

ARRÊT DU TRIBUNAL (troisième chambre)

27 septembre 2006\*

Dans l'affaire T-329/01,

**Archer Daniels Midland Co.**, établie à Decatur, Illinois (États-Unis), représentée par M<sup>e</sup> C. O. Lenz, avocat, M<sup>mes</sup> L. Martin Alegi, M. Garcia et M. E. Batchelor, solicitors,

partie requérante,

contre

**Commission des Communautés européennes**, représentée par MM. A. Whelan, A. Bouquet et W. Wils, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet, à titre principal, une demande d'annulation de l'article 1<sup>er</sup> de la décision C(2001) 2931 final de la Commission, du 2 octobre 2001, concernant une procédure d'application de l'article 81 du traité CE et de l'article 53 de l'accord EEE

\* Langue de procédure: l'anglais.

(COMP/E-1/36.756 — Gluconate de sodium), en ce qu'il vise la requérante ou, à tout le moins, en ce qu'il constate qu'elle a participé à une infraction après le 4 octobre 1994, et une demande d'annulation de l'article 3 de cette décision en ce qu'il vise la requérante ainsi que, à titre subsidiaire, une demande d'annulation ou de réduction de l'amende infligée par cette décision à la requérante,

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

composé de MM. J. Azizi, président, M. Jaeger et F. Dehousse, juges,

greffier: M. I. Natsinas, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 18 février 2004,

rend le présent

**Arrêt**

**Faits à l'origine du litige**

- 1 La société Archer Daniels Midland Co. (ci-après «ADM»), est la société mère d'un groupe d'entreprises qui opère dans le secteur de la transformation de céréales et de graines oléagineuses. Elle s'est implantée sur le marché du gluconate de sodium en 1990.

- 2 Le gluconate de sodium fait partie des agents chélateurs, qui sont des produits qui inactivent les ions métalliques dans des processus industriels. Ces processus comprennent, notamment, le nettoyage industriel (nettoyage de bouteilles ou d'ustensiles), le traitement des surfaces (traitements anti-rouille, dégraissage, gravure d'aluminium) et le traitement des eaux. Les agents chélateurs sont ainsi utilisés dans l'industrie alimentaire, l'industrie cosmétique, l'industrie pharmaceutique, l'industrie du papier, l'industrie du béton et d'autres industries encore. Le gluconate de sodium est vendu dans le monde entier et des entreprises concurrentes sont présentes sur les marchés mondiaux.
- 3 En 1995, les ventes totales de gluconate de sodium au niveau mondial étaient d'environ 58,7 millions d'euros, celles réalisées dans l'Espace économique européen (EEE) d'environ 19,6 millions d'euros. À l'époque des faits, la quasi-totalité de la production mondiale de gluconate de sodium était entre les mains de cinq entreprises, à savoir, premièrement, Fujisawa Pharmaceutical Co. Ltd (ci-après «Fujisawa»), deuxièmement, Jungbunzlauer AG, troisièmement, Roquette Frères SA (ci-après «Roquette»), quatrièmement, Glucona vof (ci-après «Glucona»), une entreprise contrôlée en commun, jusqu'en décembre 1995, par Akzo Chemie BV, filiale à 100 % d'Akzo Nobel NV (ci-après «Akzo»), et de Coöperatieve Verkoop- en Productievereniging van Aardappelmeel en Derivaten Avebe BA (ci-après «Avebe»), et, cinquièmement, ADM.
- 4 En mars 1997, le ministère de la Justice américain a informé la Commission de ce que, à la suite d'une enquête menée sur les marchés de la lysine et de l'acide citrique, une enquête avait également été ouverte concernant le marché du gluconate de sodium. En octobre et décembre 1997 ainsi qu'en février 1998, la Commission a été informée qu'Akzo, Avebe, Glucona, Roquette et Fujisawa avaient reconnu avoir participé à une entente ayant consisté à fixer les prix du gluconate de sodium et à répartir les volumes de vente de ce produit aux États-Unis et ailleurs. À la suite d'accords conclus avec le ministère de la Justice américain, ces entreprises ainsi qu'ADM se sont vu imposer des amendes par les autorités américaines. L'amende infligée à ADM relative à l'entente sur le marché du gluconate de sodium a été incluse dans une amende globale de 100 millions de dollars américains (USD), payée dans le cadre des affaires de la lysine et de l'acide citrique.

- 5 Le 18 février 1998, la Commission a adressé, en vertu de l'article 11 du règlement n° 17 du Conseil, du 6 février 1962, premier règlement d'application des articles [81] et [82] du traité (JO 1962, 13, p. 204), des demandes de renseignements aux principaux producteurs, importateurs, exportateurs et acheteurs de gluconate de sodium en Europe. ADM n'a pas été destinataire de cette demande.
- 6 Faisant suite à la demande de renseignements, Fujisawa a pris contact avec la Commission pour l'informer qu'elle avait coopéré avec les autorités américaines dans le cadre de l'enquête décrite ci-dessus et qu'elle souhaitait en faire autant avec la Commission sur la base de la communication de la Commission du 18 juillet 1996 concernant la non-imposition d'amendes ou la réduction de leur montant dans les affaires portant sur des ententes (JO C 207, p. 4, ci-après la «communication sur la coopération»). Le 12 mai 1998, à la suite d'une réunion qui s'était tenue avec la Commission le 1<sup>er</sup> avril 1998, Fujisawa a remis une déclaration écrite et un dossier comprenant un résumé de l'historique de l'entente et un certain nombre de documents.
- 7 Les 16 et 17 septembre 1998, la Commission a procédé à des vérifications, en application de l'article 14, paragraphe 3, du règlement n° 17, dans les locaux d'Avebe, de Glucona, de Jungbunzlauer et de Roquette.
- 8 Le 10 novembre 1998, la Commission a adressé une demande de renseignements à ADM. Le 26 novembre 1998, ADM a annoncé son intention de coopérer avec la Commission. Au cours de la réunion qui s'est tenue le 11 décembre 1998, ADM a transmis un «premier acompte au titre de s[a] coopération». Une déclaration de l'entreprise et des documents se rapportant à l'affaire ont ensuite été remis, le 21 janvier 1999, à la Commission.
- 9 Le 2 mars 1999, la Commission a adressé des demandes de renseignements détaillées à Glucona, à Roquette et à Jungbunzlauer. Par lettres des 14, 19 et 20 avril 1999, ces entreprises ont fait connaître leur souhait de coopérer avec la Commission

et lui ont fourni certaines informations sur l'entente. Le 25 octobre 1999, la Commission a adressé des demandes de renseignements complémentaires à ADM, à Fujisawa, à Glucona, à Roquette et à Jungbunzlauer.

- 10 Le 17 mai 2000, sur la base des informations qui lui avaient été communiquées, la Commission a adressé une communication des griefs à ADM et aux autres entreprises concernées pour violation de l'article 81, paragraphe 1, CE et de l'article 53, paragraphe 1, de l'accord sur l'EEE (ci-après l'«accord EEE»). ADM et toutes les autres entreprises concernées ont transmis des observations écrites en réponse aux griefs retenus par la Commission. Aucune de ces parties n'a demandé la tenue d'une audition ni contesté la matérialité des faits exposés dans la communication des griefs.
- 11 Le 11 mai 2001, la Commission a envoyé des demandes de renseignements complémentaires à ADM et aux autres entreprises concernées.
- 12 Le 2 octobre 2001, la Commission a adopté la décision C(2001) 2931 final concernant une procédure d'application de l'article 81 CE et de l'article 53 de l'accord EEE (COMP/E-1/36.756 — Gluconate de sodium) (ci-après la «Décision»). La Décision a été notifiée à ADM par lettre du 12 octobre 2001.
- 13 La Décision comprend notamment les dispositions suivantes:

*«Article premier*

[Akzo], [ADM], [Avebe], [Fujisawa], [Jungbunzlauer] et [Roquette] ont enfreint l'article 81, paragraphe 1, CE et — à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1994 — l'article 53, paragraphe 1, de l'accord EEE en participant à un accord et/ou une pratique concertée continue dans le secteur du gluconate de sodium.

L'infraction a duré:

- dans le cas d'[Akzo], d'[Avebe], de [Fujisawa] et de [Roquette], de février 1987 à juin 1995;
- dans le cas de [Jungbunzlauer], de mai 1988 à juin 1995;
- dans le cas d'[ADM], de juin 1991 à juin 1995.

[...]

### *Article 3*

Les amendes suivantes sont infligées pour l'infraction visée à l'article 1<sup>er</sup>:

a) [Akzo]	9 millions d'euros
b) [ADM]	10,13 millions d'euros
c) [Avebe]	3,6 millions d'euros
d) [Fujisawa]	3,6 millions d'euros
e) [Jungbunzlauer]	20,4 millions d'euros
f) [Roquette]	10,8 millions d'euros

[...]»

- 14 Aux fins du calcul du montant des amendes, la Commission a fait application, dans la Décision, de la méthodologie exposée dans les lignes directrices pour le calcul des amendes infligées en application de l'article 15, paragraphe 2, du règlement n° 17 et de l'article 65, paragraphe 5, du traité CECA (JO 1998, C 9, p. 3, ci-après les «lignes directrices»), ainsi que de la communication sur la coopération.
- 15 En premier lieu, la Commission a déterminé le montant de base de l'amende en fonction de la gravité et de la durée de l'infraction.
- 16 Dans ce contexte, en ce qui concerne la gravité de l'infraction, la Commission a, tout d'abord, considéré que les entreprises concernées avaient commis une infraction très grave, eu égard à sa nature, à son impact concret sur le marché du gluconate de sodium dans l'EEE et à l'étendue du marché géographique concerné (considérant 371 de la Décision).
- 17 Ensuite, la Commission a estimé qu'il fallait tenir compte de la capacité économique réelle à porter un préjudice à la concurrence et fixer l'amende à un niveau qui garantisse un effet dissuasif suffisant. Par conséquent, en se fondant sur les chiffres d'affaires mondiaux réalisés par les entreprises concernées par la vente de gluconate de sodium au cours de l'année 1995, dernière année de la période infractionnelle, communiqués par les entreprises concernées à la suite des demandes de renseignements de la Commission et à partir desquels la Commission a calculé les parts de marché respectives de ces entreprises, la Commission a classé celles-ci en deux catégories. Dans la première catégorie, elle a classé les entreprises qui, selon les données dont elle disposait, détenaient des parts du marché mondial du gluconate de sodium supérieures à 20 %, à savoir Fujisawa (35,54 %), Jungbunzlauer (24,75 %) et Roquette (20,96 %). Pour ces entreprises, la Commission a fixé un montant de départ de 10 millions d'euros. Dans la seconde catégorie, elle a classé les entreprises qui, selon les données dont elle disposait, détenaient des parts du marché mondial du gluconate de sodium inférieures à 10 %, à savoir Glucona (environ 9,5 %) et ADM (9,35 %). Pour ces entreprises, la Commission a fixé un montant de départ de l'amende à 5 millions d'euros, c'est-à-dire, pour Akzo et Avebe qui détenaient conjointement Glucona, à 2,5 millions d'euros chacune (considérant 385 de la Décision).

- 18 En outre, afin d'assurer à l'amende un effet suffisamment dissuasif, d'une part, et de tenir compte du fait que les grandes entreprises disposent de connaissances et d'infrastructures juridico-économiques qui leur permettent de mieux apprécier le caractère infractionnel de leur comportement et les conséquences qui en découlent du point de vue du droit de la concurrence, d'autre part, la Commission a procédé à un ajustement de ce montant de départ. Par conséquent, en tenant compte de la taille et des ressources globales des entreprises concernées, la Commission a appliqué un coefficient multiplicateur de 2,5 aux montants de départ déterminés pour ADM et Akzo et a, dès lors, majoré ce montant de départ, de sorte qu'il a été fixé à 12,5 millions d'euros dans le cas d'ADM et à 6,25 millions d'euros dans le cas d'Akzo (considérant 388 de la Décision).
- 19 En ce qui concerne la durée de l'infraction commise par chaque entreprise, le montant de départ a, en outre, été majoré de 10 % par an, soit une majoration de 80 % pour Fujisawa, pour Akzo, pour Avebe et pour Roquette, de 70 % pour Jungbunzlauer et de 35 % pour ADM (considéran­ts 389 à 392 de la Décision).
- 20 C'est ainsi que la Commission a fixé le montant de base des amendes à 16,88 millions d'euros en ce qui concerne ADM. S'agissant d'Akzo, d'Avebe, de Fujisawa, de Jungbunzlauer et de Roquette, le montant de base a été fixé, respectivement, à 11,25, à 4,5, à 18, à 17 et à 18 millions d'euros (considérant 396 de la Décision).
- 21 En deuxième lieu, au titre des circonstances aggravantes, le montant de base de l'amende infligée à Jungbunzlauer a été majoré de 50 % au motif que cette entreprise avait joué un rôle de meneur dans le cadre de l'entente (considérant 403 de la Décision).
- 22 En troisième lieu, la Commission a examiné et rejeté les arguments de certaines entreprises, dont ADM, selon lesquels ces entreprises devaient bénéficier de circonstances atténuantes (considéran­ts 404 à 410 de la Décision).



- 23 En quatrième lieu, en application du titre B de la communication sur la coopération, la Commission a consenti à Fujisawa une «réduction très importante» (à savoir 80 %) du montant de l'amende qui lui aurait été infligée en l'absence de coopération. En outre, la Commission a considéré qu'ADM ne remplissait pas les conditions prévues au titre C de cette même communication pour bénéficier d'une «réduction importante» du montant de son amende. Enfin, en application du titre D de cette communication, la Commission a consenti une «réduction significative» (à savoir 40 %) du montant de l'amende à ADM et à Roquette et de 20 % à Akzo, à Avebe et à Jungbunzlauer (considérants 418, 423, 426 et 427 de la Décision).

### **Procédure et conclusions des parties**

- 24 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 21 décembre 2001, ADM a introduit le présent recours.
- 25 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (troisième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale et, dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure prévues à l'article 64 du règlement de procédure du Tribunal, a posé par écrit des questions aux parties, auxquelles celles-ci ont répondu dans les délais impartis.
- 26 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries lors de l'audience du 18 février 2004.
- 27 Par lettre du 21 juillet 2006, ADM a demandé au Tribunal de prendre en considération un moyen nouveau fondé sur les lignes directrices pour le calcul des amendes infligées en application de l'article 23, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 1/2003 (JO C 210 p. 2, ci-après les «lignes directrices de 2006») au motif que ces

lignes directrices constituent un élément de droit et de fait qui s'est révélé pendant la procédure au sens de l'article 48, paragraphe 2, du règlement de procédure du Tribunal. Eu égard au principe général de bonne administration de la justice, le Tribunal a, sans rouvrir la procédure, invité la Commission à prendre position sur la demande d'ADM. Par courrier du 11 août 2006, la Commission a fait savoir qu'elle estimait qu'il n'y avait pas lieu de faire droit à la demande d'ADM.

28 ADM conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

- annuler l'article 1<sup>er</sup> de la Décision en ce qu'il la vise, ou, à tout le moins, en ce qu'il considère qu'elle a participé à une infraction après le 4 octobre 1994;
  
- annuler l'article 3 de la Décision en ce qu'il la vise;
  
- subsidiairement, annuler ou réduire substantiellement le montant de l'amende qui lui a été infligée;
  
- condamner la Commission aux dépens.

29 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

- rejeter le recours;
  
- condamner ADM aux dépens.

## En droit

- <sup>30</sup> Les moyens invoqués par ADM, qui ont tous trait à la fixation du montant de l'amende qui lui a été infligée, concernent, premièrement, l'applicabilité des lignes directrices au cas d'espèce, deuxièmement, la gravité de l'infraction, troisièmement, la durée de l'infraction, quatrièmement, l'existence de circonstances atténuantes, cinquièmement, sa coopération durant la procédure administrative et, sixièmement, le respect des droits de la défense.

