droits dans le chef des particuliers, mais seulement des obligations pour les États membres, auxquels serait reconnue une marge d'appréciation très large pour remplir en l'espèce leur obligation de transposition. D'autre part, le Conseil souligne que la requérante n'a pas rapporté la preuve de l'existence de certaines qualités qui lui seraient particulières ou d'une situation de fait qui la caractériserait par rapport à toute autre personne dans une mesure telle qu'il conviendrait de la considérer comme individuellement concernée par la directive 96/34. Le Conseil expose les différents éléments qui le conduisent à cette conclusion.

27 Il rappelle que la requérante ne saurait se contenter de démontrer qu'elle a participé à la procédure d'adoption de la directive pour conclure à la recevabilité de son recours en annulation, la directive demeurant un acte normatif, général et abstrait, dont l'association n'est pas le destinataire (voir ordonnance de la Cour du 23 novembre 1995, Asocarne/Conseil, C-10/95 P, Rec. p. I-4149, point 40; ordonnances du Tribunal du 20 octobre 1994, Asocarne/Conseil, T-99/94, Rec. p. II-871, et du 11 janvier 1995, Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore degli avvocati e procuratori/Conseil, T-116/94, Rec. p. II-1).

28 Les arrêts de la Cour du 2 février 1988, Van der Kooy/Commission (67/85, 68/85 et 70/85, Rec. p. 219), et du 24 mars 1993, CIRFS e.a./Commission (C-313/90, Rec. p. I-1125), relatifs à des décisions supprimant des aides ou refusant l'ouverture de la procédure prévue par l'article 93, paragraphe 2, du traité, ne seraient pas non plus pertinents. Le Conseil signale, en effet, qu'une association qui n'est pas le destinataire de l'acte attaqué n'est recevable en son recours que si elle s'est substituée à un ou plusieurs de ses membres qui auraient pu introduire un recours recevable (arrêt du Tribunal du 6 juillet 1995, AITEC e.a./Commission, T-447/93,

T-448/93 et T-449/83, Rec. p. II-1971, point 60) ou si elle est en mesure de rapporter la preuve d'un intérêt propre à agir (arrêt Van der Kooy/Commission, précité, points 17 à 25).

29 En l'espèce, il estime que la requérante ne saurait prétendre qu'elle s'est substituée, par l'introduction du présent recours, à un ou plusieurs de ses membres qui auraient été individuellement concernés par la directive. Selon le Conseil, aucun des membres de la requérante n'aurait été recevable en son recours.

30 De même, la requérante ne saurait prétendre que la directive 96/34 a affecté son droit de négocier les accords conclus entre partenaires sociaux conformément à l'article 4 de l'Accord, en ce qu'elle met en œuvre un accord à la conclusion duquel elle n'a pas participé, alors même qu'elle a été impliquée dans les consultations qui ont précédé la négociation de cet accord.

31 Le Conseil s'attache, dès lors, à démontrer qu'il n'existe pas de lien direct entre la reconnaissance du caractère représentatif de certains intérêts dans le chef de la requérante et son intérêt à agir dans le cadre du présent recours. Il affirme ainsi que le défaut de représentativité de la requérante au regard du champ d'application de l'acte attaqué fait obstacle à la recevabilité de son recours. Comme la requérante représente seulement certaines catégories d'entreprises, elle ne saurait être déclarée recevable à attaquer un acte qui concerne toutes les entreprises. Le Conseil relève d'ailleurs que la requérante ne conteste pas son inscription sur la liste figurant à l'annexe 2 à la communication au sein des « organisations interprofessionnelles représentant certaines catégories de travailleurs ou d'entreprises ». Il estime, en outre, que la requérante ne jouit ni d'un droit ni d'une vocation naturelle à négocier tout texte en matière sociale au niveau européen. En tout état de cause, le Conseil prétend que la reconnaissance éventuelle de la représentativité de la requérante au regard du champ d'application de l'acte attaqué ne lui donnerait pas pour autant un intérêt à agir, dès lors que la directive 96/34 ne l'atteint pas en raison d'une situation de fait qui la caractérise par rapport à toute autre personne. Le Conseil considère en effet que, pour être considérée comme se trouvant dans une telle situation, la requérante doit prouver au préalable qu'elle détient

l'exclusivité de la représentativité qu'elle allègue. Or, le Conseil constate que la requérante n'a jamais procédé à cette démonstration.

32 Le Conseil met, par ailleurs, en exergue le fait que la requérante ne saurait invoquer ni une qualité de négociateur ou un droit de négociateur pour justifier son intérêt à agir, ni le droit à un recours juridictionnel effectif.

33 En premier lieu, il fait remarquer que la requérante se prévaut à tort d'une « qualité de négociateur » et d'un « droit de négocier ». D'une part, la qualité de négociateur serait une question de fait qui doit s'apprécier en fonction de la situation de l'organisation intéressée, constatée à l'issue de la négociation. Or, en l'espèce, le Conseil relève que la requérante n'a participé à aucun moment aux négociations entre partenaires sociaux ayant conduit à la conclusion de l'accord-cadre. La requérante n'ayant pas démontré qu'elle a, d'une quelconque façon, participé au processus de négociation en cause, elle ne saurait prétendre avoir la qualité de négociateur. D'autre part, le « droit de négocier » invoqué par la requérante ne saurait être déduit de sa seule consultation ou de sa participation à la procédure de consultation.

34 Le Conseil souligne, tout d'abord, que l'opération entamée avec la consultation et clôturée par l'adoption de la directive 96/34 ne correspond pas à une séquence d'actes relevant d'une seule et même procédure. Les articles 2 et 4 de l'Accord auraient en effet mis en place deux procédures distinctes.

35 La première procédure, visée à l'article 2 de l'Accord, serait ouverte par la consultation des partenaires sociaux en vue de l'élaboration de la proposition envisagée à l'article 3, paragraphe 3, de l'Accord. La requérante aurait été consultée lors de la phase de consultation de cette première procédure. La seconde procédure, visée à l'article 4 de l'Accord, serait ouverte par la négociation entre partenaires sociaux en vue de l'élaboration d'une proposition. Le Conseil affirme que la Commission ne maîtrise pas la phase de négociation de cette seconde

procédure et que le texte qui en résulte est un accord entre personnes privées. La requérante n'aurait pas participé à cette phase de négociation qui ouvre la seconde procédure.

36 Le Conseil fait ensuite remarquer qu'il n'existe pas d'autre lien entre les deux procédures que le point de départ de la seconde, qui s'inscrit dans la phase de consultation de la première procédure. Il précise aussi que les deux procédures en cause ne conduisent pas à l'adoption du même type d'acte. La première procédure étant de nature législative classique, elle conduirait à l'adoption d'un acte du Conseil sur la base de l'article 2 de l'Accord, selon la procédure visée à l'article 189 C du traité, dite « de coopération » avec le Parlement européen, et après consultation du Comité économique et social. La seconde procédure étant caractérisée par un procédé contractuel géré par les représentants des intérêts économiques et sociaux qui le souhaitent, elle conduirait à l'adoption d'un acte du Conseil sur la base de l'article 4 de l'Accord, selon une procédure qui ne prévoit ni consultation du Parlement européen ni consultation du Comité économique et social. Le Conseil en déduit que le fait d'avoir été consulté dans le cadre de la première procédure ne donne pas le droit de se prévaloir du fait d'avoir été exclu de la seconde procédure.

37 Enfin, le Conseil déclare qu'aucune disposition ne confère à un partenaire social un droit à négocier n'importe quel texte avec d'autres partenaires sociaux en raison de son droit à être consulté par la Commission. Il relève que l'Accord, plus particulièrement son article 3, paragraphe 4, offre uniquement aux partenaires sociaux la faculté de négocier entre eux, et non un droit. Le seul droit que pourrait revendiquer la requérante serait celui d'être consultée par la Commission, dès lors qu'elle figure sur la liste annexée à la communication. Or, en l'espèce, la requérante aurait été régulièrement consultée.

38 Réagissant, à cet égard, aux observations de la requérante relatives aux ordonnances du Tribunal du 21 février 1995, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo e.a./Commission (T-117/94, Rec. p. II-455), et du 3 juin 1997, Merck e.a./Commission (T-60/96, Rec. p. II-849), le Conseil fait remarquer que la règle que la requérante déduit a contrario de cette jurisprudence, et que le Conseil

conteste, n'est pas applicable en l'espèce, dès lors que le Conseil, auteur de l'acte, n'était pas tenu de consulter la requérante. Cette obligation de consultation pèserait en effet sur la seule Commission.