### A — *Sur l'applicabilité des lignes directrices*

#### 1. *Sur la violation des principes de sécurité juridique et de non-rétroactivité des peines*

##### a) Arguments des parties

- <sup>31</sup> ADM fait valoir que la méthode de calcul des amendes établie par les lignes directrices s'écarte radicalement de la pratique antérieure de la Commission en la matière qui, comme la Commission l'admet dans la Décision (considérant 395), consistait à déterminer le montant de l'amende en fonction d'un taux de base représentant un certain pourcentage des ventes sur le marché communautaire concerné. À l'inverse, les lignes directrices introduiraient désormais un taux fixe d'amende, par exemple de 20 millions d'euros en cas d'infraction très grave, indépendamment du volume des ventes du produit concerné.

32 ADM fait observer que, pendant la période concernée dans la présente affaire (allant de l'année 1991 à l'année 1994 ou de l'année 1991 à l'année 1995), la Commission a infligé, en application de cette pratique constante, des amendes dont le montant était généralement situé entre 2 et 9 % du chiffre d'affaires réalisé par la vente du produit en cause sur le marché communautaire. En revanche, l'application de la nouvelle politique issue des lignes directrices aboutirait à des amendes dont le montant serait entre 43 et 153 fois supérieur à celui des amendes qui auraient été infligées sur la base de la pratique antérieure.

33 ADM reconnaît que la Commission dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour augmenter les amendes lorsque la politique en matière de droit de la concurrence exige que soient infligées des amendes à caractère dissuasif plus élevées. Toutefois, en imposant une amende dont le montant s'avère entre 43 et 153 fois supérieur à celui qu'elle aurait fixé selon la pratique antérieure, la Commission aurait manifestement outrepassé cette marge d'appréciation. Contrairement à ce que soutient la Commission, cette conclusion serait corroborée par l'arrêt du Tribunal du 20 mars 2002, *Lögstör Rör/Commission* (T-16/99, Rec. p. II-1633, point 237). D'une part, elle souligne en effet que, dans cet arrêt, le Tribunal a admis la possibilité pour la Commission d'élever le niveau des amendes dans les limites indiquées par le règlement n° 17 à la condition que cela soit nécessaire pour assurer la mise en œuvre de la politique communautaire de la concurrence. Or, ni dans la décision ni dans ses mémoires, la Commission n'aurait fourni une justification ou avancé des preuves démontrant que la mise en œuvre de cette politique nécessite d'infliger des amendes d'un montant entre 43 et 153 fois supérieur à ceux relevés lors de l'examen de la pratique antérieure. D'autre part, elle fait observer que, dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt cité ainsi que dans toutes les autres affaires portant sur l'entente relative aux conduites de chauffage urbain, à l'exception de celle relative à la société ABB, la Commission aurait infligé des amendes d'un niveau comparable à celui qui prévalait lorsque la pratique antérieure de la Commission était appliquée. En effet, fait-elle valoir, les entreprises en cause dans cette entente n'ont été condamnées qu'à des amendes représentant entre 3 et 14 % des ventes affectées, et même ABB ne s'était vu infliger qu'une amende correspondant à 44 % de son chiffre d'affaires affecté.

34 ADM estime que les entreprises concernées doivent être en mesure d'opérer dans des conditions prévisibles. Ainsi que l'expliqueraient également les lignes directrices

(1<sup>er</sup> alinéa), dans la fixation du montant des amendes, la Commission serait tenue de respecter une ligne politique cohérente et non discriminatoire. ADM considère que l'absence de sécurité juridique dans la détermination des amendes est antinomique avec l'idée de mise en œuvre effective du caractère dissuasif d'une amende. Pour que l'effet dissuasif individuel d'une amende soit effectif, il serait indispensable que les entreprises connaissent à l'avance les sanctions applicables. Elle relève qu'une amnistie globale ou une politique d'indulgence efficace requièrent que les sanctions applicables en cas de refus de collaboration soient clairement prédéfinies. De la même manière, il serait déraisonnable de maintenir un état d'incertitude constant quant au niveau des amendes qui peuvent être infligées en cas de violation des règles de concurrence, notamment en raison du laps de temps important nécessaire pour achever les enquêtes sur de telles infractions. Par conséquent, le principe de sécurité juridique exigerait que l'approche que la Commission adopte pour calculer les amendes en vertu de l'article 15, paragraphe 2, du règlement n° 17 puisse être prévue avec un degré suffisant de certitude.

35 ADM ajoute qu'il résulte du manuel des lignes directrices de la Sentencing Commission des États-Unis [point 1B1.11(b)(1), ci-après les «lignes directrices américaines»] et de la jurisprudence d'une cour d'appel fédérale [arrêt *United States v. Kimler*, 167 F. 3d 889 (5th Circ. 1999)] que l'application avec effet rétroactif de nouvelles lignes directrices en matière d'amendes est interdite par la règle *ex post facto* de la Constitution des États-Unis, lorsqu'elle aboutit à infliger une peine plus lourde que celle prévue au moment où l'infraction a été commise.

36 Par conséquent, selon ADM, l'application rétroactive de la nouvelle politique prévue dans les lignes directrices à une infraction qui, comme en l'espèce, a eu lieu avant leur publication et qui a pour effet d'infliger à ADM une amende tellement supérieure au niveau des amendes imposées en vertu de la pratique antérieure, et ce sans que cet écart soit nécessaire pour assurer le respect de la politique en matière de droit de la concurrence, viole le principe de sécurité juridique et est illégal.

37 La Commission conclut au rejet du moyen.

## b) Appréciation du Tribunal

38 Le Tribunal rappelle, tout d'abord, que le principe de non-rétroactivité des lois pénales, consacré à l'article 7 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, comme droit fondamental, constitue un principe général du droit communautaire dont le respect s'impose lorsque des amendes sont infligées pour infraction aux règles de concurrence et que ce principe exige que les sanctions prononcées correspondent à celles qui étaient fixées à l'époque où l'infraction a été commise (arrêt de la Cour du 28 juin 2005, *Dansk Rørindustri e.a./Commission*, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P à C-208/02 P et C-213/02 P, Rec. p. I-5425, point 202; arrêts du Tribunal du 20 mars 2002, LR AF 1998/Commission, T-23/99, Rec. p. II-1705, points 218 à 221, et du 9 juillet 2003, *Archer Daniels Midland et Archer Daniels Midland Ingredients/Commission*, T-224/00, Rec. p. II-2597, point 39).

39 Ensuite, le Tribunal considère que l'adoption de lignes directrices susceptibles de modifier la politique générale de concurrence de la Commission en matière d'amendes peut, en principe, relever du champ d'application du principe de non-rétroactivité.

40 En effet, d'une part, les lignes directrices sont susceptibles de déployer des effets juridiques. Ces effets juridiques découlent non pas d'une normativité propre des lignes directrices, mais de l'adoption et de la publication de celles-ci par la Commission. Cette adoption et cette publication des lignes directrices entraînent une autolimitation du pouvoir d'appréciation de la Commission, qui ne peut se départir de ces dernières sous peine de se voir sanctionner, le cas échéant, au titre d'une violation de principes généraux du droit, tels que l'égalité de traitement, la protection de la confiance légitime et la sécurité juridique (voir, en ce sens, arrêt *Dansk Rørindustri e.a./Commission*, point 38 *supra*, points 209 à 212).

41 D'autre part, les lignes directrices, en tant qu'instrument d'une politique en matière de concurrence, tombent dans le champ d'application du principe de non-rétroactivité, à l'instar de la nouvelle interprétation jurisprudentielle d'une norme établissant une infraction, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 7, paragraphe 1, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (voir, notamment, Cour eur. D. H., arrêts S.W. et C.R. c. Royaume-Uni du 22 novembre 1995, série A n<sup>os</sup> 335-B et 335-C, § 34 à 36 et § 32 à 34; *Cantoni c. France* du 15 novembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V, § 29 à 32, et *Coëme e.a. c. Belgique* du 22 juin 2000, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-VII, § 145), en vertu de laquelle cette dernière disposition s'oppose à l'application rétroactive d'une nouvelle interprétation d'une norme établissant une infraction. Selon cette jurisprudence, tel est en particulier le cas s'il s'agit d'une interprétation jurisprudentielle dont le résultat n'était pas raisonnablement prévisible au moment où l'infraction a été commise, au vu notamment de l'interprétation retenue à cette époque dans la jurisprudence relative à la disposition légale en cause. Il convient toutefois de préciser qu'il ressort de cette même jurisprudence que la portée de la notion de prévisibilité dépend dans une large mesure du contenu du texte dont il s'agit, du domaine qu'il couvre ainsi que du nombre et de la qualité de ses destinataires. Ainsi, la prévisibilité de la loi ne s'oppose pas à ce que la personne concernée soit amenée à recourir à des conseils éclairés pour évaluer, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé. Plus particulièrement, en vertu de l'arrêt *Cantoni c. France* (précité, § 35), il en va spécialement ainsi des professionnels, habitués à devoir faire preuve d'une grande prudence dans l'exercice de leur métier. Aussi peut-on attendre d'eux qu'ils mettent un soin particulier à évaluer les risques qu'il comporte (arrêt *Dansk Rørindustri e.a./Commission*, point 38 *supra*, points 215 à 223).

42 Au vu de ce qui précède, il y a donc lieu de vérifier si la modification que constitue l'adoption des lignes directrices était raisonnablement prévisible à l'époque où les infractions concernées ont été commises.

43 À cet égard, il convient de constater que la principale innovation des lignes directrices consiste à prendre comme point de départ du calcul un montant de base, déterminé à partir de fourchettes prévues à cet égard par lesdites lignes directrices,

ces fourchettes reflétant les différents degrés de gravité des infractions, mais qui, comme telles, n'ont pas de rapport avec le chiffre d'affaires pertinent. Cette méthode repose ainsi essentiellement sur une tarification, quoique relative et souple, des amendes (arrêt Dansk Rørindustri/Commission, point 38 supra, point 225).

44 Ensuite, il convient de rappeler que le fait que la Commission a appliqué, dans le passé, des amendes d'un certain niveau à certains types d'infractions ne saurait la priver de la possibilité d'élever ce niveau dans les limites indiquées par le règlement n° 17, si cela est nécessaire pour assurer la mise en œuvre de la politique communautaire de la concurrence, mais que, au contraire, l'application efficace des règles communautaires de la concurrence exige que la Commission puisse à tout moment adapter le niveau des amendes aux besoins de cette politique (voir, en ce sens, arrêts de la Cour Dansk Rørindustri e.a./Commission, point 38 supra, point 227, du 7 juin 1983, Musique Diffusion française e.a./Commission, 100/80 à 103/80, Rec. p. 1825, point 109, et du 2 octobre 2003, Aristrain/Commission, C-196/99 P, Rec. p. I-11005, point 81; arrêts du Tribunal du 10 mars 1992, Solvay/Commission, T-12/89, Rec. p. II-907, point 309, et du 14 mai 1998, Europa Carton/Commission, T-304/94, Rec. p. II-869, point 89; arrêt Archer Daniels Midland et Archer Daniels Midland Ingredients/Commission, point 38 supra, point 56).

45 Il en découle que les entreprises impliquées dans une procédure administrative pouvant donner lieu à une amende ne sauraient acquérir une confiance légitime dans le fait que la Commission ne dépassera pas le niveau des amendes pratiqué antérieurement ni dans une méthode de calcul de ces dernières (arrêt Dansk Rørindustri e.a./Commission, point 38 supra, point 228).

46 Par conséquent, lesdites entreprises doivent tenir compte de la possibilité que, à tout moment, la Commission décide d'élever le niveau du montant des amendes par rapport à celui appliqué dans le passé. Cela vaut non seulement lorsque la Commission procède à un relèvement du niveau du montant des amendes en



prononçant des amendes dans des décisions individuelles, mais également si ce relèvement s'opère par l'application, à des cas d'espèce, de règles de conduite ayant une portée générale telles que les lignes directrices (arrêt *Dansk Rørindustri e.a./Commission*, point 38 *supra*, points 229 et 230).

47 Ainsi, sous réserve des développements figurant aux points 99 et suivants ci-après, c'est à tort qu'ADM fait en substance valoir que l'augmentation du niveau des amendes par la Commission, dans le contexte de l'entente, serait manifestement disproportionnée par rapport à l'objectif d'assurer la mise en œuvre de la politique de concurrence.

48 De même, la circonstance invoquée par ADM — à la supposer même établie — que l'application de la nouvelle politique aboutirait à des amendes dont les montants seraient entre 43 et 153 fois supérieurs à ceux des amendes qui auraient été infligées sur la base de la pratique antérieure n'est pas susceptible d'entraîner une violation du principe de non-rétroactivité. En effet, eu égard notamment à la jurisprudence citée au point 41 du présent arrêt, il devait être raisonnablement prévisible pour ADM que la Commission puisse à tout moment revoir le niveau général des amendes dans le contexte de la mise en œuvre d'une autre politique de concurrence. Ainsi, ADM devait pouvoir raisonnablement prévoir une telle augmentation — à la supposer même établie — à l'époque où les infractions concernées ont été commises.

49 Enfin, en ce qu'ADM estime que, pour assurer un effet dissuasif des amendes, il serait indispensable que les entreprises connaissent par avance le niveau des amendes auquel elles doivent s'attendre si elles commettent des infractions aux règles communautaires de la concurrence, il suffit de souligner que le caractère dissuasif des amendes ne présuppose nullement que les entreprises connaissent par avance le niveau précis de l'amende auquel elles doivent s'attendre pour un comportement anticoncurrentiel donné.

50 Par conséquent, le moyen tiré de la violation des principes de sécurité juridique et de non-rétroactivité des peines doit être rejeté.

## 2. *Sur la violation du principe d'égalité de traitement*

### a) Arguments des parties

51 ADM soutient que l'application des lignes directrices enfreint le principe d'égalité de traitement, car elle conduit à différencier les entreprises ayant commis une infraction au droit de la concurrence en fonction, non pas de la date de l'infraction, mais de la date d'adoption de la décision de la Commission fixée par cette dernière de manière arbitraire. À titre d'exemple, ADM expose que les entreprises visées par la décision 97/624/CE de la Commission, du 14 mai 1997, relative à une procédure d'application de l'article [82] du traité CE (IV/34.621, 35.059/F-3 — Irish Sugar plc) (JO L 258, p. 1), et par la décision 94/210/CE de la Commission, du 29 mars 1994, relative à une procédure d'application des articles [81] et [82] du traité CE (IV/33.941 — HOV-SVZ/MCN) (JO L 104, p. 34), se sont vu infliger des amendes ne représentant respectivement que 6,8 et 5 % du montant des ventes réalisées sur le marché pertinent, alors que les infractions en cause étaient concomitantes à l'entente sur le gluconate de sodium.

52 La Commission conclut au rejet de ce moyen.

### b) Appréciation du Tribunal

53 Il est de jurisprudence constante que le fait d'avoir appliqué la méthode énoncée dans les lignes directrices pour calculer le montant de l'amende ne saurait être

constitutif d'un traitement discriminatoire par rapport aux entreprises ayant commis des infractions aux règles communautaires de la concurrence durant la même période mais qui, pour des raisons tenant à la date de la découverte de l'infraction ou des raisons propres au déroulement de la procédure administrative les concernant, ont fait l'objet de condamnations à des dates antérieures à l'adoption et à la publication des lignes directrices (voir, en ce sens, arrêt Archer Daniels Midland et Archer Daniels Midland Ingredients/Commission, point 38 supra, points 69 à 73; arrêt du Tribunal du 12 juillet 2001, Tate & Lyle e.a./Commission, T-202/98, T-204/98 et T-207/98, Rec. p. II-2035, points 118 et 119).

- 54 Par conséquent, pour les raisons invoquées dans les arrêts cités au point précédent, il convient également de rejeter le moyen tiré de la violation du principe d'égalité de traitement.

## B — *Sur la gravité de l'infraction*

### 1. *Introduction*

- 55 ADM considère que la Commission n'a pas correctement apprécié la gravité de l'infraction dans le cadre du calcul du montant de l'amende. Les moyens invoqués à ce sujet portent, premièrement, sur l'absence ou l'insuffisance de prise en compte du chiffre d'affaires tiré de la vente du produit en cause, deuxièmement, sur l'absence ou l'insuffisance de prise en compte de la taille limitée du marché du gluconate de sodium, troisièmement, sur la double prise en compte de la nécessité d'un effet dissuasif de l'amende, quatrièmement, sur l'application d'un coefficient de majoration au montant de départ et, cinquièmement, sur l'impact concret de l'entente sur le marché.

- 56 Avant de se prononcer sur le bien-fondé des différents moyens invoqués dans ce contexte, il convient de résumer la méthode suivie par la Commission dans le cas d'espèce quant à l'appréciation et à la prise en compte de la gravité de l'infraction, ainsi qu'elle ressort des considérants de la Décision.
- 57 Il ressort de la Décision que, pour apprécier la gravité de l'infraction, la Commission a, tout d'abord, considéré que les entreprises concernées avaient commis une infraction très grave, eu égard à sa nature, à son impact concret sur le marché du gluconate de sodium dans l'EEE et à l'étendue du marché géographique concerné, qui avait affecté l'ensemble de l'EEE (considérants 334 à 371 de la Décision).
- 58 Ensuite, la Commission a estimé qu'il fallait appliquer aux entreprises concernées un «traitement différencié afin de tenir compte de leur capacité économique réelle [à] porter un important préjudice à la concurrence et [...] fixer l'amende à un niveau qui garantisse un effet dissuasif suffisant». Dans ce contexte, la Commission a indiqué qu'elle tiendrait compte du poids spécifique de chaque entreprise, et donc de l'effet réel de son comportement illicite sur la concurrence (considérants 378 et 379 de la Décision).
- 59 Aux fins de l'appréciation de ces éléments, la Commission a choisi de se fonder sur les chiffres d'affaires réalisés par les entreprises concernées par la vente de gluconate de sodium au niveau mondial au cours de la dernière année de la période infractionnelle, à savoir l'année 1995. La Commission a, dans ce contexte, considéré que, «le marché [du gluconate de sodium étant] [...] global, ces chiffres donn[ai]ent la meilleure indication possible de la capacité des entreprises participantes [à] causer un dommage significatif aux autres opérateurs dans le marché commun et/ou l'EEE» (considérant 381 de la Décision). La Commission a ajouté que, selon elle, cette méthode était corroborée par le fait qu'il s'agissait d'une entente mondiale, dont l'objet était, notamment, de répartir les marchés à l'échelon mondial et, partant, de faire échapper certaines zones du marché de l'EEE à la concurrence. Elle a estimé, de surcroît, que le chiffre d'affaires mondial d'une partie à l'entente

donnait aussi une idée de sa contribution à l'efficacité de l'entente dans son ensemble ou, au contraire, de l'instabilité qui l'aurait affectée si ladite partie n'y avait pas participé (considérant 381 de la Décision).

60 Sur cette base, la Commission a choisi de définir deux catégories d'entreprises, à savoir, d'une part, celle formée par les «trois principaux producteurs de gluconate de sodium [qui] détenaient des parts du marché mondial supérieures à 20 %» et, d'autre part, celle formée par les entreprises «dont les parts de marché étaient sensiblement inférieures sur le marché mondial du gluconate de sodium (moins de 10 %)» (considérant 382 de la Décision). Ainsi, la Commission a fixé un montant de départ de 10 millions d'euros pour les entreprises de la première catégorie, qui comprenait Fujisawa, Jungbunzlauer et Roquette, dont les parts de marché s'élevaient respectivement à environ 36, 25 et 21 %, et un montant de départ de 5 millions d'euros pour les entreprises appartenant à la seconde catégorie, à savoir Glucona et ADM, dont les parts de marché s'élevaient à environ 9 % chacune. Glucona ayant été détenue conjointement par Akzo et Avebe, la Commission a donc retenu pour chacune de ces sociétés des montants de base de 2,5 millions d'euros (considérant 385 de la Décision).

61 Enfin, afin d'assurer à l'amende un effet suffisamment dissuasif, d'une part, et de tenir compte du fait que les grandes entreprises disposent de connaissances et d'infrastructures juridico-économiques qui leur permettent de mieux apprécier le caractère infractionnel de leur comportement et les conséquences qui en découlent du point de vue du droit de la concurrence, d'autre part, la Commission a procédé à un ajustement de ce montant de départ. Par conséquent, en tenant compte de la taille et des ressources globales des entreprises concernées, la Commission a appliqué un coefficient multiplicateur de 2,5 aux montants de départ déterminés pour ADM et Akzo et a donc fixé le montant de l'amende, en fonction de la gravité de l'infraction, à 12,5 millions d'euros dans le cas d'ADM et à 6,25 millions d'euros dans le cas d'Akzo (considérant 388 de la Décision).

*2. Sur l'absence ou l'insuffisance de prise en compte du chiffre d'affaires de la vente du produit en cause*

a) Arguments des parties

- 62 ADM reproche à la Commission de ne pas avoir tenu compte, ou de façon insuffisante, de son chiffre d'affaires réalisé grâce à la vente du produit en cause pour le calcul du montant de base de l'amende.
- 63 D'une part, ADM fait valoir qu'il ressort de la jurisprudence du Tribunal que le chiffre d'affaires réalisé grâce au produit en cause est un élément important dans le calcul des amendes (arrêts du Tribunal du 14 juillet 1994, *Parker Pen/Commission*, T-77/92, Rec. p. II-549, points 92 à 95; du 8 octobre 1996, *Compagnie maritime belge transports e.a./Commission*, T-24/93 à T-26/93 et T-28/93, Rec. p. II-1201, point 233; du 21 octobre 1997, *Deutsche Bahn/Commission*, T-229/94, Rec. p. II-1689, point 127, et du 14 mai 1998, *SCA Holding/Commission*, T-327/94, Rec. p. II-1373, point 176).
- 64 ADM considère que la prise en compte du chiffre d'affaires réalisé grâce au produit en cause dans l'EEE est une base appropriée pour évaluer les atteintes à la concurrence sur le marché du produit concerné au sein de la Communauté ainsi que l'importance relative des participants à l'entente par rapport aux produits en cause. Cette conclusion serait corroborée par la jurisprudence du Tribunal (arrêts du Tribunal *Europa Carton/Commission*, point 44 supra, point 126, et du 14 mai 1998, *KNP BT/Commission*, T-309/94, Rec. p. II-1007, point 108, confirmé sur pourvoi par arrêt de la Cour du 16 novembre 2000, *KNP BT/Commission*, C-248/98 P, Rec. p. I-9641).

- 65 En outre, selon ADM, l'arrêt du Tribunal du 20 mars 2002, HFB e.a./Commission (T-9/99, Rec. p. II-1487, point 442), confirme qu'une prise en compte disproportionnée de la taille globale d'une entreprise pour fixer l'amende est illégale.
- 66 De même, ADM soutient que, dans sa pratique décisionnelle des dernières années concernant des affaires semblables à celles du cas d'espèce [décision 94/601/CE de la Commission, du 13 juillet 1994, relative à une procédure d'application de l'article 85 du traité CE (IV/C/33.833 — Carton) (JO L 243, p. 1); décision 94/815/CE de la Commission, du 30 novembre 1994, relative à une procédure d'application de l'article 85 du traité CE (IV/33.126 et 33.322 — Ciment) (JO L 343, p. 1); décision 86/398/CEE de la Commission, du 23 avril 1986, relative à une procédure d'application de l'article 85 du traité CEE (IV/31.149 — Polypropylène) (JO L 230, p. 1); décision 89/515/CEE de la Commission, du 2 août 1989, relative à une procédure d'application de l'article 85 du traité CEE (IV/31.553 — Treillis soudés) (JO L 260, p. 1), et décision 94/215/CECA de la Commission, du 16 février 1994, relative à une procédure d'application de l'article 65 du traité CECA concernant des accords et pratiques concertées impliquant des producteurs européens de poutrelles (JO L 116, p. 1)], la Commission s'est elle-même fondée sur le volume des ventes réalisées par le produit en cause dans le marché communautaire, ainsi qu'elle l'a par ailleurs reconnu dans la Décision (considérant 395). Or, elle relève que, en s'appuyant dans ces décisions sur ce critère de calcul, la Commission a fixé des amendes dont le montant était compris entre 2 et 9 % du chiffre d'affaires réalisé par les entreprises concernées grâce au produit concerné. ADM souligne que, si la Commission avait également suivi ce critère de calcul dans le cas d'espèce, elle aurait été conduite à lui imposer une amende située entre 66 000 et 236 000 euros. En revanche, en omettant de se tenir à ce critère de calcul, la Commission lui a imposé, en l'espèce, des amendes dont le montant est entre 43 et 153 fois supérieur à celui des amendes qu'elle aurait imposées sur cette base.
- 67 ADM considère que l'approche suivie par la Commission a pour effet de pénaliser un produit de niche à faible valeur marchande de la même manière qu'une entente portant sur un produit ayant une valeur marchande élevée et économiquement significative. Elle estime que, à aucune des étapes du calcul de l'amende, la Commission n'a suffisamment pris en compte le montant limité du chiffre d'affaires qu'elle a réalisé par la vente du gluconate de sodium.

- 68 ADM ajoute que, même en tenant compte des ventes de gluconate de sodium réalisées par elle dans l'EEE sur l'ensemble de la période durant laquelle l'entente a perduré, et pas seulement au cours d'une seule année, l'amende fixée par la Commission reste manifestement disproportionnée. En effet, son chiffre d'affaires réalisé par la vente du gluconate de sodium dans l'EEE entre le mois de juin 1991 et le mois de juin 1995 (soit la durée alléguée par la Commission) ne s'élèverait qu'à environ 7,83 millions d'euros pour le gluconate de sodium et, par conséquent, l'amende représenterait 216 % de ce montant. Entre le mois de juin 1991 et le mois d'octobre 1994 (c'est-à-dire l'ensemble de la période durant laquelle ADM estime avoir participé à l'entente), le chiffre d'affaires réalisé par elle dans l'EEE pour le gluconate de sodium serait d'environ 5,96 millions d'euros et l'amende infligée représenterait 283 % de ce chiffre. Quelle que soit la période précise de participation à l'entente prise en compte, l'amende dépasserait de plus de 200 % la valeur totale des ventes de l'ensemble de la période durant laquelle ADM a participé à l'entente. En effet, une amende correspondant à 644 % des ventes annuelles résulterait de l'application de la méthode suivie par les autorités américaines, citée par la Commission, à une entente ayant duré 32 ans (et non moins de quatre ans).
- 69 Par conséquent, ADM estime que la Commission a non seulement méconnu les principes dégagés par la jurisprudence, mais a également violé le principe de proportionnalité.
- 70 D'autre part, ADM considère que les lignes directrices indiquent qu'il est «nécessaire de prendre en considération la capacité économique effective des auteurs d'infraction à créer un dommage important aux autres opérateurs, notamment aux consommateurs» et qu'elles prévoient en outre, dans le cas de cartels, une pondération éventuelle destinée à refléter «l'impact réel [...] du comportement infractionnel de chaque entreprise sur la concurrence».
- 71 Or, selon ADM, l'impact économique, que ce soit sur la concurrence ou sur les autres opérateurs, peut seulement être évalué par rapport au montant des ventes du produit en cause. Seule la prise en considération de ces ventes permettrait d'estimer l'étendue du préjudice potentiel pour les consommateurs ou pour la concurrence en termes de bénéfice anticoncurrentiel ou d'autres profits illégaux.



- 72 Par conséquent, elle considère que, en omettant de prendre en compte le chiffre d'affaires provenant de la vente du produit en cause, la Commission n'a pas correctement appliqué ses propres lignes directrices.
- 73 Enfin, ADM avance que, en omettant de fournir des motifs spécifiques à l'appui de sa décision de ne pas prendre en compte les ventes qu'ADM a réalisées sur le marché du produit en cause dans l'EEE, la Commission a violé l'obligation de motivation.
- 74 La Commission conclut au rejet des moyens invoqués.

#### b) Appréciation du Tribunal

- 75 ADM soulève la violation, premièrement, du principe de proportionnalité, deuxièmement, des lignes directrices et, troisièmement, de l'obligation de motivation.

#### Sur la violation du principe de proportionnalité

- 76 Ainsi que cela a été reconnu par une jurisprudence constante, la gravité des infractions doit être établie en fonction de nombreux éléments tels que, notamment,

les circonstances particulières de l'affaire et son contexte, et ce sans qu'il existe une liste contraignante ou exhaustive de critères devant obligatoirement être pris en compte (ordonnance de la Cour du 25 mars 1996, SPO e.a./Commission, C-137/95 P, Rec. p. I-1611, point 54, et arrêt de la Cour du 17 juillet 1997, Ferriere Nord/Commission, C-219/95 P, Rec. p. I-4411, point 33; arrêt HFB e.a./Commission, point 65 supra, point 443).

77 De même, il est de jurisprudence constante que, parmi les éléments d'appréciation de la gravité de l'infraction, peuvent, selon les cas, figurer le volume et la valeur des marchandises faisant l'objet de l'infraction ainsi que la taille et la puissance économique de l'entreprise et, partant, l'influence que celle-ci a pu exercer sur le marché pertinent. D'une part, il s'ensuit qu'il est loisible, en vue de la détermination du montant de l'amende, de tenir compte aussi bien du chiffre d'affaires global de l'entreprise, lequel constitue une indication, fût-elle approximative et imparfaite, de sa taille et de sa puissance économique, que de la part de marché des entreprises concernées sur le marché en cause qui est de nature à donner une indication de l'ampleur de l'infraction. D'autre part, il en résulte qu'il ne faut attribuer ni à l'un ni à l'autre de ces chiffres une importance disproportionnée par rapport aux autres éléments d'appréciation, de sorte que la fixation du montant approprié d'une amende ne peut être le résultat d'un simple calcul basé sur le chiffre d'affaires global (voir, en ce sens, arrêt Musique diffusion française e.a./Commission, point 44 supra, points 120 et 121; arrêts Parker Pen/Commission, point 63 supra, point 94; SCA Holding/Commission, point 63 supra, point 176; Archer Daniels Midland et Archer Daniels Midland Ingredients/Commission, point 38 supra, point 188, et HFB e.a./Commission, point 65 supra, point 444).

78 Il en découle que, s'il ne saurait être nié, comme le souligne ADM, que le chiffre d'affaires du produit en cause peut constituer une base appropriée pour évaluer les atteintes à la concurrence sur le marché du produit concerné au sein de la Communauté ainsi que l'importance relative des participants à l'entente par rapport aux produits en cause, il n'en demeure pas moins que cet élément ne constitue, de loin, pas l'unique critère selon lequel la Commission doit apprécier la gravité de l'infraction.

- 79 Par conséquent, contrairement à ce que soutient ADM, ce serait attribuer à cet élément une importance disproportionnée que de limiter, comme elle semble le proposer, l'appréciation à la mise en relation entre l'amende infligée et le chiffre d'affaires du produit en question afin d'apprécier son caractère proportionné.
- 80 En tout état de cause, la seule circonstance invoquée par ADM de ce que l'amende infligée dépasserait le montant du chiffre d'affaires qu'elle a réalisé dans l'EEE par la vente de ce produit au cours de la période concernée par l'entente, ou même le dépasserait de façon significative, ne suffit pas à démontrer le caractère disproportionné de l'amende. En effet, il convient d'apprécier le caractère proportionné de ce niveau d'amende par rapport à l'ensemble des éléments dont la Commission doit tenir compte dans l'appréciation de la gravité de l'infraction, à savoir, la nature même de l'infraction, son impact concret sur le marché concerné et l'étendue du marché géographique. Le bien-fondé de la Décision par rapport à certains de ces critères sera, en suivant les arguments d'ADM, examiné ci-dessous.
- 81 Dès lors, le moyen tiré de la violation du principe de proportionnalité en ce que le montant de l'amende infligée dépasserait le montant du chiffre d'affaires qu'ADM a réalisé dans l'EEE par la vente du produit en cause au cours de la période de l'entente doit être rejeté.