39 En tout état de cause, même s'il fallait reconnaître un éventuel droit de négocier à la requérante, il ne suffirait pas à l'individualiser, puisqu'il pourrait aussi être reconnu à tout autre partenaire social consulté mais n'ayant pas négocié l'accord-cadre.

40 En second lieu, le Conseil affirme que la requérante se prévaut à tort d'un droit à un recours juridictionnel effectif pour justifier son intérêt à agir en l'espèce. Il souligne, tout d'abord, que la requérante n'a pas démontré qu'un renvoi préjudiciel fondé sur l'article 177 du traité serait inefficace pour assurer le contrôle de la légalité de la directive 96/34. Ensuite, il explique que la requérante ne détient aucun droit propre à participer à la négociation collective, de sorte qu'elle ne saurait se prévaloir de la jurisprudence qu'elle cite (arrêt de la Cour du 22 mai 1990, Parlement/Conseil, C-70/88, Rec. p. I-2041). Enfin, le Conseil estime que l'irrecevabilité du présent recours ne signifie pas que le juge communautaire refuse de reconnaître le caractère représentatif de la requérante pour défendre de façon générale les intérêts des PME.

41 La Commission, intervenant au soutien des conclusions du Conseil, considère également que le présent recours est irrecevable. Elle insiste plus particulièrement sur deux points. D'une part, elle estime que la requérante ne saurait être considérée comme individuellement concernée par la mesure en cause. A cet égard, elle souligne le parallélisme existant entre la position de la requérante dans la présente affaire et celle des associations d'agriculteurs et de pêcheurs en cause dans l'ordonnance Associazione agricoltori della provincia di Rovigo e.a./Commission, précitée, aux termes de laquelle le Tribunal a considéré qu'elles n'étaient pas individuellement concernées par l'acte attaqué. La Commission explique que, dans cette affaire, même si les requérantes prétendaient également devoir être considérées comme individuellement concernées, dès lors qu'elles auraient eu le droit de participer au processus d'élaboration d'un programme soumis à l'appréciation de la Commission dans le cadre de l'acte attaqué, le Tribunal a

confirmé que l'on ne saurait accepter le principe selon lequel une association, en sa qualité de représentante d'une catégorie d'entrepreneurs, est individuellement concernée par un acte affectant les intérêts généraux de cette catégorie, qui se présente comme une mesure de portée générale s'appliquant à des situations déterminées objectivement et comportant des effets juridiques à l'égard de catégories de personnes envisagées de manière générale et abstraite (ordonnance Associazione agricoltori della provincia di Rovigo e.a./Commission, précitée, points 16 et 24).

42 D'autre part, la Commission estime que la requérante ne saurait se prévaloir d'un intérêt direct, au sens de la jurisprudence de la Cour, pour justifier la recevabilité de son recours. Elle précise ainsi que, contrairement aux affirmations de la requérante, pour pouvoir être considérée comme étant directement concernée, il faut que les effets juridiques produits à l'égard de la requérante par l'acte attaqué découlent directement de cet acte et qu'ils ne soient pas la conséquence d'une décision ultérieure qui résulterait nécessairement ou automatiquement de l'acte attaqué (voir, à cet égard, les conclusions de l'avocat général W. Van Gerven sous l'arrêt de la Cour du 15 juin 1993, Abertal e.a./Commission, C-213/91, Rec. p. I-3177, I-3183, point 20). Or, en l'espèce, l'acte attaqué laisserait une marge d'appréciation importante aux États membres quant aux moyens à mettre en œuvre pour réaliser les objectifs fixés par celui-ci. Elle ajoute qu'elle a précisément proposé au Conseil d'adopter une directive compte tenu de la nature et du contenu de l'accord-cadre, qui laisse une marge d'appréciation considérable pour sa mise en œuvre au niveau national.

43 La requérante conteste les arguments avancés tant par le Conseil que par la Commission.

44 Aux arguments soulevés par le Conseil, elle rétorque en premier lieu que la recevabilité du présent recours doit être appréciée à la lumière de la nature spécifique de la directive en cause. A cet égard, elle souligne que la directive 96/34 est le premier acte réglementaire adopté sur la base de l'Accord et du protocole. Son seul objet serait d'obliger les États membres à mettre en œuvre un accord-cadre conclu par trois organisations interprofessionnelles à vocation

générale. En l'espèce, les organisations auraient déterminé elles-mêmes le contenu de la directive, alors que les institutions communautaires, qui sont généralement appelées à intervenir dans le processus législatif, n'auraient joué qu'un rôle purement formel (voir les treizième et quatorzième considérants de la directive 96/34 ainsi que le rapport du Parlement européen sur la proposition de la Commission relative à cette directive). Il serait d'ailleurs significatif que la Commission ait exprimé l'opinion, dans sa communication, que le Conseil ne conserve aucune compétence pour modifier l'accord tel que conclu par les partenaires sociaux. Par conséquent, l'harmonisation de la matière du congé parental au sein de l'ensemble des États membres de l'Union, à l'exception du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, serait laissée à la seule appréciation des trois partenaires sociaux qui, de leur propre initiative, ont lancé le processus de négociation prévu à l'article 4, paragraphe 2, de l'Accord, sans y associer les autres partenaires sociaux reconnus par la Commission. Dans un tel contexte, la directive 96/34 ne saurait être assimilée à celles qui ont fait jusqu'à présent l'objet de la jurisprudence de la Cour. Elle se distinguerait en fait d'une directive classique sur deux plans.

45 D'une part, l'utilisation en l'espèce de la directive comme instrument réglementaire n'aurait été imposée par aucune disposition du traité, mais serait le résultat d'un double choix. Les organisations professionnelles qui ont négocié l'accord-cadre ont choisi de lui donner un effet erga omnes, alors qu'elles auraient pu se borner à négocier un simple accord produisant des effets inter partes. La Commission a choisi de soumettre au Conseil une proposition de directive afin de rendre obligatoire erga omnes l'accord-cadre, alors qu'aux termes de l'article 4, paragraphe 2, de l'Accord elle aurait pu opter pour un autre instrument législatif prévu par l'article 189 du traité ou, comme le prétend le gouvernement allemand dans une prise de position à propos des questions procédurales soulevées par l'application de l'Accord, elle aurait pu ne proposer que l'adoption d'une décision sui generis. Les arguments d'irrecevabilité généralement invoqués à l'encontre d'un recours en annulation introduit par un particulier contre une directive ne seraient donc pas pertinents dans le cas d'espèce, en raison de ce double choix. En effet, il serait paradoxal de prétendre que le caractère réglementaire de la directive affecte la recevabilité du présent recours, dans la mesure où un tel argument revient à affirmer que la requérante, en tant qu'organisation représentative écartée des négociations, ne peut pas soumettre la légalité de l'accord-cadre et sa genèse au contrôle du juge communautaire en raison du fait que les organisations professionnelles qui ont conclu cet accord ont opté pour une extension de ses effets aux autres partenaires sociaux, alors que la requérante met précisément en cause la régularité de cette extension. En outre, un tel argument aurait pour effet de

permettre à la Commission, en choisissant en l'espèce la directive comme instrument législatif, de retirer à la requérante toute protection juridique, alors qu'elle aurait pu ou même dû proposer un autre type d'acte.

46 D'autre part, la requérante fait valoir que la nature spécifique de la directive 96/34 met les organisations représentatives écartées de la négociation dans une position particulière dont le Conseil ne saurait faire abstraction. L'argument, selon lequel la requérante n'est pas individuellement concernée en raison du fait qu'elle n'est pas signataire de l'accord, ne serait pas pertinent, la question de savoir si la requérante aurait dû participer aux négociations et signer l'accord-cadre constituant précisément le noeud du présent litige.

47 La requérante fait également valoir que les arguments que le Conseil tire d'une analyse du contenu de la directive pour conclure à son caractère réglementaire méconnaissent également la particularité de la directive 96/34. Ainsi, elle critique l'argument selon lequel elle n'est pas mentionnée dans la directive dans la mesure où il aurait suffi qu'elle ait participé aux négociations pour que le recours soit recevable. Cet argument constituerait donc une raison supplémentaire, pour les partenaires sociaux qui ont participé aux négociations, de ne pas associer la requérante à la négociation. De même, l'argument selon lequel le contenu de la directive serait assez vague, laissant aux États membres une grande marge d'appréciation, ne prendrait pas en compte le fait que ce contenu a été déterminé par des partenaires sociaux et non par le Conseil et que ce manque de précision fait précisément l'objet du premier moyen invoqué au fond (voir ci-dessus point 23).