### Sur la violation des lignes directrices

- 82 Ainsi que le Tribunal a déjà eu l'occasion de le constater, les lignes directrices ne prévoient pas que le montant des amendes est calculé en fonction du chiffre d'affaires global ou du chiffre d'affaires réalisé par les entreprises sur le marché concerné. Toutefois, elles ne s'opposent pas non plus à ce que de tels chiffres d'affaires soient pris en compte dans la détermination du montant de l'amende afin

que soient respectés les principes généraux du droit communautaire et lorsque les circonstances l'exigent (voir, en ce sens, arrêts LR AF 1998/Commission, point 38 supra, point 283, confirmé sur pourvoi par arrêt Dansk Rørindustri e.a./Commission, point 38 supra, point 258, et Archer Daniels Midland et Archer Daniels Midland Ingredients/Commission, point 38 supra, point 187).

83 Par conséquent, les lignes directrices ne prévoient pas que les chiffres d'affaires des entreprises concernées — que ce soit le chiffre d'affaires global ou celui tiré de la vente du produit en cause — constituent le point de départ du calcul des amendes et, encore moins, qu'ils constituent les seuls critères pertinents pour déterminer la gravité de l'infraction.

84 En revanche, la Commission peut en tenir compte comme un élément pertinent parmi d'autres. Cela est notamment le cas lorsque, conformément aux troisième à sixième alinéas du point 1 A des lignes directrices, la Commission adapte le montant pour garantir un niveau suffisamment dissuasif des amendes. Dans ce contexte, la Commission tient compte de la capacité effective des auteurs de l'infraction à causer un dommage important aux autres opérateurs et de la nécessité d'assurer à l'amende un caractère suffisamment dissuasif (point 1 A, quatrième alinéa) et procède à une pondération des montants déterminés en fonction du poids spécifique, et donc de l'impact réel, du comportement infractionnel de chaque entreprise sur la concurrence, notamment lorsqu'il existe une disparité considérable dans la dimension des entreprises auteurs d'une infraction de même nature (point 1 A, sixième alinéa).

85 En particulier, la Commission a soutenu dans ses mémoires que, pour apprécier, dans le cadre du traitement différencié entre les entreprises concernées, l'incidence réelle du comportement illicite de chaque entreprise sur la concurrence, elle doit tenir compte du chiffre d'affaires tiré de la vente du produit en cause.

- 86 Ainsi qu'il résulte des considérants 378 à 382 de la Décision, contrairement à ce que soutient ADM, la Commission a, dans ce contexte, bel et bien tenu compte des chiffres d'affaires des parties concernées tirés de la vente du produit en cause. En effet, ainsi qu'il a déjà été constaté aux points 58 et 60 ci-dessus, pour appliquer ledit traitement différencié entre les entreprises concernées, la Commission s'est fondée sur les chiffres d'affaires réalisés par celles-ci en raison de la vente du gluconate de sodium au niveau mondial au cours de la dernière année de la période infractionnelle, à savoir l'année 1995.
- 87 Or, en l'espèce, il s'agit d'un cartel réunissant des entreprises qui détiennent la quasi-totalité des parts de marché du produit pertinent au niveau mondial. En outre, le cartel porte sur la fixation des prix et sur la répartition du marché par l'attribution de quotas de vente. Dans un tel cas, dans le cadre du traitement différencié entre les entreprises concernées, la Commission peut valablement s'appuyer sur les chiffres d'affaires réalisés par les membres de cette entente par leur vente du gluconate de sodium au niveau mondial. En effet, l'objectif de ce traitement différencié étant d'évaluer la capacité économique effective des auteurs d'une infraction à causer un dommage à la concurrence par le comportement infractionnel et, donc, de tenir compte de leur poids spécifique au sein du cartel, la Commission n'a pas dépassé sa large marge d'appréciation en estimant que la part de marché mondial des membres respectifs de l'entente était une valeur indicative appropriée.
- 88 Par conséquent, le moyen tiré de la violation des lignes directrices doit être rejeté.

#### Sur la violation de l'obligation de motivation

- 89 Il est de jurisprudence constante que la motivation exigée par l'article 253 CE doit faire apparaître, d'une façon claire et non équivoque, le raisonnement de l'autorité communautaire, auteur de l'acte incriminé, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction compétente d'exercer

son contrôle. L'exigence de motivation doit être appréciée en fonction des circonstances de l'espèce, notamment du contenu de l'acte, de la nature des motifs invoqués et de l'intérêt que les destinataires ou d'autres personnes concernées directement et individuellement par l'acte peuvent avoir à recevoir des explications. Il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents, dans la mesure où la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences de l'article 253 CE doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (arrêts de la Cour du 2 avril 1998, Commission/Sytraval et Brink's France, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, point 63, et du 30 septembre 2003, Allemagne/Commission, C-301/96, Rec. p. I-9919, point 87).

90 Pour ce qui est d'une décision infligeant des amendes à plusieurs entreprises pour une infraction aux règles communautaires de la concurrence, la portée de l'obligation de motivation doit être notamment déterminée à la lumière du fait que la gravité des infractions doit être établie en fonction d'un grand nombre d'éléments tels que, notamment, les circonstances particulières de l'affaire et son contexte, et ce sans qu'ait été établie une liste contraignante ou exhaustive de critères devant obligatoirement être pris en compte (ordonnance SPO e.a./Commission, point 76 supra, point 54).

91 En l'espèce, la Commission n'a pas calculé le montant de l'amende sur la base du chiffre d'affaires relatif au produit concerné dans l'EEE. Or, contrairement à ce qu'affirme ADM, la Commission n'était pas tenue de calculer le montant de l'amende à imposer à une entreprise sur la base de son chiffre d'affaires relatif au produit concerné dans l'EEE (voir points 86 et 87 ci-dessus). Par conséquent, il ne saurait être reproché à la Commission de n'avoir pas indiqué les motifs pour lesquels elle ne s'est pas servie de ce facteur pour calculer le montant de l'amende infligée.

92 Par conséquent, le moyen tiré de la violation de l'obligation de motivation doit également être rejeté.

### 3. *Sur l'absence ou l'insuffisance de prise en compte de la taille limitée du marché du produit en cause*

#### a) Arguments des parties

- 93 ADM considère que, contrairement à ce qu'elle a affirmé au considérant 377 de la Décision, la Commission n'a pas ou, à tout le moins, pas correctement pris en considération, pour le calcul de l'amende, la taille limitée du marché du produit en cause.
- 94 Premièrement, ADM observe que la Commission a fixé le montant de départ pour toutes les entreprises concernées à 40 millions d'euros dont 5 millions d'euros pour ADM seule (considérant 385 de la Décision). Or, le montant de 40 millions d'euros correspondrait à plus de 200 % des ventes de gluconate de sodium réalisées dans l'EEE en 1995 pour toutes les entreprises concernées. En outre, elle allègue que l'amende finale retenue par la Commission correspondait, avant la réduction pour coopération, à 438 % et, après cette réduction, à 294 % du montant des ventes de gluconate de sodium dans l'EEE en 1995 (considéranants 396 et 440 de la décision).
- 95 Deuxièmement, en comparant l'amende que la Commission lui a infligée dans le cas d'espèce avec celles imposées dans l'affaire «Phosphates de zinc», décision 2003/437/CE de la Commission, du 11 décembre 2001, relative à une procédure d'application de l'article 81 du traité CE et de l'article 53 de l'accord EEE (affaire COMP/E-1/37.027 — Zinc phosphate) (JO 2003, L 153, p. 1), ADM estime que la Commission a violé le principe d'égalité de traitement. Elle relève en effet que, bien que ces deux affaires soient en partie contemporaines et qu'elles soient comparables en termes non seulement de taille des marchés concernés, mais également de gravité et de durée de l'infraction, la Commission a tenu compte de la taille limitée du marché du zinc phosphate en Europe et a, dans cette autre affaire, fixé l'amende globale à 11,95 millions d'euros (ou 75 % du montant global des ventes du produit en cause) contre 40 millions d'euros d'amende globale dans l'affaire du gluconate de sodium (représentant plus de 200 % des ventes du produit en cause dans l'EEE). En outre, ADM observe que, dans l'affaire dite «Phosphates de zinc», le montant de

base avait été fixé à 3 millions d'euros pour les entreprises possédant une part de marché supérieure à 20 % et à 0,75 millions d'euros pour l'entreprise qui présentait une part de marché nettement inférieure. Or, elle rappelle que, dans le cas du gluconate de sodium, la Commission a fixé le montant de départ pour le calcul de l'amende à 10 millions d'euros pour les entreprises dont la part de marché était supérieure à 20 % et à 5 millions d'euros pour celles ayant une part de marché nettement inférieure.

96 Troisièmement, ADM considère que la Décision est, sur ce point, également entachée d'une violation de l'obligation de motivation dans la mesure où il existe, selon elle, une contradiction entre, d'une part, le considérant 377 et, d'autre part, les considérants 394 et 395 de la Décision. En effet, soulève ADM, au considérant 377, la Commission affirme avoir tenu compte du chiffre d'affaires réalisé par le produit en cause alors que, aux considérants 394 et 395, elle rejette les arguments présentés par ADM tendant à ce que ledit chiffre d'affaires soit pris en considération.

97 La Commission conclut au rejet des moyens invoqués. En ce qui concerne la comparaison du cas d'espèce avec l'affaire dite «Phosphates de zinc», la Commission soutient que, dans cette autre affaire, premièrement, les amendes initialement calculées avaient été diminuées de moitié en raison de la limite de 10 % du chiffre d'affaires global prévue à l'article 15 du règlement n° 17 et, deuxièmement, qu'aucune circonstance aggravante n'avait été retenue par la Commission. Par ailleurs, les différences qui pouvaient subsister dans le traitement de ces deux affaires se justifieraient par la marge d'appréciation dont dispose la Commission en la matière.

## b) Appréciation du Tribunal

98 ADM invoque la violation, premièrement, du principe de proportionnalité, deuxièmement, du principe d'égalité de traitement et, troisièmement, de l'obligation de motivation.



## Sur la violation du principe de proportionnalité

- 99 Il convient de rappeler que, en vertu de l'article 15, paragraphe 2, du règlement n° 17, le montant de l'amende est déterminé sur la base de la gravité de l'infraction et de sa durée. En outre, conformément aux lignes directrices, la Commission fixe le montant de départ en fonction de la gravité de l'infraction en tenant compte de la nature même de l'infraction, de son impact concret sur le marché et de l'étendue du marché géographique.
- 100 Ce cadre juridique n'impose donc pas, en tant que tel, à la Commission de tenir compte de la faible taille du marché des produits.
- 101 Cependant, selon la jurisprudence, lors de l'appréciation de la gravité d'une infraction, il incombe à la Commission de tenir compte d'un grand nombre d'éléments dont le caractère et l'importance varient selon le type d'infraction en cause et les circonstances particulières de l'infraction concernée (arrêt *Musique diffusion française e.a./Commission*, point 44 *supra*, point 120). Parmi ces éléments attestant de la gravité d'une infraction, il ne peut être exclu que puisse figurer, selon le cas, la taille du marché du produit en cause.
- 102 Par conséquent, si la taille du marché peut constituer un élément à prendre en considération pour établir la gravité de l'infraction, son importance varie en fonction des circonstances particulières de l'infraction concernée.
- 103 En l'espèce, l'infraction porte notamment sur une entente sur les prix, qui, de par sa nature, est intrinsèquement très grave. En outre, les entreprises parties à l'entente approvisionnaient ensemble plus de 90 % du marché mondial et 95 % du marché

européen (considérant 9 de la Décision). Enfin, il apparaît que le gluconate de sodium est une matière première utilisée dans un nombre de produits finis très variés affectant ainsi de nombreux marchés (considéranrs 6 et 8 de la Décision). Dans ce contexte, la faible taille du marché en cause, à la supposer avérée, n'est que d'une importance moindre par rapport à l'ensemble des autres éléments attestant de la gravité de l'infraction.

104 En tout état de cause, il convient de tenir compte de ce que la Commission a considéré que l'infraction devait être considérée comme très grave au sens des lignes directrices, qui, pour de tels cas, prévoient que la Commission peut «envisager» un montant de départ dépassant les 20 millions d'euros. Toutefois, dans le cas d'espèce, il ressort du considérant 385 de la Décision que la Commission n'a retenu qu'un montant de départ de 10 millions d'euros pour les entreprises appartenant à la première catégorie et de 5 millions d'euros pour celles appartenant à la seconde catégorie, ce qui correspond à la moitié, voire au quart, du montant que, en vertu des lignes directrices, elle aurait pu «envisager» pour des infractions très graves.

105 Cette détermination du montant de départ de l'amende confirme que, comme elle l'a indiqué au considérant 377 de la Décision, la Commission a pris en compte, notamment, la taille limitée du marché de produits en cause.

106 Par conséquent, le moyen tiré de la violation du principe de proportionnalité doit être rejeté.

#### Sur la violation du principe d'égalité de traitement

107 Il y a lieu de rappeler que, conformément à une jurisprudence constante, le principe d'égalité de traitement n'est violé que lorsque des situations comparables sont

traitées de manière différente ou que des situations différentes sont traitées de manière identique, à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié (arrêts de la Cour du 13 décembre 1984, *Sermide*, 106/83, Rec. p. 4209, point 28, et du Tribunal du 14 mai 1998, *BPB de Eendracht/Commission*, T-311/94, Rec. p. II-1129, point 309).

- 108 Il y a lieu de rappeler également que la pratique décisionnelle de la Commission ne sert pas de cadre juridique aux amendes en matière de concurrence, celui-ci étant défini par l'article 15, paragraphe 2, du règlement n° 17, tel que complété par les lignes directrices (voir, en ce sens, arrêt *Dansk Rørindustri e.a./Commission*, point 38 supra, points 209 à 213, et la jurisprudence y citée).
- 109 En outre, la détermination du montant des amendes relève du large pouvoir d'appréciation de la Commission de sorte que les opérateurs ne peuvent placer une confiance légitime dans la détermination par la Commission de tels montants (voir, en ce sens, arrêt *Dansk Rørindustri e.a./Commission*, point 38 supra, points 171 et 172, et la jurisprudence y citée).
- 110 Enfin, il convient de rappeler que le seul fait que la Commission a considéré, dans sa pratique décisionnelle antérieure, qu'un comportement justifiait une amende d'un certain montant n'implique nullement qu'elle soit obligée de porter la même appréciation dans une décision ultérieure (voir notamment, par analogie, arrêts du Tribunal du 17 décembre 1991, *Hercules Chemicals/Commission*, T-7/89, Rec. p. II-1711, point 357; du 14 mai 1998, *Mayr-Melnhof/Commission*, T-347/94, Rec. p. II-1751, point 368, et LR AF 1998/Commission, point 38 supra, points 234 et 337).
- 111 Ainsi, en l'espèce, il convient de considérer que la simple invocation par ADM de la décision dite «Phosphates de zinc» est en soi inopérante, dans la mesure où la Commission n'était pas tenue d'apprécier de la même manière la présente affaire.