48 En deuxième lieu, la requérante rappelle que, selon une jurisprudence établie, le caractère normatif d'un acte n'exclut pas qu'il puisse concerner individuellement certains opérateurs économiques intéressés (arrêts de la Cour du 21 février 1984, Allied Corporation e.a./Commission, 239/82 et 275/82, Rec. p. 1005, point 11, du 23 mai 1985, Allied Corporation e.a./Conseil, 53/83, Rec. p. 1621, point 4, du 16 mai 1991, Extramet Industrie/Conseil, C-358/89, Rec. p. I-2501, point 13, et du 18 mai 1994, Codorniu/Conseil, C-309/89, Rec. p. I-1853, point 19). Même si la jurisprudence qu'elle cite ne concerne que des recours introduits contre des règlements, la requérante estime qu'il n'y a aucune raison de ne pas l'appliquer

lorsque l'acte attaqué est une directive, en ce que la différence entre ces deux actes ne résulte pas de leur portée générale, mais du fait que la directive impose à l'État membre ou aux États membres au(x)quel(s) elle est destinée un « résultat à atteindre » tout en leur laissant la liberté de choisir la forme et les moyens permettant d'atteindre ce résultat (voir les conclusions de l'avocat général W. Van Gerven sous l'arrêt de la Cour du 12 février 1992, Pays-Bas et PTT Nederland/Commission, C-48/90 et C-66/90, Rec. p. I-565, I-589, I-597).

49 La recevabilité du présent recours ne devrait pas non plus se heurter à une interprétation littérale de l'article 173, quatrième alinéa, du traité, selon laquelle seules des décisions pourraient faire l'objet d'un recours en annulation introduit par un particulier. La requérante fait valoir que les dispositions en matière d'accès au juge communautaire ont toujours été interprétées dans le cadre d'une protection juridictionnelle efficace aussi bien en ce qui concerne les actes attaquables (voir l'arrêt de la Cour du 9 février 1984, Kohler/Cour des comptes, 316/82 et 40/83, Rec. p. 641; arrêt du Tribunal du 24 mars 1994, Air France/Commission, T-3/93, Rec. p. II-121) qu'en ce qui concerne les institutions visées (voir les arrêts de la Cour du 15 juin 1976, Mills/BEI, 110/75, Rec. p. 955, du 23 avril 1986, Les Verts/Parlement, 294/83, Rec. p. 1339, du 3 juillet 1986, Conseil/Parlement, 34/86, Rec. p. 2155, et du 2 décembre 1992, SGEEM et Etroy/BEI, C-370/89, Rec. p. I-6211).

50 La requérante souligne que l'ordonnance du Tribunal du 20 octobre 1994 dans l'affaire Asocarne/Conseil (précitée, point 17), dans laquelle celui-ci a justifié l'exclusion d'un recours en annulation introduit par un particulier contre une directive en soulignant que « la protection juridictionnelle des particuliers est dûment et suffisamment assurée par les juges nationaux qui en contrôlent la transposition dans les différents droits internes », a reçu un accueil critique dans la doctrine et que l'ordonnance de la Cour du 23 novembre 1995, Asocarne/Conseil, précitée, bien qu'elle confirme l'ordonnance du Tribunal, fonde le rejet du pourvoi non seulement sur le fait que les arrêts Van der Kooy/Commission et CIRFS e.a./Commission, précités, qui concernaient des décisions, n'étaient pas transposables en l'espèce, puisqu'il s'agissait d'une directive, mais également sur la considération que la directive avait été adoptée à la suite d'une procédure qui ne prévoyait pas d'intervention de la requérante, contrairement à l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt CIRFS e.a./Commission, précité. Or, la requérante souligne que, en l'espèce, la directive a été adoptée dans le cadre d'une procédure qui non seulement prévoit l'intervention des partenaires sociaux, tels que la requérante, mais qui

n'existe que par le fait de cette intervention et du choix opéré par les partenaires sociaux qui en seraient les véritables auteurs.

51 En troisième lieu, la requérante prétend qu'elle est individuellement concernée par la directive, puisque celle-ci l'atteint en raison de certaines qualités qui lui sont particulières et d'une situation de fait qui la caractérise par rapport à toute autre personne. A cet égard, elle remarque qu'elle a été reconnue par la Commission dans sa communication comme une organisation répondant aux critères de représentativité formulés au point 24 de ladite communication. En outre, elle fait valoir qu'elle a été consultée par la Commission lors des deux phases prévues par l'article 3, paragraphes 2 et 3, de l'Accord. Elle souligne également que les intérêts qu'elle représente sont les seuls qui jouissent d'une protection spécifique aux termes de l'article 2, paragraphe 2, de l'Accord, en ce que la création et le développement des PME ne pourraient pas être contrariés lors de la mise en œuvre de la législation dans le cadre de l'Accord. Enfin, la requérante prétend que l'objet même de l'accord-cadre affecte d'une manière si importante les PME qu'elle aurait dû pouvoir participer aux négociations sous peine de leur causer de graves préjudices et, dès lors, d'aboutir à une violation manifeste de l'article 2, paragraphe 2, de l'Accord. Il en résulterait que la requérante est individuellement concernée par la directive eu égard au rôle qu'elle aurait dû jouer dans son élaboration.

52 Au vu de ces éléments, la requérante estime que son recours remplit les conditions retenues dans les arrêts Van der Kooy/Commission et CIRFS e.a./Commission, précités, pour établir qu'une association est individuellement concernée. Elle fait encore remarquer qu'il ressortirait de l'arrêt du Tribunal du 27 avril 1995, CCE de la Société générale des grandes sources e.a./Commission (T-96/92, Rec. p. II-1213, points 35 et 36), qu'il suffit qu'elle dispose du droit de participer aux négociations pour être individuellement concernée par la directive, sans qu'une participation effective soit requise. En tout état de cause, elle rappelle que le Conseil ne saurait prétendre qu'elle n'est pas individuellement concernée en raison du fait qu'elle n'a pas participé aux négociations, dans la mesure où le noeud de l'affaire revient précisément à ne pas avoir reconnu à la requérante sa position et sa qualité de négociatrice lors de l'élaboration de la directive 96/34.

53 En quatrième lieu, la requérante prétend que les deux volets de l'objet du recours démontrent que ses intérêts sont directement affectés par l'adoption de la directive.

54 Le premier volet de l'objet du recours viserait la genèse de la directive et dénoncerait le fait que la requérante, en tant qu'organisation représentative reconnue, a été écartée arbitrairement des négociations. L'acte normatif, qui consacre un accord-cadre auquel elle n'a pas été associée, affecterait directement ses intérêts propres dans la mesure où il touche à une de ses missions principales aux termes de l'article 4, paragraphe 2, de l'Accord, à savoir participer à la négociation des accords sociaux (voir, dans le même sens, arrêt CCE de la Société générale des grandes sources e.a./Commission, précité, point 38).

55 Le second volet de l'objet du recours viserait le contenu de l'accord-cadre et s'attaquerait à son caractère trop vague et général, dans la mesure où il laisse aux États membres la faculté « d'autoriser des arrangements particuliers » pour répondre aux besoins de fonctionnement et d'organisation des PME. Or, la requérante fait valoir qu'elle a un intérêt direct à ce que la prise en compte des intérêts des PME ait lieu dans l'accord-cadre devant être transposé dans les États membres.

56 Dans sa réplique, la requérante souligne que le Conseil reconnaît que la question de la recevabilité du présent recours ne peut être séparée du fond. Elle prétend, néanmoins, que l'attitude du Conseil est, à cet égard, critiquable. D'une part, elle relève le caractère étrange de l'argument qui revient à soutenir qu'une association représentative des PME ne peut se prévaloir du respect de l'article 2, paragraphe 2, de l'Accord qu'à l'égard d'une directive applicable aux seules PME, dans la mesure où il s'agirait de l'hypothèse d'une directive applicable aux seules PME comportant des contraintes administratives, financières et juridiques contrariant la création et le développement de ces entreprises. D'autre part, la requérante estime qu'il est paradoxal de soutenir que, lorsque la directive ne vise pas seulement les PME, une association représentative de celles-ci ne peut saisir le Tribunal du non-respect d'une disposition imposant une protection spécifique des intérêts de ces entreprises, à savoir l'article 2, paragraphe 2, de l'Accord, précisément parce qu'elle représente spécifiquement ces entreprises-là.

57 La requérante considère que, lorsque ses droits de négociateur, en tant que partenaire social représentatif, sont violés, elle doit pouvoir se prévaloir de la protection juridictionnelle accordée par le droit communautaire quel que soit le contenu du texte adopté. Elle insiste sur la pertinence de sa représentativité dans le cadre de l'examen de la recevabilité de son recours, en comparant sa position à celle du CEEP, qui défend les intérêts des seules entreprises publiques.