- 112 S'agissant de l'application du principe d'égalité de traitement en l'espèce, il convient de souligner que les autres décisions de la Commission intervenues en matière d'amendes ne présentent en principe qu'un caractère indicatif, à plus forte raison lorsque les données circonstancielles de ces autres décisions, telles que les marchés, les produits, les pays, les entreprises et les périodes concernés ne sont pas identiques à celles de la décision attaquée (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 13 janvier 2004, JCB Service/Commission, T-67/01, Rec. p. II-49, point 187).
- 113 Or, en l'espèce, il convient de constater, *prima facie*, que les circonstances de l'entente faisant l'objet de la Décision diffèrent de celles faisant l'objet de la décision dite «Phosphates de zinc». En effet, l'entente sur le marché des phosphates de zinc ne s'étendait qu'au territoire de l'EEE, alors que l'entente sur le gluconate de sodium était mondiale. En outre, contrairement au cas d'espèce, l'entente sur le marché des phosphates de zinc ne réunissait que des entreprises de taille relativement limitée. Ainsi, les chiffres d'affaires mondiaux des entreprises concernées dans la décision dite «Phosphates de zinc» se situaient, pour l'année 2000, entre 7,09 et 278,8 millions d'euros, alors que dans la présente affaire les chiffres d'affaires mondiaux des entreprises concernées pour l'année 2000 se situent entre 314 millions et 14,003 milliards d'euros, dont 13,936 milliards d'euros pour ADM.
- 114 En tout état de cause, à supposer même que toutes les circonstances pertinentes aux fins de la détermination du montant approprié de l'amende de l'affaire faisant l'objet de la décision dite «Phosphates de zinc» puissent être considérées comme comparables avec celles en l'espèce, le Tribunal estime, en vertu de son pouvoir de pleine juridiction, que le montant de base fixé par la Commission pour l'infraction commise par ADM dans le cas d'espèce est approprié eu égard à l'ensemble des éléments relevés par la Commission dans la Décision et à l'appréciation qui est faite de certains de ces éléments dans le présent arrêt.
- 115 Par conséquent, ADM ne peut valablement s'appuyer sur la décision de la Commission dans l'affaire dite «Phosphates de zinc» pour démontrer l'existence d'une violation du principe d'égalité de traitement dans le cas d'espèce.

## Sur la violation de l'obligation de motivation

- 116 Concernant l'existence, alléguée par ADM, d'une contradiction entre, d'une part, le considérant 377 et, d'autre part, les considérants 394 et 395 de la Décision, il y a lieu de noter que, au considérant 377 de la Décision, la Commission a indiqué qu'elle tenait compte, dans le cadre de la fixation des montants de départ, de la taille limitée du marché du gluconate de sodium. Contrairement à ce que soutient ADM, la Commission n'a pas contredit cette indication quand, au considérant 395 de la Décision, elle a rejeté les arguments formulés notamment par ADM et tirés, en substance, de ce que la Commission devait fixer les amendes en fonction du chiffre d'affaires réalisé par les entreprises concernées sur le marché en cause. En effet, d'une part, la circonstance que certaines parties, dont ADM, ne réalisent que peu de chiffre d'affaires sur le marché en cause n'indique pas nécessairement que ce marché est d'une taille limitée. D'autre part, ainsi qu'il a déjà été dit au point 104 ci-dessus, en ne retenant, en l'espèce, qu'un montant de départ de 10 millions d'euros malgré le fait qu'il s'agissait d'une infraction, de par sa nature, très grave, la Commission a tenu compte de la taille limitée du marché. Dès lors, la Décision n'est pas entachée d'une contradiction sur ces points.
- 117 Par conséquent, le moyen tiré de la violation de l'obligation de motivation doit également être rejeté.

4. *Sur la double prise en compte de l'effet dissuasif de l'amende*

a) Arguments des parties

- 118 ADM estime que la Commission a tenu compte deux fois du caractère dissuasif de l'amende pour calculer son montant, à savoir, d'une part, pour qualifier le rôle des participants à l'entente dans le cadre de la fixation du montant de départ

(considérants 378, 382 et 385 de la Décision) et, d'autre part, pour appliquer une majoration de 250 % pour tenir compte de sa taille et de ses ressources globales (considérants 386 à 388 de la Décision). En tout état de cause, si l'argumentation de la Commission devant le Tribunal était correcte, la Décision serait, sur ce point, entachée d'une violation de l'obligation de motivation.

- 119 La Commission conteste avoir effectué une double prise en compte de l'effet dissuasif de l'amende. Au contraire, elle estime avoir procédé en deux étapes distinctes et consécutives, fondées sur des critères différents, pour fixer l'amende à un niveau suffisamment dissuasif (considérants 378 et 380 de la Décision). En outre, la Commission estime avoir suffisamment motivé la Décision sur ce point.

#### b) Appréciation du Tribunal

- 120 ADM invoque ainsi la violation, premièrement, des lignes directrices et, deuxièmement, de l'obligation de motivation.

#### Sur la violation des lignes directrices

- 121 Ainsi qu'ADM le fait valoir à bon droit, la Commission a invoqué la nécessité de fixer les amendes à un niveau dissuasif lorsqu'elle a appliqué aux participants à l'entente un traitement différencié en fonction de leur part de marché, plaçant ainsi ADM dans la catégorie des entreprises ayant une part de marché inférieure à 10 % (considérants 378, 382 et 385 de la Décision). De même, la Commission a invoqué cet élément lorsqu'elle a appliqué à certains membres de l'entente, dont ADM, le coefficient multiplicateur de 2,5 pour tenir compte de leur taille et de leurs ressources globales (considérants 386 à 388 de la Décision).

- 122 Toutefois, pour fixer le montant de départ de l'amende en fonction de la gravité de l'infraction, d'une part, la Commission a qualifié l'infraction en tant que telle en tenant compte d'éléments objectifs, à savoir la nature même de l'infraction, son impact sur le marché et l'étendue géographique de ce marché. D'autre part, la Commission a pris en compte des éléments subjectifs, à savoir des circonstances liées spécifiquement à chaque membre de l'entente, tels que la taille de l'entreprise et ses ressources globales. C'est dans le cadre de cette deuxième partie de son analyse qu'elle a, notamment, poursuivi l'objectif d'assurer un niveau dissuasif de l'amende.
- 123 Or, ainsi que la Commission le soutient à juste titre, même si, dans le cadre de cette deuxième partie de son analyse, elle s'est référée à cet objectif à deux reprises, elle a, en réalité, procédé à un seul calcul, qu'elle a divisé en deux étapes, et qui avait pour objet de fixer l'amende, pour chacun des membres de l'entente, à un niveau tel que, compte tenu de leurs circonstances spécifiques, l'objectif de dissuasion puisse être atteint eu égard à l'ensemble des éléments objectifs et subjectifs de la gravité de l'infraction.
- 124 Dès lors, contrairement à ce que soutient ADM, la Commission n'a pas «compté deux fois» l'élément dissuasif de l'amende.
- 125 Par conséquent, le moyen tiré de la violation des lignes directrices doit être rejeté.

#### Sur la violation de l'obligation de motivation

- 126 Il convient de constater qu'ADM n'a avancé aucun argument concret à l'appui de son affirmation et s'est limitée à reprocher à la Commission de ne pas avoir fourni de motivation pour avoir compté deux fois l'élément dissuasif de l'amende.

- 127 En tout état de cause, il a déjà été jugé aux points 121 à 125 ci-dessus que la Commission n'avait pas pris deux fois en compte l'élément dissuasif de l'amende. Dès lors, elle n'avait pas besoin de fournir une motivation spécifique à ce sujet.
- 128 Par conséquent, le moyen tiré de la violation de l'obligation de motivation doit également être rejeté.

### 5. *Sur l'application d'un coefficient de majoration au montant de départ*

#### a) Arguments des parties

- 129 ADM considère que l'application d'un coefficient de majoration de 2,5 au montant de départ constitue une mesure manifestement disproportionnée qui serait par ailleurs fondée sur un raisonnement erroné et violerait le principe d'égalité de traitement.
- 130 En premier lieu, ADM fait valoir que, compte tenu de ce que les entreprises sont des entités économiques rationnelles, pour que l'amende ait effectivement un caractère dissuasif, il est seulement nécessaire qu'elle soit fixée à un niveau tel que son montant escompté dépasse le bénéfice tiré de l'infraction. Elle estime que si les entreprises réalisent que la perte liée à la sanction annule le bénéfice de l'entente, l'amende aura déjà un effet dissuasif. Cette approche aurait été confirmée par la Cour dans l'arrêt *Musique diffusion française e.a./Commission*, point 44 *supra* (point 108). Elle correspondrait également aux lignes directrices, qui prescrivent (au point I A, quatrième alinéa) d'évaluer l'effet dissuasif par rapport à la capacité des participants à l'entente en cause à porter préjudice aux consommateurs et, par conséquent, exigeraient que tout bénéfice tiré d'une entente illégale soit pris en considération lors de la détermination de l'effet dissuasif approprié. Enfin, cette approche serait une notion commune à d'autres réglementations communautaires.



- 131 Même si l'on acceptait qu'une amende qui ne dépasse pas le niveau d'éventuels profits soit insuffisante, une base rationnelle pour garantir à l'amende un effet dissuasif consisterait à évaluer les profits escomptés de l'entente selon un pourcentage des ventes du produit affecté en lui ajoutant une majoration destinée à prendre en compte les taux d'erreur. Telle serait précisément l'approche rationnelle suivie aux États-Unis. La Cour (arrêt *Musique diffusion française e.a./Commission*, point 44 supra, point 108) et le Tribunal (arrêt *HFB e.a./Commission*, point 65 supra, en particulier point 456) auraient reconnu dans leur jurisprudence l'existence d'un lien entre l'effet dissuasif de l'amende et les profits susceptibles d'être tirés de l'entente.
- 132 ADM ne conteste pas que le chiffre d'affaires global puisse être pris en compte pour le calcul de l'amende. Toutefois, le fait de conférer à celui-ci une importance démesurée aboutirait à une amende disproportionnée. La Commission se limiterait à cet égard à défendre la majoration appliquée par une comparaison en se référant au chiffre d'affaires d'ADM. Or, aucune explication rationnelle ne pourrait justifier que le calcul de la majoration à effet dissuasif ait été centré sur son chiffre d'affaires global. L'approche choisie par la Commission n'expliquerait aucunement pourquoi il fallait réduire à néant les bénéfices réalisés par ADM grâce à la vente de produits n'ayant aucune relation avec l'infraction en cause dans l'objectif de dissuader les entreprises concernées de poursuivre leurs activités au sein d'une entente portant sur le gluconate de sodium.
- 133 En deuxième lieu, dans sa réplique, ADM allègue à titre subsidiaire que, même si le Tribunal devait juger que, contrairement aux conclusions précédemment exposées, la majoration à caractère dissuasif était justifiée au regard de la taille et des ressources globales d'ADM, il n'en resterait pas moins, à son avis, que la Commission ne pouvait pas valablement ajouter à la majoration à effet dissuasif de 7,5 millions d'euros une augmentation supplémentaire de l'amende de 35 % destinée à prendre en compte la durée de l'infraction. Une telle augmentation ne pourrait être en partie justifiée, logiquement, que lorsque la majoration à effet dissuasif est fondée sur les bénéfices éventuels de l'entente. Or, selon elle, plus longue est la durée de l'entente, plus les profits éventuels sont importants et, dès lors, une augmentation destinée à prendre en compte la durée de l'entente est appropriée. La méthode correcte de calcul de l'amende aurait consisté à n'appliquer

la majoration qu'au montant de base de 5 millions d'euros. La Commission semblerait elle-même avoir tenté d'aboutir à ce résultat, car, au considérant 392 de la Décision, elle a déclaré que «le montant de départ déterminé sur la base de la gravité (considérant 385) [était] donc majoré de 35 %». Le considérant 385 de la Décision ferait toutefois uniquement référence au point de départ initial de 5 millions d'euros.

134 En troisième lieu, ADM considère que, en tenant compte, pour la majoration du montant de départ de l'amende, de ce que les entreprises de grande dimension disposent de connaissances et d'infrastructures juridiques et économiques qui leur permettent de mieux apprécier le caractère infractionnel de leur comportement et les conséquences qui en découlent du point de vue du droit de la concurrence (considération 386 de la Décision), la Commission a violé le principe d'égalité de traitement.

135 En effet, selon elle, les entreprises impliquées dans l'infraction sont toutes des groupes multinationaux dont les chiffres d'affaires mondiaux sont supérieurs à 300 millions d'euros et qui, par conséquent, bénéficient toutes d'une expertise juridique interne et externe qui leur permet de déterminer les risques d'entrer dans une entente illégale et d'évaluer les conséquences de l'infraction.

136 En outre, la Décision serait insuffisamment motivée sur ce point.

137 La Commission considère que l'argument tiré de l'augmentation supplémentaire de l'amende de 35 % destinée à prendre en compte la durée de l'infraction est un moyen nouveau qui doit être rejeté comme irrecevable en vertu de l'article 48, paragraphe 2, du règlement de procédure du Tribunal. En outre, la Commission conclut au rejet de tous les autres moyens invoqués.

b) Appréciation du Tribunal

- 138 ADM invoque ainsi la violation, premièrement, du principe de proportionnalité, deuxièmement, du principe d'égalité de traitement et, troisièmement, de l'obligation de motivation.

Sur la violation du principe de proportionnalité

- 139 Dans le cadre de ce moyen, ADM soulève deux griefs différents.

140 D'une part, ADM fait en substance valoir que, compte tenu de ce que les entreprises sont des entités économiques rationnelles et pour que l'amende ait effectivement un caractère dissuasif, il est seulement nécessaire qu'elle soit fixée à un niveau tel que son montant escompté dépasse le bénéfice tiré de l'infraction. À cet égard, il convient de rappeler que la dissuasion est l'une des principales considérations qui doit guider la détermination du montant des amendes (arrêts de la Cour du 15 juillet 1970, *Chemiefarma/Commission*, 41/69, Rec. p. 661, point 173, et du 14 juillet 1972, *BASF/Commission*, 49/69, Rec. p. 713, point 38, ainsi que la jurisprudence citée au point 90 ci-dessus).

141 Or, si l'amende devait être fixée à un niveau qui se limiterait à annuler le bénéfice de l'entente, elle n'aurait pas d'effet dissuasif. Il peut en effet être raisonnablement présumé que des entreprises tiennent rationnellement compte, dans le cadre de leur calcul financier et de leur gestion, non seulement du niveau des amendes qu'elles risquent de se voir infliger en cas d'infraction, mais également du niveau de risque de détection de l'entente. De plus, si l'on réduisait la fonction de l'amende au simple anéantissement du profit ou du bénéfice escompté, on ne tiendrait pas compte à suffisance du caractère infractionnel du comportement en cause au vu de l'article 81,

paragraphe 1, CE. En effet, en réduisant l'amende à une simple compensation du préjudice encouru, l'on négligerait, outre l'effet dissuasif qui ne peut viser que des comportements futurs, le caractère répressif d'une telle mesure par rapport à l'infraction concrète effectivement commise. Ainsi, tant l'effet dissuasif que l'effet répressif de l'amende justifient que la Commission puisse imposer une amende qui, en fonction des circonstances de l'espèce, peut même dépasser substantiellement le montant du bénéfice escompté par l'entreprise en cause.

142 De même, dans le cas d'une entreprise qui, telle qu'ADM, est présente sur un grand nombre de marchés et dispose d'une capacité financière particulièrement importante, la prise en compte du chiffre d'affaires réalisé sur le marché en cause peut ne pas suffire pour assurer un effet dissuasif de l'amende. En effet, plus une entreprise est grande et dispose de ressources globales lui donnant la capacité d'agir de façon indépendante sur le marché, plus elle doit être consciente de l'importance de son rôle quant au bon fonctionnement de la concurrence sur le marché. Partant, les circonstances de fait ayant trait à la puissance économique d'une entreprise qui s'est rendue coupable d'une infraction doivent être prises en considération lors de la fixation du montant de l'amende afin de garantir son effet dissuasif.

143 En outre, ainsi que la Commission l'a relevé sans être contredite sur ce point par ADM, le montant de l'amende retenu pour ADM après application du coefficient multiplicateur de 2,5 ne représente qu'une partie infime, à savoir 0,0538 % de son chiffre d'affaires annuel global, et ne peut, également de ce point de vue, être considéré comme disproportionné.

144 D'autre part, dans son mémoire en réplique, ADM allègue que la Commission ne pouvait en aucun cas ajouter au montant de 7,5 millions d'euros qui comprenait déjà une majoration pour effet dissuasif une augmentation supplémentaire de l'amende de 35 % destinée à prendre en compte la durée de l'infraction. À cet égard, il convient de rappeler, tout d'abord, que, en vertu de l'article 48, paragraphe 2, du règlement de procédure, la production de moyens nouveaux en cours d'instance est interdite à moins que ces moyens se fondent sur des éléments de droit et de fait qui se sont révélés pendant la procédure. En revanche, un moyen qui constitue

l'ampliation d'un moyen énoncé antérieurement, directement ou implicitement, dans la requête introductive d'instance et présentant un lien étroit avec celui-ci, doit être déclaré recevable. Une solution analogue s'impose pour un grief invoqué au soutien d'un moyen (arrêt du Tribunal du 21 mars 2002, Joynson/Commission, T-231/99, Rec. p. II-2085, point 156).

145 En l'espèce, dans sa requête, ADM a invoqué le caractère excessif du coefficient multiplicateur de 2,5 en considérant, en substance, qu'il dépassait ce qui était nécessaire pour assurer un niveau dissuasif de l'amende. Elle fait valoir, dans sa réplique, et à titre subsidiaire par rapport à ce dernier grief que, en tout état de cause, la Commission aurait dû appliquer la majoration de 35 % en raison de la durée de l'entente, non pas au montant obtenu après l'application du coefficient multiplicateur de 2,5, mais à celui déterminé avant l'application de ce coefficient. En cela, ADM invoque un grief qui présente un lien étroit avec celui invoqué dans la requête, procédant ainsi à une simple ampliation du moyen énoncé antérieurement. Par conséquent, il y a lieu d'examiner ce grief quant au fond.

146 Quant au bien-fondé du grief invoqué par ADM, c'est à bon droit que la Commission a appliqué le coefficient multiplicateur basé sur la durée de l'infraction au montant de base déjà augmenté par le coefficient multiplicateur de 2,5. À cet égard, ainsi que cela vient d'être jugé (voir points 140 à 143 ci-dessus), le coefficient multiplicateur de 2,5 est un facteur de dissuasion qui assure, en un premier temps, le caractère suffisamment dissuasif de l'amende par rapport aux caractéristiques de l'entreprise concernée. Or, rien n'empêchait la Commission d'augmenter, ensuite, le chiffre ainsi obtenu par un second facteur qui tient compte, quant à lui, des caractéristiques du comportement infractionnel. En effet, plus des entreprises sont prêtes à commettre des infractions très graves, sur une longue période, plus le besoin de dissuasion est grand.

147 Quant au renvoi au considérant 385 effectué au considérant 392 de la Décision, la Commission a admis devant le Tribunal qu'il s'agissait d'une erreur. Pourtant, cette erreur n'a pas d'effet sur la légalité de la Décision, car il ressort clairement de la manière dont la majoration liée à la durée a été calculée et du renvoi au montant de

départ déterminé sur la base de la gravité de l'infraction — qui comprend la majoration en raison du coefficient multiplicateur de 2,5 — que la Commission envisageait en fait le montant de base retenu pour la gravité de l'infraction après cet ajustement. Cela ressort d'ailleurs également de la séquence logique de l'analyse de la Commission qui, aux considérants 378 à 388 de la Décision, a tenu compte, étape par étape, des circonstances spécifiques liées aux différentes entreprises concernées. Il devient dès lors apparent que le renvoi effectué au considérant 392 concernait, en réalité, non pas le seul considérant 385, mais les considérants 385 à 388. Dans ce contexte, il convient aussi de tenir compte de ce que les lignes directrices précisent à cet égard que la prise en compte de la durée de l'infraction doit conduire «à la fixation d'un éventuel montant additionnel d'amende» (point 1 B, deuxième alinéa).

148 Dès lors, c'est à tort qu'ADM reproche à la Commission d'avoir ajouté à la majoration pour les besoins de la dissuasion une augmentation supplémentaire de l'amende de 35 % destinée à prendre en compte la durée de l'infraction.

149 Par conséquent, le moyen tiré de la violation du principe de proportionnalité doit être rejeté.

#### Sur la violation du principe d'égalité de traitement

150 ADM fait valoir que les entreprises impliquées dans l'infraction appartenaient toutes à des groupes multinationaux qui, partant, bénéficiaient toutes d'une expertise juridique interne et externe leur permettant de déterminer s'il est risqué d'entrer dans une entente illégale et d'évaluer les conséquences de l'infraction.

151 À cet égard, il convient d'observer que, dans la Décision, la Commission a certes envisagé deux raisons pour appliquer au montant de départ de l'amende de certains membres de l'entente, dont ADM, un coefficient multiplicateur de 2,5. En effet, la Commission a invoqué la nécessité, d'une part, d'assurer à l'amende un effet suffisamment dissuasif et, d'autre part, de tenir compte du fait que les entreprises de grande dimension disposent de connaissances et d'infrastructures juridiques et économiques qui leur permettent de mieux apprécier le caractère infractionnel de leur comportement et les conséquences qui en découlent du point de vue du droit de la concurrence (considérant 386 de la Décision).

152 Toutefois, il ressort du considérant 388 de la Décision que c'est essentiellement afin d'assurer un caractère dissuasif à l'amende que la Commission a décidé d'appliquer à ADM le coefficient multiplicateur de 2,5. Or, ainsi qu'il a déjà été mentionné aux points 139 à 143 ci-dessus, c'est à bon droit que la Commission a tenu compte de la nécessité d'assurer à l'amende un effet suffisamment dissuasif et, plus particulièrement, qu'elle a pu estimer, ainsi que l'indique le considérant 387 de la Décision, qu'il y avait lieu de majorer le montant de départ calculé en fonction de l'importance relative du marché en cause pour tenir compte de la taille et des ressources globales des entreprises concernées. En outre, étant donné qu'ADM et Akzo avaient, en 2000, chacune un chiffre d'affaires mondial d'environ 14 milliards d'euros alors que les autres membres de l'entente avaient un chiffre d'affaires oscillant seulement entre 300 millions et 3 milliards d'euros environ, il ne saurait être contesté que, pour réaliser cet objectif, la Commission a valablement pu distinguer deux catégories de membres de l'entente en fonction de leur taille et de leurs ressources globales et majorer le montant de base de l'amende d'ADM et d'Akzo d'un coefficient multiplicateur de 2,5.

153 En ce qui concerne les connaissances et les infrastructures juridiques et économiques des entreprises concernées, le Tribunal estime que celles-ci peuvent être prises en compte pour une majoration du montant de l'amende. En l'espèce, ADM ne conteste pas disposer de ces connaissances et infrastructures juridiques et économiques. Une entreprise comme ADM ayant un chiffre d'affaires mondial en l'an 2000 d'environ 14 milliards d'euros peut d'ailleurs être considérée comme disposant de telles connaissances et infrastructures. Par conséquent, c'est à bon droit que la Commission a retenu l'existence de telles connaissances et

infrastructures afin de majorer le montant de base de l'amende d'ADM. Cette appréciation ne saurait être remise en cause par l'argument d'ADM selon lequel les entreprises de l'autre catégorie disposeraient également de connaissances et d'infrastructures juridiques et économiques de nature à également justifier une majoration de leur amende. En effet, quand bien même cette circonstance serait avérée et ce serait à tort que la Commission n'a pas également retenu cette circonstance à l'égard des entreprises de cette seconde catégorie, cela ne saurait, en tout état de cause, être invoqué par ADM pour obtenir une réduction de la majoration qui lui a été imposée.

- 154 Par conséquent, le moyen tiré de la violation du principe d'égalité de traitement doit être rejeté.

#### Sur la violation de l'obligation de motivation

- 155 ADM affirme, sans fournir plus d'arguments, que la Décision est insuffisamment motivée en ce qui concerne l'application du coefficient multiplicateur de 2,5. À cet égard, il convient de remarquer que, au considérant 386 de la Décision, la Commission a évoqué les deux raisons déjà mentionnées au point 151 ci-dessus pour appliquer le coefficient de majoration. Ensuite, au considérant 387 de la Décision, elle a expliqué que, en raison des chiffres indiqués au considérant 48 de cette même Décision, il fallait classer les membres de l'entente dans deux catégories. Enfin, au considérant 388 de la Décision, elle a indiqué qu'elle considérait que l'application du coefficient multiplicateur de 2,5 était appropriée pour assurer un caractère dissuasif de l'amende.

- 156 En ce qui concerne l'importance du coefficient de majoration appliqué à ADM, la Commission pouvait se limiter à invoquer la taille de cette entreprise, telle qu'elle ressort de façon approximative du chiffre d'affaires global réalisé par celle-ci, et à



souligner la nécessité d'assurer le caractère dissuasif de l'amende. Il ne lui incombait pas, au titre de l'obligation de motivation, d'indiquer les éléments chiffrés relatifs au mode de calcul sous-jacent à ce choix (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 16 novembre 2000, *Sarrió/Commission*, C-291/98 P, Rec. p. I-9991, point 80).

- 157 Dès lors, la Commission a suffisamment motivé la Décision sur ce point et le moyen tiré de la violation de l'obligation de motivation doit également être rejeté.

6. *Sur l'existence d'erreurs d'appréciation relatives à l'impact concret de l'entente sur le marché*

a) Introduction

- 158 Tout d'abord, il y a lieu de rappeler que la gravité des infractions doit être établie en fonction de nombreux éléments (voir point 76 ci-dessus). Dans ce contexte, l'impact concret de l'entente sur le marché concerné peut être pris en compte comme un des critères pertinents.
- 159 Dans ses lignes directrices (point 1 A, premier alinéa), la Commission a indiqué que, pour évaluer la gravité d'une infraction, elle prend en considération, outre la nature propre de cette infraction et l'étendue du marché géographique concerné, «l'impact concret [de l'infraction] sur le marché lorsqu'il est mesurable».

160 En ce qui concerne le cas d'espèce, il ressort des considérants 334 à 388 de la Décision que la Commission a effectivement fixé le montant de l'amende, déterminé en fonction de la gravité de l'infraction, en tenant compte de ces trois critères. En particulier, elle a, dans ce contexte, considéré que l'entente a eu une «incidence réelle» sur le marché du gluconate de sodium (considérant 371 de la Décision).

161 Or, selon ADM, la Commission a commis plusieurs erreurs d'appréciation dans l'évaluation de l'impact concret de l'entente sur le marché en cause. Selon ADM, ces erreurs affectent le calcul du montant des amendes.

b) En ce que la Commission aurait choisi une approche erronée pour démontrer que l'entente a eu un impact concret sur le marché

#### Arguments des parties

162 ADM estime que la Commission n'a pas apporté la preuve de l'existence d'un impact concret de l'entente sur le marché du gluconate de sodium, et ce, notamment, en raison d'erreurs commises dans son approche pour procéder à cette démonstration.

163 Tout d'abord, selon ADM, la Commission s'est limitée à constater que l'entente avait effectivement été mise en œuvre et a déduit de cette circonstance que l'entente devait également avoir eu un impact concret sur le marché. Or, souligne ADM, ainsi qu'il résulte du point 1 A, premier alinéa, des lignes directrices et comme la Commission l'a elle-même admis au considérant 341 de la Décision, la mise en œuvre d'une entente ne saurait être confondue avec l'impact concret de celle-ci sur le marché concerné.

- 164 De même, ADM est d'avis que la Commission ne pouvait valablement s'appuyer sur la durée relativement longue de l'entente pour conclure à l'existence d'un impact concret de celle-ci sur le marché concerné. En effet, selon ADM, en faisant cela, la Commission n'a pas apporté de preuve de l'existence d'un impact concret, mais a uniquement invoqué, de façon illégale, une présomption en ce sens.
- 165 Enfin, quant à l'évolution des prix du gluconate de sodium, ADM considère que la Commission n'a pas, comme elle le devait en vertu des termes du point 1 A, premier alinéa, des lignes directrices, apporté la preuve de ce que l'entente avait eu un impact «mesurable» sur cette évolution. En revanche, selon ADM, la Commission s'est uniquement appuyée sur un graphique saisi dans les locaux de Roquette lors de l'inspection et, lors de la confrontation des conclusions de la Commission tirées de ce graphique avec les argument étayés d'ADM, la Commission a noté que ces «arguments [...] ne démontr[ai]ent pas d'une manière convaincante que la mise en œuvre de l'entente n'[avait] pu jouer aucun rôle dans les fluctuations des prix» (considérant 359 de la Décision). De même, ADM critique le fait que, sans nier en tant que telle la validité de ses arguments, la Commission s'est bornée à observer que l'évolution des prix du gluconate de sodium, telle qu'elle ressortait dudit graphique, «[cadr]ait aussi parfaitement avec une collusion existante» (ibidem). Or, selon ADM, en procédant ainsi, la Commission n'a pas apporté la preuve de l'existence d'un impact concret de l'entente sur le marché, mais a, au contraire, illégalement renversé la charge de la preuve sur les parties.
- 166 La Commission ne conteste pas que les critères de la mise en œuvre et de l'impact concret d'une entente sur le marché concerné ne sauraient être confondus et que c'est à elle d'apporter des preuves à ce sujet. Toutefois, selon elle, en l'espèce, elle n'a pas renversé la charge de la preuve, mais a, en revanche, produit à suffisance de droit une telle démonstration.

### Appréciation du Tribunal

- 167 Au vu des griefs formulés par ADM quant à l'approche même choisie par la Commission pour démontrer que l'entente avait eu un impact concret sur le marché

du gluconate de sodium, il convient de résumer l'analyse effectuée par la Commission, telle qu'elle ressort des considérants 340 à 369 de la Décision, avant de se prononcer sur le bien-fondé des arguments invoqués par ADM.

— Résumé de l'analyse effectuée par la Commission

168 Tout d'abord, au considérant 340 de la Décision, la Commission a introduit son analyse comme suit:

«La Commission estime que l'infraction, commise par des entreprises qui, au cours de la période visée par la présente décision, représentaient plus de 90 % du marché mondial et 95 % du marché européen du gluconate de sodium, avait un impact réel sur ce marché dans l'EEE, car elle a été soigneusement mise en œuvre. Comme les arrangements visaient spécifiquement à restreindre les volumes de vente, à pratiquer des prix supérieurs à ce qu'ils auraient été sinon et à limiter les ventes à certains clients, ils ont dû affecter le schéma normal des comportements sur le marché et, partant, avoir un effet sur ce dernier.»

169 Au considérant 341 de la Décision, elle a souligné que, «[d]ans toute la mesure du possible, une distinction [avait été] faite entre la question de la mise en œuvre des accords et la question des effets produits par celle-ci sur le marché», mais qu'il était «toutefois inévitable que certains éléments factuels utilisés pour parvenir à des conclusions sur ces deux points se recourent».

170 Cela étant, en premier lieu, la Commission a analysé la mise en œuvre de l'entente (considérants 342 à 351 de la Décision). Selon elle, la mise en œuvre de l'entente

était démontrée par différents éléments ayant trait à ce qu'elle considérait être la pierre angulaire de l'entente, à savoir les quotas de vente. En outre, la Commission a invoqué le fait que «[l']entente se caractérisait par le souci constant de fixer des prix cibles et/ou minimaux» et a ajouté que, à son avis, «[c]es prix [devaient] avoir eu un effet sur le comportement des participants, bien qu'ils n'aient pas été systématiquement atteints par ces derniers» (considérant 348 de la Décision). La Commission a conclu qu'«on ne [pouv]ait douter de l'efficacité de la mise en œuvre de [l']entente» (considérant 350 de la Décision).