58 Répondant aux arguments de la Commission, la requérante affirme que la question n'est pas vraiment de savoir si elle est directement et individuellement concernée par la directive 96/34, mais plutôt de savoir comment elle peut obtenir que soit sanctionnée la violation de son droit à la négociation collective d'accords-cadres négociés au niveau européen. En tout état de cause, la requérante considère qu'il faut rejeter les deux arguments présentés par la Commission.

59 D'une part, elle prétend être individuellement concernée par l'acte attaqué. Elle estime que l'ordonnance Associazione agricoltori della provincia di Rovigo e.a./Commission, précitée, concerne une hypothèse différente de celle de l'espèce. La requérante relève que le Tribunal a déclaré le recours irrecevable dans cette affaire non pas parce qu'il considérait que l'obligation pour la Commission de consulter les associations en cause ne suffisait pas à les individualiser, mais parce qu'il considérait que cette obligation de consultation n'existait pas dans le cadre réglementaire régissant l'adoption de l'acte attaqué (points 30 et 31). La requérante en déduit a contrario que des opérateurs économiques ont un intérêt individuel à attaquer un acte lorsque, avant son adoption, ils ont été consultés, en vertu d'une obligation pesant sur l'institution qui les consulte. Elle prétend, en outre, que le Tribunal a confirmé cette interprétation dans son ordonnance Merck e.a./Commission, précitée (points 73 et 74), en déclarant un recours irrecevable au motif que la Commission n'avait pas l'obligation d'entendre les requérants avant l'adoption de l'acte attaqué. Elle met en exergue le fait que, dans cette affaire, la Commission a reconnu explicitement qu'il fallait reconnaître l'existence d'un intérêt individuel lorsqu'il existait parallèlement une obligation d'entendre le requérant au stade de la préparation de l'acte (point 34).

60 D'autre part, la requérante estime qu'elle a un intérêt direct à demander l'annulation de la directive 96/34. Soulignant que cette directive n'a pas de contenu propre et se contente d'entériner un accord-cadre négocié en violation de son droit à la négociation collective, la requérante explique que sa critique concerne la manière dont l'accord-cadre a été négocié, ce qui engendrerait un intérêt direct dans son chef à attaquer la directive 96/34. Elle se réfère sur ce point à l'arrêt CCE de la Société générale des grandes sources e.a./Commission, précité (point 38), dans lequel le Tribunal aurait refusé de reconnaître un intérêt direct aux organisations syndicales qui agissaient, dès lors qu'il n'était pas porté atteinte aux droits propres des représentants des salariés.

61 La requérante considère donc qu'elle n'est pas un justiciable simplement affecté par le contenu d'une norme communautaire, mais un justiciable qui devait être associé, en vertu de dispositions supérieures de l'ordre juridique communautaire, à la négociation de la norme en cause. Dès lors que la Commission n'a pas veillé au respect du texte de l'Accord, la requérante estime qu'elle doit avoir accès au Tribunal qui est chargé de faire respecter la légalité communautaire dans le cadre du contentieux de l'annulation. La requérante relève d'ailleurs qu'aucune autre voie de droit utile n'est à sa disposition, et certainement pas les hypothétiques recours en carence ou renvoi préjudiciel, lui permettant d'obtenir la sanction d'un processus qui méconnaît ses prérogatives en tant que partenaire social européen (arrêt Parlement/Conseil, précité, point 20).

Appréciation du Tribunal

62 En l'espèce, il y a lieu d'apprécier la recevabilité d'un recours en annulation, introduit par une personne morale en vertu de l'article 173, quatrième alinéa, du traité, à l'encontre d'une directive adoptée par le Conseil sur la base de l'article 4, paragraphe 2, de l'Accord.

63 Si l'article 173, quatrième alinéa, du traité ne traite pas expressément de la recevabilité des recours en annulation introduits par une personne morale à

l'encontre d'une directive, il ressort néanmoins de la jurisprudence de la Cour que cette seule circonstance ne suffit pas pour déclarer irrecevables de tels recours (voir, à cet égard, l'arrêt de la Cour du 29 juin 1993, Gibraltar/Conseil, C-298/89, Rec. p. I-3605, et l'ordonnance de la Cour rendue sur pourvoi le 23 novembre 1995, Asocarne/Conseil, précitée). Ainsi, dans son ordonnance Asocarne/Conseil, précitée, après avoir constaté que l'acte attaqué était une directive, la Cour a vérifié s'il ne s'agissait pas d'une décision concernant directement et individuellement la partie requérante, au sens de l'article 173, quatrième alinéa, du traité, même si cette décision avait été prise sous l'apparence d'une directive. A cet égard, force est de constater que les institutions communautaires ne sauraient exclure la protection juridictionnelle qu'offre aux particuliers cette disposition du traité, par le seul choix de la forme de l'acte en cause (voir ordonnance du Tribunal du 30 septembre 1997, Federolio/Commission, T-122/96, Rec. p. II-1559, point 50). En outre, en l'espèce, l'article 4, paragraphe 2, premier alinéa, de l'Accord prévoit que « la mise en œuvre des accords conclus au niveau communautaire intervient soit selon les procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux et aux États membres, soit, dans les matières relevant de l'article 2, à la demande conjointe des parties signataires, par une décision du Conseil sur proposition de la Commission ». Dans de telles circonstances, le seul choix de la forme de la directive ne saurait permettre en l'occurrence au Conseil d'empêcher les particuliers d'exercer les droits de recours dont ils disposent en vertu du traité.

64 Il convient donc de vérifier, en premier lieu, si la directive 96/34 est un acte normatif ou s'il faut la considérer comme une décision prise sous l'apparence d'une directive. Pour déterminer la portée générale ou non d'un acte, il y a lieu d'apprécier sa nature et les effets juridiques qu'il vise à produire ou produit effectivement (arrêt Alussuise/Conseil et Commission, précité, point 8).

65 En l'espèce, l'article 1er de la directive 96/34 prévoit que celle-ci « vise à mettre en œuvre l'accord-cadre sur le congé parental conclu le 14 décembre 1995 par les organisations interprofessionnelles à vocation générale (UNICE, CEEP et CES) et figurant en annexe ». Or, il ressort précisément de la clause 1, paragraphes 1 et 2, de l'accord-cadre, intitulée « Objet et champ d'application », que ce dernier « énonce des prescriptions minimales visant à faciliter la conciliation des responsabilités professionnelles et familiales des parents qui travaillent » et « s'applique à tous les travailleurs, hommes et femmes, ayant un contrat de travail

ou une relation de travail définie par la législation, les conventions collectives ou pratiques en vigueur dans chaque État membre ».

66 En outre, si la requérante a critiqué le choix de la forme de la directive pour mettre en œuvre l'accord-cadre sur la base de l'article 4, paragraphe 2, de l'Accord, elle n'a pas prétendu que la directive 96/34 ne répondait pas, en tant que directive, aux exigences de l'article 189 du traité. Il suffit, en effet, de relever que cette directive 96/34 est adressée aux États membres (article 3), qui sont tenus de prendre toute disposition nécessaire leur permettant d'être à tout moment en mesure de garantir les résultats imposés par celle-ci (article 2, paragraphe 1), et que le libellé de l'accord-cadre auquel renvoie son article 1er laisse aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens permettant d'atteindre ces résultats.

67 Par conséquent, la directive 96/34 revêt, par sa nature, un caractère normatif et ne constitue pas une décision au sens de l'article 189 du traité.

68 En second lieu, il importe d'examiner si, malgré le caractère normatif de la directive 96/34, la requérante peut néanmoins être considérée comme directement et individuellement concernée par celle-ci.

69 A cet égard, il convient de rappeler que, selon la jurisprudence, dans certaines circonstances, même un acte normatif s'appliquant à la généralité des opérateurs économiques intéressés peut concerner individuellement certains d'entre eux (voir, à cet égard, les arrêts Extramet Industrie/Conseil, précité, point 13, et Codorniu/Conseil, précité, point 19, et l'ordonnance Federolio/Commission, précitée, point 58). Toutefois, une personne physique ou morale ne saurait prétendre être concernée individuellement que si elle est atteinte, par l'acte en cause, en raison de certaines qualités qui lui sont particulières ou d'une situation de fait qui la caractérise par rapport à toute autre personne (arrêt de la Cour du 15 juillet 1963,

Plaumann/Commission, 25/62, Rec. p. 197, 223; arrêt du Tribunal du 27 avril 1995, CCE de Vittel e.a./Commission, T-12/93, Rec. p. II-1247, point 36, et ordonnance Federolio/Commission, précitée, point 59).