- 171 En deuxième lieu, la Commission a apprécié l'impact de l'infraction sur le marché du gluconate de sodium. À cet égard, elle s'est tout d'abord référée à l'appréciation du marché pertinent aux considérants 34 à 41 de la Décision. Ensuite, en renvoyant à l'appréciation déjà effectuée aux considérants 235 et 236 de la Décision, la Commission a soutenu ce qui suit en invoquant les deux tableaux (ci-après les «graphiques») saisis dans les locaux de Roquette (considérant 354 de la Décision):

«L'évolution des prix telle qu'elle ressort des [graphiques] trouvés chez Roquette au cours de l'inspection montre que l'objectif poursuivi par les membres de l'entente a été atteint, tout au moins en partie. Les deux [graphiques], qui illustrent l'évolution du prix en [francs français (FRF)] sur le marché européen du gluconate de sodium de 1977 à 1995, montrent une chute en 1985. Ce mouvement a probablement résulté de la disparition de l'ancienne entente et de l'augmentation qui s'en est suivie de l'utilisation des capacités de production. À la fin de [l'année] 1986, le niveau des prix avait quasiment diminué de moitié par rapport au début de [l'année] 1985. Il est très probable que l'application des accords instituant la nouvelle entente à compter de [l'année] 1986 ait sensiblement contribué à la forte augmentation (doublement) du prix constatée entre 1987 et 1989. Après une chute en 1989, moins prononcée qu'en 1985, le niveau de prix est resté, jusqu'en 1995, quelque 60 % plus élevé qu'en 1987.»

172 Aux considérants 235 et 236 de la Décision, auxquels le considérant 354 de celle-ci fait référence, la Commission a noté ce qui suit:

«(235) Deux documents saisis dans les locaux de Roquette pendant l'inspection sont suffisamment explicites et constituent des éléments de preuve des résultats obtenus par l'entente sur le gluconate de sodium. Ils contiennent notamment un [graphique] présentant le prix moyen 'européen' du gluconate de sodium de 1977 à 1995.

(236) [Un des graphiques] montre d'une manière frappante qu'en 1981 et en 1987, lorsque la 'première' et la 'seconde' ententes ont respectivement été mises en œuvre, les prix ont grimpé en flèche. Les prix ont chuté brusquement en 1985, ce qui correspond à la fin de la 'première entente', lorsque Roquette s'en est retirée. Entre 1987 et 1989, le prix du gluconate de sodium a connu une forte augmentation; il a en fait été multiplié par deux. Puis, de 1989 à 1995, il est resté supérieur de quelque 60 % à ce qu'il était pendant la période creuse de 1987. Il y a lieu de noter que, contrairement à la période 1981-1986, le prix du gluconate de sodium a pu être maintenu à un niveau très élevé jusqu'en 1995.»

173 Ensuite, la Commission a résumé, analysé et rejeté les différents arguments invoqués par les parties concernées au cours de la procédure administrative pour réfuter la conclusion qu'elle avait tirée des graphiques saisis dans les locaux de Roquette. En ce qui concerne les arguments d'ADM, qui a en particulier fait valoir que cette même évolution des prix aurait également eu lieu en l'absence d'entente, la Commission a énoncé ce qui suit (considérants 359, 365 et 369 de la Décision):

«(359) [...] Les arguments développés par ADM ne démontrent pas d'une manière convaincante que la mise en œuvre de l'entente n'a pu jouer aucun rôle dans

les fluctuations de prix. S'il est vrai que le scénario proposé par ADM peut se vérifier en l'absence d'entente, celui-ci cadre aussi parfaitement avec une collusion existante. L'augmentation des capacités enregistrée au milieu des années 80 peut avoir été à la fois la cause et le résultat de la disparition de la première entente (1981-1985). En ce qui concerne l'évolution à partir de 1987, elle est pleinement compatible avec la réactivation de l'entente opérée sur cette période. Par conséquent, le fait que le prix du gluconate de sodium ait commencé à augmenter ne saurait totalement s'expliquer par le seul jeu de la concurrence, mais doit s'interpréter à la lumière de l'accord conclu entre les participants sur les 'prix planchers', la répartition des parts de marché ainsi que le système d'information et de surveillance. Tous ces facteurs ont contribué au succès des hausses de prix.

[...]

- (365) [Un des graphiques] trouvé chez Roquette confirme qu'entre 1991 et 1995, soit la période pendant laquelle ADM a participé à l'entente, les prix sont restés stables ou ont légèrement diminué. Rien n'indique que les prix aient chuté fortement et encore moins qu'ils n'étaient pas rentables. La sortie d'ADM du marché s'explique plus vraisemblablement par les graves problèmes techniques qu'elle a connus immédiatement après avoir rejoint l'entente et qui ont perduré. Elle n'a du coup jamais été capable de remplir ses quotas de vente.

[...]

- (369) Enfin, il est inconcevable que les parties aient décidé à plusieurs reprises de se rencontrer partout dans le monde pour s'attribuer des quotas de vente, fixer des prix et se répartir des clients pendant une aussi longue période, compte tenu entre autres des risques courus, si selon elles l'entente n'avait qu'une incidence nulle ou limitée sur le marché du gluconate de sodium.»

## — Appréciation

- 174 Tout d'abord, il convient de rappeler que, selon les termes du point 1 A, premier alinéa, des lignes directrices, dans son calcul de l'amende en fonction de la gravité de l'infraction, la Commission tient, notamment, compte de «l'impact concret [de l'infraction] sur le marché lorsqu'il est mesurable».
- 175 À cet égard, il y a lieu d'analyser la signification exacte des termes «lorsqu'il [c'est-à-dire l'impact concret] est mesurable». En particulier, il s'agit de déterminer si, au sens de ces termes, la Commission peut uniquement tenir compte de l'impact concret d'une infraction dans le cadre de son calcul des amendes si, et dans la mesure où, elle est à même de quantifier cet impact.
- 176 Ainsi que la Commission l'a allégué à juste titre, l'examen de l'impact d'une entente sur le marché concerné implique nécessairement le recours à des hypothèses. Dans ce contexte, la Commission doit notamment examiner quel aurait été le prix du produit en cause en l'absence d'entente. Or, dans l'examen des causes de l'évolution réelle des prix, il est hasardeux de spéculer sur la part respective de chacune de ces dernières. Il convient de tenir compte de la circonstance objective que, en raison de l'entente sur les prix, les parties ont précisément renoncé à leur liberté de se concurrencer par les prix. Ainsi, l'évaluation de l'influence résultant de facteurs autres que cette abstention volontaire des parties à l'entente est nécessairement fondée sur des probabilités raisonnables et non quantifiables avec précision.
- 177 Dès lors, à moins d'ôter à ce critère pouvant être pris en compte pour la détermination du montant de l'amende son effet utile, il ne saurait être reproché à la Commission de s'être appuyée sur l'impact concret d'une entente sur le marché pertinent, malgré le fait qu'elle ne puisse quantifier cet impact ou fournir une appréciation chiffrée à ce sujet.



- 178 Par conséquent, l'impact concret d'une entente sur le marché concerné doit être considéré comme suffisamment démontré si la Commission est en mesure de fournir des indices concrets et crédibles indiquant, avec une probabilité raisonnable, que l'entente a eu un impact sur ce marché.
- 179 En l'espèce, il résulte du résumé de l'analyse effectuée par la Commission (voir points 168 à 173 ci-dessus) que celle-ci s'est appuyée sur deux indices pour conclure à l'existence d'une «incidence réelle» de l'entente sur le marché. En effet, d'une part, elle a invoqué le fait que les membres de l'entente avaient soigneusement mis en œuvre les accords de l'entente (voir, notamment, considérant 340, reproduit au point 168158 ci-dessus) et que celle-ci a perduré pendant une longue période (considérant 369 de la Décision, reproduit au point 173 ci-dessus). D'autre part, elle a estimé que les graphiques saisis dans les locaux de Roquette montraient une certaine concordance entre les prix fixés par l'entente et ceux réellement pratiqués sur le marché par les membres de l'entente (considérant 354 de la Décision, voir point 171 ci-dessus).
- 180 Contrairement à ce que soutient ADM, la Commission ne s'est pas contentée de déduire uniquement de la mise en œuvre effective de l'entente un impact concret sur le marché du gluconate de sodium. En effet, ainsi que cela ressort des extraits de la Décision cités ci-dessus, la Commission a cherché, autant que possible, à examiner de façon séparée la mise en œuvre de l'entente et son impact concret sur le marché en considérant, en substance, que la mise en œuvre d'une entente est une condition préalable et nécessaire à la démonstration d'un impact concret de celle-ci sans pour autant être une condition suffisante de cette démonstration (voir, en ce sens, considérant 341 de la Décision). Certes, au considérant 341 de la Décision, la Commission a admis qu'il était «inévitables que certains éléments factuels utilisés pour parvenir à des conclusions sur ces deux points se recoupent» — raison pour laquelle la Commission n'a pas toujours, comme le soulève ADM, employé des termes appropriés dans le cadre de chacune de ces parties de son analyse. Il n'en demeure pas moins que c'est à tort qu'ADM reproche à la Commission d'avoir confondu la mise en œuvre et l'impact concret de l'entente. Par ailleurs, de par son caractère de condition préalable à l'impact concret d'une entente, la mise en œuvre effective d'une entente constitue un début d'indice de l'existence d'un impact concret de l'entente.

181 En outre, il ne saurait être reproché à la Commission d'avoir considéré que, dans un cas comme celui de l'espèce où les membres de l'entente représentaient plus de 90 % du marché mondial et 95 % du marché de l'EEE du gluconate de sodium et consacraient des efforts considérables à l'organisation, au suivi et à la surveillance des accords de cette entente, la mise en œuvre de celle-ci constituait un indice fort de l'existence d'effets sur le marché, étant entendu (voir point 179 ci-dessus) que, en l'espèce, la Commission ne s'est pas limitée à cette analyse.

182 Qui plus est, la Commission a valablement pu considérer que le poids de cet indice s'accroît avec la durée de l'entente. En effet, le bon fonctionnement d'une entente complexe portant, comme en l'espèce, sur la fixation de prix, la répartition des marchés et l'échange d'informations entraîne notamment d'importants frais d'administration et de gestion. La Commission a, dès lors, raisonnablement pu estimer que le fait que les entreprises ont fait perdurer l'infraction et assuré l'efficacité de sa gestion administrative pendant une longue période, et cela malgré les risques inhérents à de telles activités illicites, indique que les membres de l'entente ont tiré un certain bénéfice de cette entente et, partant, qu'elle a eu un impact concret sur le marché concerné, même si celui-ci n'était pas quantifiable.

183 En ce qui concerne les graphiques saisis dans les locaux de Roquette, il ressort de l'analyse effectuée par la Commission (voir points 171 et 172 ci-dessus) que, sans prétendre que ces graphiques constituaient une preuve irréfutable de l'existence d'un impact de l'entente sur les prix et sans chercher même à quantifier cet impact, la Commission a estimé qu'il était «très probable» que l'application des accords ait «sensiblement contribué» à l'évolution des prix.

184 Il sera examiné ci-après si, comme le soutient ADM, la Commission a commis des erreurs dans l'appréciation des éléments factuels sur lesquels elle a fondé ses conclusions. Toutefois, compte tenu de ce qui a déjà été jugé au point 178 ci-dessus, ADM reproche à tort à la Commission d'avoir suivi une approche erronée pour démontrer que l'entente avait influencé l'évolution des prix du gluconate de sodium. N'est pas de nature à infirmer cette conclusion le fait que, en réponse à des arguments d'ADM, la Commission a, en substance, soutenu qu'elle n'était pas en mesure d'exclure que cette même évolution aurait également pu avoir lieu en

l'absence d'entente, mais que, compte tenu de la mise en œuvre effective de l'entente et du parallélisme entre les prix observés et les prix convenus, cette argumentation n'était pas convaincante. En effet, sans exiger des entreprises concernées, comme le soutient ADM, qu'elles apportent la preuve du contraire, c'est-à-dire une preuve qui, pour les raisons indiquées au point 177 ci-dessus, serait souvent pratiquement impossible à apporter, la Commission a ainsi, au contraire, soigneusement soupesé les différents arguments militant en faveur et à l'encontre de sa propre conclusion.

185 Il découle de tout ce qui précède que la Commission n'a pas adopté une approche erronée pour apprécier l'impact concret de l'entente sur le marché du gluconate de sodium.

c) En ce qui concerne l'appréciation de l'évolution des prix du gluconate de sodium

186 ADM considère que les preuves que la Commission a avancées dans la Décision n'étaient pas la conclusion selon laquelle il serait «très probable que l'application des accords instituant la nouvelle entente à compter de 1986 ait sensiblement contribué à la forte augmentation (doublement) du prix constatée entre 1987 et 1989» (considérant 354 de la Décision). Elle avance, dans ce contexte, deux lignes différentes d'argumentation.

En ce que la Commission n'aurait pas disposé d'informations suffisantes et aurait méconnu les autres facteurs invoqués au cours de la procédure administrative

— Arguments des parties

187 ADM invoque le fait qu'il est improbable que l'entente ait eu d'autres effets que ceux résultant des forces du marché. En effet, il ressortirait des considérants de la

Décision que les entreprises concernées indiquaient elles-mêmes que le prix fixé entre 1986 et 1987 ne couvrait pas le coût des matières premières, et ce même en 1989, lorsque le prix était à son plus haut niveau. Dans une telle situation, le prix aurait, selon ADM, en tout état de cause, augmenté, et ce même en l'absence d'entente.

188 ADM estime également que la Commission avait très peu d'informations quant à la période allant de l'année 1987 à l'année 1989: elle n'aurait pas de preuve du prix qui aurait été convenu avant le 9 août 1989. ADM considère enfin que les prix relatifs à la période comprise entre 1986 et 1987 supposent une stratégie de prédation destinée à forcer la société Finnsugar, société à laquelle ADM avait acheté en 1989 la technologie pour produire du gluconate de sodium (ci-après «Finnsugar»), à abandonner ses plans d'expansion.

189 La Commission conteste cette appréciation, soulignant que, quand le prix d'un produit est ruineux et que l'offre est excédentaire par rapport à la demande, le prix ne peut augmenter que lorsqu'une des entreprises sur le marché est ruinée et quitte celui-ci et qu'aucune entreprise n'aurait pu en l'espèce relever les prix par une simple décision unilatérale sans perdre des parts de marché. La Commission estime dès lors que, bien que cette augmentation ait pu se produire en l'absence d'entente, l'entente a existé et offre l'explication la plus plausible des mouvements de prix constatés.

#### — Appréciation du Tribunal

190 Il est de jurisprudence constante que, aux fins du contrôle de l'appréciation portée par la Commission sur l'impact concret de l'entente sur le marché, il importe surtout d'examiner son appréciation quant aux effets produits par l'entente sur les prix (arrêt Archer Daniels Midland et Archer Daniels Midland Ingredients/Commission, point 38 supra, point 148, et, en ce sens, arrêts du Tribunal du 14 mai 1998, Cascades/Commission, T-308/94, Rec. p. II-925, point 173, et Mayr-Melnhof/Commission, point 110 supra, point 225).