70 Sur ce point, les différents arguments développés par la requérante se fondent tous sur la prémisse qu'elle dispose de droits particuliers dans le cadre des mécanismes procéduraux institués par l'Accord afin de permettre l'adoption d'actes relevant de son champ d'application, droits particuliers qui auraient été bafoués en l'espèce.

71 En l'occurrence, pour apprécier si la requérante est effectivement atteinte par la directive 96/34 en raison de certaines qualités qui lui seraient particulières ou d'une situation de fait qui la caractériserait par rapport à toute autre personne, il convient d'examiner les particularités de la procédure ayant conduit à son adoption, en commençant par l'analyse des mécanismes procéduraux institués par l'Accord. Il ressort des dispositions de ce dernier que les actes nécessaires pour réaliser les objectifs qu'il vise peuvent être adoptés par la voie de deux procédures alternatives.

72 Les deux procédures en cause ont une phase initiale commune qui consiste, pour la Commission, à consulter les partenaires sociaux, conformément à l'article 3, paragraphes 2 et 3, de l'Accord. Le texte de ce dernier ne précise cependant pas quels sont les partenaires sociaux visés. Dans sa communication, la Commission a, dès lors, défini certains critères permettant d'identifier les partenaires sociaux dont la représentativité justifie à ses yeux qu'ils soient consultés au cours de cette phase initiale, préalable nécessaire à toute initiative communautaire fondée sur les dispositions de l'Accord. Sur la base de ces critères, la Commission a dressé une liste, qui est jointe en annexe 2 à sa communication. Au point 24 de celle-ci, la Commission précise que ladite liste sera revue à la lumière de l'expérience acquise en la matière. La requérante est mentionnée sur cette liste, en tant qu'organisation interprofessionnelle représentant certaines catégories de travailleurs ou d'entreprises. Il est constant entre les parties que la requérante a été, en l'espèce, consultée par la Commission, conformément à l'article 3, paragraphes 2 et 3, de l'Accord.

73 S'agissant de la première procédure, il découle de l'article 2 de l'Accord que le Conseil peut adopter des directives, selon la procédure visée à l'article 189 C du traité et après consultation du Comité économique et social, dans les matières énumérées à l'article 2, paragraphe 1, de l'Accord, ainsi que, en statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, dans les matières énumérées à l'article 2, paragraphe 3, de l'Accord. S'agissant de la seconde procédure, il découle de l'article 4 de l'Accord qu'un accord conclu au niveau européen entre partenaires sociaux peut être mis en œuvre soit selon les procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux et aux États membres, soit, dans les matières relevant de l'article 2 de l'Accord, à la demande conjointe des parties signataires, par une décision du Conseil sur proposition de la Commission. C'est cette dernière procédure qui a conduit à l'adoption de l'acte attaqué.

74 La seconde procédure, qui débute lors de la phase de consultation régie par l'article 3, paragraphes 2 et 3, de l'Accord, se déroule de la façon suivante. L'article 3, paragraphe 4, de l'Accord prévoit que les partenaires sociaux peuvent à cette occasion informer la Commission de leur volonté d'engager le processus prévu à l'article 4. Il est en outre précisé que la durée de la procédure ne peut pas dépasser neuf mois, sauf prolongation décidée en commun par les partenaires sociaux concernés et la Commission. Comme indiqué ci-dessus, les dispositions de l'article 4 de l'Accord ajoutent que le dialogue entre partenaires sociaux peut conduire à des accords qui, dans les matières relevant de l'article 2, peuvent être mis en œuvre par le Conseil à la demande conjointe des parties signataires.

75 Les libellés de l'article 3, paragraphe 4, et de l'article 4 de l'Accord ne précisent donc pas explicitement quels sont les partenaires sociaux visés par la négociation dont il est fait mention. L'agencement des dispositions précitées et l'existence d'une phase préalable de consultation indiquent néanmoins que les partenaires sociaux concernés par la négociation se trouvent à tout le moins parmi ceux qui ont été consultés par la Commission. Cela n'implique toutefois pas que tous les partenaires sociaux consultés par la Commission, à savoir les partenaires sociaux repris sur la liste figurant en annexe 2 à la communication, ont le droit de participer aux négociations qui seraient entreprises. En effet, force est de constater que la phase de négociation, qui prend éventuellement naissance au cours de la

phase de consultation initiée par la Commission, relève de la seule initiative des partenaires sociaux qui souhaitent enclencher une telle négociation. Les partenaires sociaux concernés par cette phase de négociation sont donc ceux qui ont mutuellement manifesté leur volonté d'engager le processus prévu à l'article 4 de l'Accord et de le conduire à son terme.

76 Le point 31 de la communication, qui prend place dans la partie intitulée « De la consultation à la négociation », précise d'ailleurs que « [l]es partenaires sociaux, qui mènent leurs négociations de manière indépendante, ne sont nullement tenus de se limiter au contenu des propositions que la Commission est en train d'élaborer ou à l'apport de modifications étant entendu que seuls pourront faire l'objet d'une action communautaire les domaines concernés par la proposition de la Commission. Les partenaires sociaux concernés seront ceux qui acceptent de négocier les uns avec les autres. La conclusion d'un tel accord est l'affaire exclusive des différentes organisations. Toutefois, la Commission considère que les dispositions concernant les petites et les moyennes entreprises visées à l'article 2, paragraphe 2, de l'Accord devraient être gardées à l'esprit par les organisations signataires d'un accord ».

77 Il ressort, en outre, des termes de la communication que l'établissement de la liste figurant à l'annexe 2, qui reprend les partenaires sociaux jugés représentatifs par la Commission, répond à la nécessité d'organiser la seule phase de consultation des partenaires sociaux prévue par l'article 3, paragraphes 2 et 3, de l'Accord. En effet, la Commission en fait uniquement état dans la partie de la communication consacrée à la « Consultation des partenaires sociaux » (points 11 à 28), et plus particulièrement aux points 22 à 28 intitulés « Les organisations à consulter », alors qu'elle ne la mentionne nulle part dans les développements consacrés à la phase de négociation (points 29 à 36 de la communication intitulés « De la consultation à la négociation »).

78 Il résulte des éléments qui précèdent que l'article 3, paragraphes 2, 3 et 4, et l'article 4 de l'Accord ne confèrent à aucun partenaire social, quels que soient les

intérêts qu'il prétend représenter, un droit général à participer à toute négociation entreprise conformément à l'article 3, paragraphe 4, de l'Accord, même si tous les partenaires sociaux consultés conformément à l'article 3, paragraphes 2 et 3, de l'Accord, ont la faculté d'entamer une telle négociation.

79 La seule circonstance que la requérante ait, en l'espèce, demandé à plusieurs reprises à la Commission de pouvoir participer aux négociations entreprises par d'autres partenaires sociaux ne saurait faire la différence, la maîtrise de la phase de négociation proprement dite relevant de la seule initiative des partenaires sociaux concernés et non de la Commission.

80 De même, l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, de l'Accord ne confère pas à la requérante un droit à participer aux négociations visées à l'article 3, paragraphe 4, de l'Accord. En effet, si certes la seconde phrase de l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, de l'Accord prévoit que « ces directives évitent d'imposer des contraintes administratives, financières et juridiques telles qu'elles contrarieraient la création et le développement de petites et moyennes entreprises », cette disposition ne consacre pas le droit des représentants des PME à être automatiquement associés à toutes les négociations entreprises par des partenaires sociaux conformément à l'article 3, paragraphe 4, de l'Accord (voir, à cet égard, arrêt CCE de la Société générale des grandes sources e.a./Commission, précité, point 29). Il s'agit d'une disposition consacrant une obligation de fond, dont le respect peut être soumis au contrôle du juge communautaire par tout intéressé, dans le cadre de la voie de recours appropriée, et non pas seulement par la requérante dans le cadre du recours en annulation prévu par l'article 173, quatrième alinéa, du traité. Il s'ensuit qu'aucune organisation interprofessionnelle représentant les intérêts des PME, quel que soit d'ailleurs le degré de représentativité qu'elle revendique, ne saurait déduire de l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, de l'Accord un droit à participer à de telles négociations.

81 Il convient par ailleurs de rejeter l'argument de la requérante, développé notamment lors de l'audience, selon lequel il ressortirait de la jurisprudence que certaines dispositions matérielles du droit communautaire doivent, pour

produire leur effet utile, se voir reconnaître des implications procédurales. En effet, la jurisprudence citée, à cette occasion, par la requérante ne permet pas de déduire de l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, de l'Accord, qu'elle dispose d'un droit à participer à toutes les négociations entreprises par des partenaires sociaux sur la base de l'article 3, paragraphe 4, de l'Accord. Ainsi, d'une part, dans son ordonnance du 17 janvier 1980, Camera Care/Commission (792/79 R, Rec. p. 119), la Cour n'a pas reconnu l'implication procédurale de dispositions matérielles, en l'occurrence les articles 85 et 86 du traité, mais elle a déterminé la portée d'une disposition conférant d'ores et déjà une compétence particulière à la Commission, à savoir l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 17 du Conseil, du 6 février 1962, premier règlement d'application des articles 85 et 86 du traité (JO 1962, 13, p. 204). D'autre part, dans son arrêt du 27 octobre 1993, Enderby (C-127/92, Rec. p. I-5535), la Cour s'est prononcée, à l'occasion d'un renvoi préjudiciel, sur la répartition de la charge de la preuve du caractère discriminatoire ou non d'une pratique au regard de l'article 119 du traité, dans les rapports entre employeurs et employés. A la différence du présent cas d'espèce, la Cour n'a donc pas, dans cette dernière affaire, été amenée à reconnaître un droit procédural à un particulier dans le cadre d'une procédure d'adoption d'un acte par une institution communautaire.

82 Il découle de tout ce qui précède que, compte tenu des dispositions de l'Accord, la requérante ne saurait prétendre détenir ni un droit général à participer à la phase de négociation de la seconde procédure prévue par l'Accord, ni en l'espèce un droit particulier à participer à la négociation de l'accord-cadre.

83 Cette considération ne justifie toutefois pas à elle seule l'irrecevabilité du présent recours. Les particularités de la procédure qui a conduit à l'adoption de la directive 96/34 sur la base de l'article 4, paragraphe 2, de l'Accord exigent, en effet, d'examiner en outre si l'éventuel non-respect, par le Conseil ou la Commission, des obligations qui leur incombent dans le cadre de cette procédure viole un droit de la requérante dont la protection juridictionnelle implique qu'elle soit considérée comme directement et individuellement concernée, en raison de certaines qualités qui lui sont particulières ou d'une situation de fait qui la caractérise par rapport à toute autre personne (voir jurisprudence citée ci-dessus au point 69).

84 A cet égard, force est de constater que, si l'initiative et la maîtrise de la phase de négociation proprement dite de la procédure régie par les articles 3, paragraphe 4, et 4 de l'Accord relèvent exclusivement des partenaires sociaux concernés (voir ci-dessus points 75 et 76), lorsque ces derniers concluent un accord dont ils demandent conjointement la mise en œuvre au niveau communautaire, en vertu de l'article 4, paragraphe 2, de l'Accord, le Conseil agit sur proposition de la Commission. Les partenaires sociaux concernés adressent donc leur demande conjointe à la Commission qui, récupérant alors la maîtrise de la procédure, examine s'il y a lieu de présenter une proposition en ce sens au Conseil.

85 L'intervention de la Commission doit être conforme aux principes qui gouvernent son action dans le domaine de la politique sociale, plus particulièrement concrétisés à l'article 3, paragraphe 1, de l'Accord, selon lequel « la Commission a pour tâche de promouvoir la consultation des partenaires sociaux au niveau communautaire et prend toute mesure utile pour faciliter leur dialogue en veillant à un soutien équilibré des parties ». Comme l'ont, à juste titre, indiqué tant la requérante que la Commission, il s'agit notamment pour cette dernière, au moment où elle dispose à nouveau d'un droit d'intervenir dans le déroulement de la procédure, d'examiner la représentativité des signataires de cet accord.

86 La Commission s'est d'ailleurs engagée, dans sa communication, à vérifier la représentativité des partenaires sociaux signataires d'un accord avant de proposer au Conseil d'adopter une décision imposant sa mise en œuvre au niveau communautaire. Elle a ainsi déclaré au point 39 de sa communication qu'elle « élaborera les propositions de décision qu'elle soumettra au Conseil en tenant compte du caractère représentatif des parties contractantes, de leur mandat et de la 'légalité' de chaque clause de la convention collective au regard du droit communautaire ainsi que du respect des dispositions concernant les petites et moyennes entreprises visées à l'article 2, paragraphe 2 ».

87 Le Conseil est, pour sa part, tenu de vérifier si la Commission a rempli les obligations que lui imposent les dispositions de l'Accord, sous peine d'entériner une irrégularité de procédure susceptible d'affecter la légalité de l'acte qu'il aura finalement adopté.

88 Il convient d'insister sur l'importance que revêt l'obligation pour la Commission et le Conseil de vérifier la représentativité des partenaires sociaux signataires d'un accord conclu en vertu des articles 3, paragraphe 4, et 4 de l'Accord, dont la mise en œuvre au niveau communautaire est demandée au Conseil. En effet, à ce moment précis de la procédure régie par les dispositions précitées, l'intervention des deux institutions en cause a pour effet de conférer une assise communautaire de nature législative à un accord conclu entre partenaires sociaux, sans recourir aux procédures classiques d'élaboration d'un texte législatif prévues par le traité, qui impliquent la participation du Parlement européen. Or, il ressort de la jurisprudence que la participation de ce dernier au processus législatif de la Communauté est le reflet, au niveau de la Communauté, d'un principe démocratique fondamental, selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative (arrêts de la Cour du 11 juin 1991, Commission/Conseil, C-300/89, Rec. p. I-2867, point 20, et du 29 octobre 1980, Roquettes Frères/Conseil, 138/79, Rec. p. 3333, point 33, et Maizena/Conseil, 139/79, Rec. p. 3393, point 34). A cet égard, force est de constater que, conformément à la jurisprudence précitée, la légitimité démocratique des actes adoptés par le Conseil en vertu de l'article 2 de l'Accord résulte de l'intervention du Parlement européen dans le déroulement de cette première procédure (voir ci-dessus point 73).

89 En revanche, la seconde procédure visée aux articles 3, paragraphe 4, et 4 de l'Accord ne prévoit pas l'intervention du Parlement européen. Or, le respect du principe de la démocratie, sur lequel l'Union est fondée, requiert — en l'absence de participation du Parlement européen au processus d'adoption d'un acte législatif — que la participation des peuples à ce processus soit assurée de manière alternative, en l'occurrence par l'intermédiaire des partenaires sociaux ayant conclu l'accord auquel le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission, confère une assise législative au niveau communautaire. Pour contrôler le respect de cette exigence, il incombe à la Commission et au Conseil de vérifier la représentativité des partenaires sociaux concernés.

90 Cet examen leur impose de vérifier si, au regard du contenu de l'accord en cause, les partenaires sociaux signataires de ce dernier ont une représentativité cumulée suffisante. Toute représentativité cumulée déficiente doit conduire la Commission

et le Conseil à refuser de mettre en œuvre l'accord conclu au niveau communautaire. Dans ce dernier cas, les partenaires sociaux consultés par la Commission conformément à l'article 3, paragraphes 2 et 3, de l'Accord, qui n'auraient pas conclu l'accord en cause et dont la représentativité propre, toujours au regard du contenu de ce dernier, est nécessaire pour compléter la représentativité cumulée des signataires, disposent du droit d'empêcher la Commission et le Conseil d'assurer sa mise en œuvre au niveau communautaire par un acte législatif. La protection juridictionnelle que requiert l'existence d'un tel droit implique que, lorsque les partenaires sociaux non-signataires réunissant de telles caractéristiques introduisent un recours en annulation à l'encontre de l'acte du Conseil mettant en œuvre l'accord au niveau communautaire sur la base de l'article 4, paragraphe 2, de l'Accord, ils doivent être considérés comme directement et individuellement concernés par cet acte. A cet égard, force est d'ailleurs de constater que, pour des raisons semblables, la Cour et le Tribunal ont d'ores et déjà déclaré recevables des recours en annulation introduits à l'encontre d'un acte à caractère normatif dans la mesure où il existait une disposition de droit supérieur qui imposait à l'auteur de l'acte de tenir compte de la situation particulière de la partie requérante (voir arrêts de la Cour du 17 janvier 1985, Piraiki-Patraiki e.a./Commission, 11/82, Rec. p. 207, points 11 à 32, et du 26 juin 1990, Sofrimport/Commission, C-152/88, Rec. p. I-2477, points 11 à 13, et arrêt du Tribunal du 14 septembre 1995, Antillean Rice Mills e.a./Commission, T-480/93 et T-483/93, Rec. p. II-2305, points 67 à 78).

91 En l'espèce, il convient de vérifier, en premier lieu, si la Commission et le Conseil ont effectivement contrôlé le caractère suffisant de la représentativité cumulée des signataires de l'accord-cadre. A cet égard, il découle des éléments présentés par le Conseil qu'un tel examen a été effectué. Le Conseil et la Commission ont ainsi expliqué, dans le cadre de la présente procédure, que leur examen a porté, d'une part, sur le degré de représentativité des signataires, et, d'autre part, sur leur représentativité au regard du champ d'application matériel de l'accord-cadre. Le treizième considérant de la directive 96/34 indique d'ailleurs que la Commission a élaboré la proposition qu'elle a transmise au Conseil, conformément à l'article 4, paragraphe 2, de l'Accord, en tenant compte de la représentativité des parties signataires de l'accord-cadre. De même, en réponse à une demande du Tribunal au titre d'une mesure d'organisation de la procédure, le Conseil a déposé les extraits des documents du « groupe des questions sociales du Conseil » relatifs à ses réunions des 22 février, 5 mars et 12 mars 1996, dont il ressort que la question de la représentativité des signataires a fait l'objet de discussions au sein du Conseil.

92 Dans de telles circonstances, les simples allégations de la requérante, selon lesquelles la Commission et le Conseil n'auraient pas examiné la représentativité des signataires de l'accord-cadre, ne sauraient affecter la réalité du contrôle exercé par la Commission et le Conseil, fondée sur les éléments de preuve présentés à cet égard par le Conseil. En tout état de cause, il y a lieu de signaler que les différents tableaux présentés par le Conseil en annexe à sa duplique et l'étude de la Commission qui a servi de base au classement des partenaires sociaux sur la liste figurant à l'annexe 2 à la communication, classement qui n'a d'ailleurs pas été contesté à l'époque par la requérante, démontrent à tout le moins que le Conseil et la Commission se sont tenus informés de la représentativité des différents partenaires sociaux en cause dans la présente affaire.

93 En second lieu, il convient de vérifier si l'examen de la représentativité cumulée des signataires de l'accord-cadre opéré par la Commission et le Conseil a satisfait aux exigences requises à cet égard, telles qu'elles ont été exposées ci-dessus aux points 83 à 90.

94 Tout d'abord, il convient de rappeler que l'accord-cadre a pour objet d'énoncer des prescriptions minimales valables pour toutes les relations de travail quel que soit le cadre dans lequel elles s'inscrivent (voir ci-dessus point 65). Pour remplir la condition d'une représentativité cumulée suffisante, il est dès lors nécessaire que les différents signataires de l'accord-cadre soient susceptibles de représenter toutes les catégories d'entreprises et de travailleurs au niveau communautaire.

95 Ensuite, force est de constater que les signataires de l'accord-cadre sont, en l'occurrence, les trois partenaires sociaux qualifiés d'organisations interprofessionnelles à vocation générale par la Commission dans sa liste figurant à l'annexe 2 à la communication, par rapport, notamment, aux organisations interprofessionnelles représentant certaines catégories de travailleurs ou d'entreprises, parmi lesquelles figure la requérante.

96 A priori, il ne saurait donc être reproché au Conseil d'avoir considéré, sur la base de l'appréciation opérée par la Commission, que les signataires de l'accord-cadre étaient susceptibles de disposer d'une représentativité cumulée suffisante au regard du contenu de l'accord-cadre, compte tenu de leur caractère interprofessionnel et de leur vocation générale.

97 Si la requérante ne conteste pas le caractère interprofessionnel des organisations signataires de l'accord-cadre, elle prétend toutefois que les deux organisations interprofessionnelles d'entreprises, l'UNICE et le CEEP, n'ont pas une vocation plus générale que la sienne. A cet égard, elle insiste, d'une part, sur le fait qu'elle représente beaucoup plus de PME que l'UNICE, de toutes les tailles, et, d'autre part, sur le fait que le CEEP représente les seuls intérêts des entreprises publiques qui, en termes économiques, ne seraient pas aussi importants que ceux que la requérante défend.

98 Or, en ce qui concerne l'UNICE, force est de constater qu'il est constant entre les parties que, au moment où l'accord-cadre a été conclu, l'UNICE représentait des entreprises du secteur privé de toutes tailles, de sorte qu'elle était susceptible de représenter les PME, et qu'elle comptait parmi ses membres des associations de PME dont plusieurs étaient d'ailleurs également affiliées à la requérante. Le tableau repris en annexe 2 à la duplique (p. 36), que la requérante n'a pas commenté lors de l'audience, indique également que les organisations nationales affiliées à l'UNICE rassemblent des entreprises de l'industrie, des services, du commerce, de l'artisanat et des PME.

99 En outre, la requérante ne saurait se prévaloir d'un nombre plus élevé de PME représentées par ses membres par rapport au nombre de PME représentées par les membres de l'UNICE pour contester la vocation générale de l'UNICE. En effet, cette circonstance est davantage de nature à confirmer la vocation générale de l'UNICE, chargée de défendre les intérêts des entreprises quelles qu'elles soient, par rapport à la vocation plus particulière d'une organisation interprofessionnelle comme la requérante, plutôt que de l'infirmer. De même, la distinction que la

requérante met en exergue entre la défense des intérêts des PME qu'elle peut assurer et celle susceptible d'être prise en charge par l'UNICE est une illustration complémentaire de la vocation particulière de la requérante, qui défend spécifiquement et exclusivement les intérêts d'une catégorie d'entreprises, ceux des PME, et de la vocation générale de l'UNICE, qui défend les intérêts de toutes les entreprises du secteur privé, dont ceux des PME. Il résulte de ce qui précède que la vocation générale de l'UNICE au moment où l'accord-cadre a été conclu est établie dans les faits.

100 En ce qui concerne le CEEP, si certes la requérante en dénigre l'importance économique, elle ne conteste pas que cette organisation interprofessionnelle représente l'ensemble des entreprises du secteur public au niveau communautaire, toutes tailles confondues. A ce titre, la vocation générale qui lui est reconnue à l'annexe 2 à la communication et à l'article 1er de la directive 96/34 ne saurait non plus remettre en cause l'examen du caractère suffisant de la représentativité cumulée auquel le Conseil et la Commission sont tenus de procéder. En outre, contrairement à la situation de la requérante, il s'avère que la seule absence du CEEP parmi les organisations signataires de l'accord-cadre aurait affecté de façon définitive le caractère suffisant de la représentativité cumulée de ces dernières au regard du contenu de l'accord-cadre, puisqu'une catégorie particulière d'entreprises, celle du secteur public, n'aurait en l'occurrence pas du tout été représentée.

101 Il convient encore de vérifier si, comme le suggère la requérante, malgré la vocation générale des organisations interprofessionnelles d'entreprises qui ont conclu l'accord-cadre, leur représentativité cumulée au regard de son contenu n'était pas suffisante. A cet égard, la requérante prétend que, compte tenu du nombre de PME qu'elle représente et de l'attention particulière réservée à cette catégorie d'entreprises par l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, de l'Accord, son absence lors de la négociation de l'accord-cadre rend nécessairement insuffisante la représentativité cumulée des partenaires sociaux chargés de défendre les intérêts des entreprises. La requérante en tient pour preuve le contenu de l'accord-cadre qui serait particulièrement préjudiciable aux intérêts des PME, contrairement aux exigences de l'article 2, paragraphe 2, de l'Accord.

102 Les critiques de la requérante ne sauraient être retenues. Tout d'abord, force est de constater qu'elles sont fondées sur le seul critère du nombre de PME représentées par elle-même et par l'UNICE. Même si ce critère peut être pris en considération au moment d'apprécier le caractère suffisant de la représentativité cumulée des signataires de l'accord-cadre, il ne saurait être présenté comme décisif au regard du contenu de ce dernier. En effet, dès lors qu'il vise toute relation de travail (voir ci-dessus point 65), ce n'est pas tellement la qualité d'entreprise qui importe, mais plutôt celle d'employeur. Or, alors même que le Conseil a déclaré que, représentant principalement l'artisanat, la plupart des membres de la requérante ne comptaient aucun employé, celle-ci n'a pas fourni d'éléments tangibles démontrant le contraire, malgré les demandes expresses formulées par le Tribunal lors de l'audience. Elle s'est contentée à cette occasion de citer quelques pourcentages épars relatifs à l'un ou l'autre État membre concerné par l'Accord.

103 En outre, il ressort des différents tableaux transmis par la requérante en annexe à sa réplique et par le Conseil en annexe à sa duplique que, parmi les PME représentées par la requérante dans les quatorze États membres concernés par l'Accord (5 565 300 selon le tableau figurant à l'annexe I à la réplique; 4 835 658, selon le tableau figurant à l'annexe 1 à la duplique, complété par les réponses de la requérante aux questions écrites du Tribunal, et 6 600 000, aux dires de la requérante lors de l'audience), un tiers (2 200 000 sur les 6 600 000, selon la requérante lors de l'audience), voire deux tiers (3 217 000 sur les 4 835 658, selon le tableau figurant à l'annexe 1 à la duplique), de ces PME sont, par ailleurs, affiliées à une organisation représentée par l'UNICE.

104 Ensuite, la requérante ne saurait tirer de l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, de l'Accord un degré de représentativité tel qu'il impliquerait nécessairement que, en son absence, la conclusion d'un accord entre organisations interprofessionnelles à vocation générale ne satisferait pas à l'exigence d'une représentativité cumulée suffisante. Il y a lieu en effet de rappeler, à cet égard, qu'il s'agit d'une disposition de droit matériel dont tout intéressé peut demander le respect, dans le cadre de la voie de recours appropriée (voir ci-dessus point 80).

105 Enfin, s'agissant de la représentation des intérêts des PME, il ressort des termes mêmes de l'accord-cadre qu'ils n'ont pas été absents des négociations qui ont mené à sa conclusion. Ainsi, le point 12 des conditions générales de l'accord-cadre prévoit que « le présent accord prend en considération la nécessité d'améliorer les exigences de la politique sociale, de favoriser la compétitivité de l'économie de la Communauté et d'éviter d'imposer des contraintes administratives, financières et juridiques telles qu'elles contrarieraient la création et le développement des petites et moyennes entreprises ». De même, la clause 2, paragraphe 3, sous f), de l'accord-cadre précise que les États membres et/ou les partenaires sociaux peuvent, notamment, « autoriser des arrangements particuliers pour répondre aux besoins de fonctionnement et d'organisation des petites entreprises ».

106 En tout état de cause, les critiques que la requérante adresse au contenu de l'accord-cadre, en se prévalant d'une violation de l'article 2, paragraphe 2, de l'Accord, ne révèlent nullement que l'une ou l'autre de ses dispositions imposerait des contraintes administratives, financières et juridiques telles qu'elles contrarieraient la création et le développement de PME. Il convient de préciser, à cet égard, que l'objet de l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, de l'Accord n'est pas d'interdire l'adoption de mesures impliquant des contraintes administratives, financières et juridiques pour les PME, mais plutôt de veiller à ce que les mesures arrêtées dans le domaine social n'affectent pas de façon démesurée la création et le développement des PME, en leur imposant certaines contraintes administratives, financières et juridiques. Il s'avère en outre que, conformément à la nature de l'acte du Conseil mettant en œuvre l'accord-cadre, les États membres et/ou les partenaires sociaux disposent encore d'une marge d'appréciation pour transposer les prescriptions minimales adoptées dans cet accord-cadre.

107 Tout d'abord, la requérante ne saurait déduire de la clause 2, paragraphe 3, sous e) et sous f), de l'accord-cadre que les moyennes entreprises ne jouissent pas de la faculté de reporter l'octroi du congé parental demandé par un salarié. Le texte de la clause 2, paragraphe 3, sous e), ne permet en effet pas de soutenir un tel argument. Il s'avère en outre que la liste des raisons permettant d'utiliser cette faculté de report de l'octroi du congé parental n'est pas exhaustive, puisque, selon les termes mêmes de l'accord-cadre, cette liste placée entre parenthèses fournit seulement un certain nombre d'exemples. L'interprétation de la clause 2, paragraphe 3, sous e), défendue par la requérante n'est donc manifestement pas fondée. Par ailleurs, le texte de la clause 2, paragraphe 3, sous f), de l'accord-cadre doit être lu comme

octroyant une faculté supplémentaire d'aménager l'exercice du droit à un congé parental, pour répondre aux besoins de fonctionnement et d'organisation des seules petites entreprises. Cette faculté supplémentaire propre aux petites entreprises n'implique toutefois pas que les moyennes entreprises soient privées du droit que leur accorde la clause 2, paragraphe 3, sous e), de reporter l'octroi du congé parental pour certaines raisons, contrairement à ce que suggère la requérante.

108 Ensuite, s'il est constant que le texte de l'accord-cadre ne prévoit pas la possibilité d'un régime d'exception à la protection contre le licenciement pour le cas où les intérêts économiques de l'employeur sont entravés par le maintien du contrat de travail pendant et après le congé parental, force est de constater que, outre le fait que la possibilité d'autoriser une rupture du contrat de travail par l'employeur à l'occasion du congé parental enlève toute substance à la notion même de congé parental, la requérante n'a pas établi, ni même expliqué devant le Tribunal, en quoi l'absence d'une telle possibilité pour les PME correspond, en l'espèce, à l'imposition d'une contrainte administrative, financière et juridique telle qu'elle contrarierait la création et le développement de petites et moyennes entreprises.

109 Enfin, les dispositions de l'accord-cadre relatives à la durée du congé parental ne sont pas non plus susceptibles, en tant que telles, de violer l'article 2, paragraphe 2, premier alinéa, de l'Accord. En effet, la clause 2, paragraphe 1, de l'accord-cadre définit une durée minimale incompressible du congé parental équivalente à trois mois, sans cependant imposer une durée maximale de façon générale et absolue, celle-ci pouvant être définie au stade de la transposition. Elle précise ainsi que « en vertu du présent accord, sous réserve de la clause 2.2, un droit individuel à un congé parental est accordé aux travailleurs, hommes et femmes, en raison de la naissance ou de l'adoption d'un enfant, pour pouvoir s'occuper de cet enfant pendant au moins trois mois jusqu'à un âge déterminé pouvant aller jusqu'à huit ans, à définir par les États membres et/ou les partenaires sociaux ». Les termes utilisés dans cette disposition démontrent donc, d'une part, que cette disposition n'impose pas de contraintes administratives, financières et juridiques telles qu'elles

contrarieraient la création et le développement des PME et, d'autre part, qu'il subsiste une marge d'appréciation considérable dans le chef de ceux qui seront chargés de mettre en œuvre l'accord-cadre.

110 Il s'ensuit que, conformément aux obligations que leur impose notamment le respect d'un principe démocratique fondamental, la Commission et le Conseil ont à juste titre considéré que la représentativité cumulée des signataires de l'accord-cadre était suffisante au regard du contenu de celui-ci pour le mettre en œuvre au niveau communautaire au moyen d'un acte législatif du Conseil, conformément à l'article 4, paragraphe 2, de l'Accord. Il y a lieu de souligner que cette constatation, circonscrite au seul cas d'espèce, n'affecte ni la représentativité propre de la requérante en tant qu'organisation interprofessionnelle représentant spécifiquement et exclusivement les intérêts des PME, ni l'appréciation du caractère suffisant de la représentativité cumulée des partenaires sociaux signataires de tout autre accord dont la mise en œuvre serait demandée au Conseil sur la base de l'article 4, paragraphe 2, de l'Accord.

111 La requérante n'est donc pas parvenue à démontrer que, en l'espèce, compte tenu de sa représentativité, elle se distinguait de l'ensemble des autres organisations de partenaires sociaux consultées par la Commission qui n'ont pas conclu l'accord-cadre et qu'elle était dès lors en droit d'exiger du Conseil qu'il empêche la mise en œuvre de l'accord-cadre au niveau communautaire (voir ci-dessus point 90).

112 Il résulte de tout ce qui précède que, la requérante n'étant pas atteinte par la directive 96/34 en raison d'une situation de fait qui lui serait particulière ou de caractéristiques propres qui la distingueraient par rapport à toute autre personne, elle ne saurait en l'espèce être considérée comme individuellement concernée par ladite directive. Il convient dès lors de déclarer le recours irrecevable.

Sur les dépens

113 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La requérante et les parties intervenues à son soutien ayant succombé en leurs conclusions et le Conseil ayant conclu à leur condamnation aux dépens, il y a lieu de condamner la requérante et les parties intervenantes aux dépens du Conseil.

114 En vertu de l'article 87, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement de procédure, les États membres et les institutions qui sont intervenus au litige supportent leur dépens. Il s'ensuit que la Commission, partie intervenante, devra supporter ses dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre élargie)

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté comme irrecevable.

2) La requérante et les parties intervenues à son soutien sont condamnées à payer les dépens du Conseil.

3) La Commission supportera ses propres dépens.

Lindh García-Valdecasas Lenaerts

Cooke Jaeger

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 17 juin 1998.

Le greffier Le président

H. Jung P. Lindh