- 191 En outre, la jurisprudence rappelle que, lors de la détermination de la gravité de l'infraction, il y a lieu de tenir compte, notamment, du contexte réglementaire et économique du comportement incriminé (arrêts de la Cour du 16 décembre 1975, *Suiker Unie e.a./Commission*, 40/73 à 48/73, 50/73, 54/73 à 56/73, 111/73, 113/73 et 114/73, Rec. p. 1663, point 612, et *Ferriere Nord/Commission*, point 76 *supra*, point 38) et que, pour apprécier l'impact concret d'une infraction sur le marché, il appartient à la Commission de se référer au jeu de la concurrence qui aurait normalement existé en l'absence d'infraction (voir, en ce sens, arrêt *Suiker Unie e.a./Commission*, précité, points 619 et 620; arrêt *Mayr-Melnhof/Commission*, point 110 *supra*, point 235, et arrêt du Tribunal du 11 mars 1999, *Thyssen Stahl/Commission*, T-141/94, Rec. p. II-347, point 645).
- 192 D'une part, il en résulte que, dans le cas d'ententes, portant notamment sur les prix, il doit être constaté que les accords ont effectivement permis aux entreprises concernées d'atteindre un niveau de prix supérieur à celui qui aurait prévalu en l'absence d'entente. D'autre part, il en découle que, dans le cadre de son appréciation, la Commission doit prendre en compte toutes les conditions objectives du marché concerné, eu égard au contexte économique et éventuellement réglementaire qui prévaut. Il ressort des arrêts du Tribunal rendus dans l'affaire relative au cartel du carton (voir, notamment, arrêt *Mayr-Melnhof/Commission*, point 110 *supra*, points 234 et 235) qu'il convient de tenir compte de l'existence, le cas échéant, de «facteurs économiques objectifs» faisant ressortir que, dans le cadre d'un «libre jeu de la concurrence», le niveau des prix n'aurait pas évolué de manière identique à celui des prix pratiqués (voir, également, arrêt *Archer Daniels Midland et Archer Daniels Midland Ingredients/Commission*, point 38 *supra*, points 151 et 152; arrêt *Cascades/Commission*, point 190 *supra*, points 183 et 184).
- 193 Dans le cas d'espèce, ADM ne conteste pas les faits constatés par la Commission. En particulier, ADM ne conteste pas l'évolution des prix telle que la Commission l'a décrite, d'une part, dans la partie des faits relative à la description des événements (considérants 76 à 80 de la Décision) et, d'autre part, dans l'analyse de l'impact de l'entente sur le marché (considérant 354 de la Décision) en s'appuyant sur des graphiques trouvés chez Roquette au cours de l'inspection.

194 Les faits pertinents, tels qu'ils ressortent des considérants de la Décision, peuvent être résumés comme suit:

- au printemps 1984, l'ancienne entente a pris fin (considérant 76 de la Décision);
  
- pendant environ deux ans (c'est-à-dire jusqu'au printemps 1986 environ), le marché du gluconate de sodium était dominé par le jeu de la libre concurrence (considérant 77 de la Décision);
  
- en mai 1986, les premières initiatives ont été prises pour la mise en place de la nouvelle entente (considérant 79 de la Décision);
  
- en février 1987, la nouvelle entente a été conclue et a perduré, avec plusieurs modifications, jusqu'en 1995 (considérants 79 et 80 de la Décision).

195 Ensuite, l'évolution du prix du gluconate de sodium, telle qu'elle ressort du considérant 354 de la Décision, peut être résumée comme suit:

- en 1985, les prix du gluconate de sodium chutent et, en 1986, ils ont quasiment diminué de moitié par rapport au début de l'année 1985;
  
- entre 1987 et 1989, les prix du gluconate de sodium doublent;

- en 1989, les prix chutent à nouveau, mais de façon moins prononcée qu'en 1985, et se stabilisent, jusqu'en 1995, à un niveau situé à environ 60 % au-dessus du niveau de 1987.

196 En premier lieu, il s'ensuit que, pour apprécier si les accords ont effectivement permis aux entreprises concernées d'atteindre un niveau de prix de transaction supérieur à celui qui aurait prévalu en l'absence d'entente, la Commission a correctement comparé, d'une part, les prix du gluconate de sodium existant entre la fin de l'ancienne entente et la conclusion, en février 1987, de la nouvelle entente, période pendant laquelle le marché était caractérisé par la libre concurrence, avec, d'autre part, les prix pratiqués après 1987, en tenant compte de l'écoulement d'un certain temps nécessaire à la mise en place effective de l'entente.

197 De même, pour comparer la situation des prix effectivement pratiqués avec celle qui aurait prévalu sans entente, la Commission a correctement souligné que, entre 1989 et 1995, les prix ont été caractérisés par une relative stabilité. Or, ainsi que la Commission l'a indiqué au considérant 42 de la Décision, sans être contredite sur ce point par ADM, le marché du gluconate de sodium était, en principe, soumis à d'importantes variations. Par conséquent, la Commission pouvait valablement conclure que, sans entente, les parties n'auraient pas pu escompter une certaine stabilité du prix du gluconate de sodium. ADM n'a invoqué aucun argument pour réfuter cette conclusion.

198 En deuxième lieu, en ce qui concerne le doublement des prix intervenu entre 1987 et 1989, il y a lieu de considérer que, si, comme le soutient ADM, le prix du gluconate de sodium était en 1987 à un niveau ruineux et l'offre était excédentaire comme cela était le cas durant les années 1986 et 1987, il n'est pas concevable que les prix aient pu augmenter en l'absence d'un facteur extérieur. En effet, si l'offre était excédentaire, les prix auraient baissé ou seraient restés bas jusqu'à ce que le produit devienne à nouveau rare, en raison du départ du marché d'un des opérateurs comme lors d'une faillite ou d'une acquisition. Or, en l'espèce, la Commission a constaté que les prix avaient augmenté avec la mise en place effective de la nouvelle entente.

199 Compte tenu de ce qui précède, la Commission pouvait conclure qu'elle disposait d'éléments de preuve concrets et crédibles indiquant que l'entente avait eu un impact concret sur le marché qui était, au sens des lignes directrices, «mesurable» par une comparaison entre le prix hypothétique qui, selon une probabilité raisonnable, aurait prévalu en l'absence d'entente et le prix appliqué à la suite de l'entente.

200 Les arguments invoqués par ADM ne permettent pas d'infirmer cette conclusion. En particulier, la circonstance invoquée par ADM que, selon les déclarations de ses concurrents, ce prix, même à son plus haut niveau, ne couvrait pas même le coût des matières premières n'est pas pertinente. En effet, à supposer que cette circonstance soit établie, il ne peut être exclu que le prix applicable en l'absence d'entente sur un marché à concurrence non perturbé se situerait également en dessous du coût des matières premières, mais le cas échéant à un niveau encore plus éloigné du coût de revient. La Commission a donc correctement analysé les différents arguments invoqués par ADM et par les autres parties au cours de la procédure administrative (voir également point 183 ci-dessus).

201 Par conséquent, c'est à tort qu'ADM reproche à la Commission de ne pas avoir disposé d'informations suffisantes et d'avoir méconnu les autres facteurs invoqués au cours de la procédure administrative.

En ce qu'ADM n'a pas été membre de l'entente au moment de l'augmentation des prix du gluconate de sodium entre 1987 et 1989

#### — Arguments des parties

202 ADM fait valoir que la période d'augmentation des prix du gluconate de sodium entre 1987 et 1989 était antérieure à son engagement dans l'entente et que, par



conséquent, la Commission ne pouvait pas lui infliger une amende plus élevée en raison de l'impact économique que l'entente a eu à un moment où elle n'y participait pas.

203 La Commission conteste le bien-fondé de cette argumentation.

#### — Appréciation du Tribunal

204 Il est de jurisprudence constante que le comportement effectif que prétend adopter une entreprise est sans pertinence aux fins de l'évaluation de l'impact de l'entente sur le marché, seuls doivent être pris en compte les effets résultant de l'infraction dans son ensemble (arrêt de la Cour du 8 juillet 1999, *Commission/Anic Partecipazioni*, C-49/92 P, Rec. p. I-4125, points 150 et 152, et arrêt *Archer Daniels Midland et Archer Daniels Midland Ingredients/Commission*, point 38 *supra*, points 160 et 167).

205 Ainsi que la Commission l'invoque à juste titre, même si ADM n'a rejoint l'entente qu'après le dédoublement des prix du gluconate de sodium entre 1987 et 1989 elle a, pendant toute la période de sa participation, profité des réalisations de l'entente antérieures à son adhésion, à savoir une forte augmentation des prix et une stabilisation à un niveau élevé. De plus, elle en a assuré la pérennité.

206 Dès lors, la Commission pouvait valablement considérer l'entente dans son ensemble pour déterminer l'impact concret de l'entente à l'égard de toutes les parties impliquées. Le moment de l'engagement d'ADM dans l'entente est sans pertinence pour la détermination de l'impact concret de l'entente.

207 Par conséquent, le grief tiré de ce qu'ADM n'a pas été membre de l'entente au moment de l'augmentation des prix du gluconate de sodium entre 1987 et 1989 doit être rejeté.

d) En ce qui concerne la définition du marché pertinent

Arguments des parties

208 ADM estime que la Commission a commis des erreurs dans la définition du marché pertinent. Or, elle souligne que la définition du marché pertinent est nécessaire pour mesurer l'impact de l'entente sur ce marché et que, dès lors, ces erreurs avaient un impact sur le calcul de l'amende.

209 En premier lieu, ADM relève que, même si, dans la Décision, la Commission a elle-même reconnu que le gluconate de sodium peut, selon les applications, être remplacé par d'autres agents, elle a néanmoins exclu les substituts du gluconate de sodium de sa définition du marché pertinent.

210 Or, en agissant de cette manière, la Commission aurait contredit sa propre pratique constante selon laquelle les substituts partiels peuvent faire partie du marché pertinent. De même, selon ADM, la Commission n'a pas correctement appliqué la communication de la Commission sur la définition du marché en cause aux fins du droit communautaire de la concurrence (JO C 372, du 9 décembre 1997, p. 5, ci-après la «communication sur la définition du marché»).

211 En effet, selon elle, les preuves indiquent que, si les acheteurs de gluconate de sodium s'étaient tournés vers des agents de chélation de substitution, ils auraient effectivement réduit à néant une légère, mais significative, augmentation du prix et que, par conséquent, le marché serait plus large que ce que la Commission prétendait. En se basant sur une publication intitulée «Chemical Economics Handbook» (B. Davenport e.a., SRI International 2000, ci-après le «rapport CEH 2000»), elle fait observer ce qui suit:

- mesurés sous l'angle de la corrélation des prix, les agents suivants sont des substituts plus proches du gluconate de sodium que l'acide gluconique: le glucoheptonate, l'HEDTA (en poudre), l'aminotri (acide), l'acide NTA (sec), l'aminotri (sel NA5) et l'acide EDTA (sec);
  
- le glucoheptonate est un substitut plus proche de l'acide gluconique que du gluconate de sodium;
  
- la corrélation entre les prix du gluconate de sodium et du glucoheptonate est supérieure à 96 %, ce qui suggère que ces prix évoluent selon une échelle virtuelle fermée;
  
- les corrélations entre tous les agents de chélation évoqués dans le rapport CEH 2000 et le gluconate de sodium sont supérieures à 60 %, ce qui permet de penser que les prix du gluconate de sodium ont été très sensibles au mouvement des prix des autres agents chélateurs;
  
- la corrélation des prix entre l'acide gluconique et d'autres agents de chélation est supérieure à 60 % à l'exception de deux formes de substitution de NTA.

- 212 En invoquant la communication sur la définition du marché (point 39), plusieurs décisions de la Commission relatives à des opérations de concentration ainsi que l'arrêt de la Cour du 17 décembre 1998, *Baustahlgewebe/Commission* (C-185/95 P, Rec. p. I-8417, point 100), ADM fait valoir qu'un haut degré de corrélation entre les prix des produits est une preuve qu'ils appartiennent au même marché des produits aux fins du droit de la concurrence. Or, il ressortirait du rapport CEH 2000 qu'il existe une concurrence sur les prix pour tous les agents de chélation et que le gluconate de sodium et le glucoheptonate sont généralement interchangeables dans de nombreuses applications.
- 213 Selon ADM, les conclusions du rapport CEH 2000 seraient corroborées par les témoignages des consommateurs interrogés par la Commission au cours de son enquête, par les réponses fournies par les entreprises concernées à la Commission et par des memorandums internes de ces entreprises.
- 214 Par conséquent, selon ADM, aussi bien les éléments de preuves identifiés par la Commission — dont elle a néanmoins tiré des conclusions erronées — que le rapport CEH 2000 démontrent que le marché pertinent aurait dû être défini d'une manière plus large, incluant des produits tels que, notamment, les gluconates et les glucoheptonates, l'acide gluconique, l'acide glucoheptonique, les «eaux mères» et les lignosulfonates.
- 215 Les arguments invoqués par la Commission dans la Décision ne sauraient, selon ADM, infirmer cette conclusion. En effet, il ne serait pas pertinent de chercher à savoir si les substituts du gluconate de sodium sont imparfaits ou partiels, car, ainsi qu'il résulte du point 17 de la communication sur la définition du marché, la Commission a l'obligation de déterminer si un produit de substitution est en mesure de détourner suffisamment de ventes pour mettre en échec une augmentation des prix légère, mais significative, et non pas si un substitut capterait toutes les ventes d'un produit, ce qui se produirait dans le cas d'un substitut parfait. En outre, il serait

faux que l'absence de substitut général du gluconate de sodium, valable pour toutes ses applications possibles, corrobore l'hypothèse selon laquelle le gluconate de sodium est un marché de produits pertinent aux fins du droit de la concurrence (considérant 37 de la Décision). En particulier, elle fait valoir que la Commission n'a pas indiqué d'application spécifique pour laquelle le gluconate de sodium n'a pas de substitut.

216 De même, selon ADM, l'argumentation de la Commission basée sur l'arrêt de la Cour du 13 février 1979, *Hoffmann-La Roche/Commission* (85/76, Rec. p. 461), est erronée. Premièrement, elle relève que, dans cette affaire, la Cour a utilisé le critère de l'existence d'un degré suffisant d'interchangeabilité en vue du même usage entre tous les produits d'un même marché. Or, c'est ce test qui se retrouverait dans les théories économiques qui sous-tendraient la communication sur la définition du marché et qui constituerait également le fondement de son argumentation. Deuxièmement, les faits à l'origine de cet arrêt seraient différents de ceux du cas d'espèce. En effet, alors que, dans cette autre affaire, les vitamines C et E n'auraient pas eu de substituts dans leurs utilisations nutritionnelles, dans le cas d'espèce, la Commission n'aurait identifié aucune application pour laquelle le sodium de gluconate n'a pas de substitut. Troisièmement, elle considère qu'il est plausible que, si seules des quantités limitées de vitamines C et E avaient été vendues en vue d'utilisations techniques, les produits de substitution n'auraient pas eu d'impact sur la stratégie en matière de fixation des prix des vitamines C et E, développée par la partie requérante dans cette autre affaire. La limitation de la dispersion des ventes aux produits de substitution ayant une utilisation technique n'aurait pas réduit à néant l'effet de l'augmentation des prix en raison des bénéfices escomptés des ventes, sur une plus large échelle et à un prix plus élevé, destinées à des applications nutritionnelles pour lesquelles aucun substitut n'était disponible.

217 ADM estime que, en tout état de cause, l'importance cruciale que la Commission accorde, au considérant 37 de la Décision ainsi que dans son mémoire en défense, point 78, aux témoignages des clients est contestable. Le considérant 37 de la Décision définirait les clients comme «des préparateurs qui fabriquent une diversité de produits pour différents secteurs industriels, et exploitent donc au moins deux propriétés du gluconate de sodium». Or, rien n'étayerait cette affirmation. En fait, le rapport de la CEH 2000 suggérerait que les entreprises qui achètent du gluconate de

sodium afin de fabriquer d'autres produits seraient généralement spécifiques à une industrie particulière. Aucun des clients interrogés ne semblerait correspondre à la définition de la Commission.

218 ADM fait également remarquer que, dans l'affaire Dow Chemical Company, la US Federal Trade Commission a conclu que, nonobstant leurs applications, les agents chélateurs formaient un marché économique.

219 En deuxième lieu, ADM note que, au considérant 38 de la Décision, la Commission a constaté que «la grande majorité des clients que la Commission a interrogés sur la question de la substituabilité ont répondu qu'ils ne pourraient pas remplacer le gluconate de sodium par un autre produit dans leur procédé industriel». Selon ADM, cette conclusion est erronée. Les preuves collectées à cet égard par la Commission auprès des consommateurs seraient sélectives, ambiguës et viciées par la nature des questions posées.

220 À cet égard, premièrement, ADM soutient que cinq des douze utilisateurs finaux, qui ont répondu à la question posée par la Commission, ont estimé que le gluconate de sodium était substituable, bien que l'un d'eux ait précisé que l'acide gluconique était le produit de substitution. Ces réponses auraient été confirmées par un distributeur qui aurait spontanément indiqué qu'il existait un certain nombre de substitués. ADM souligne que les acheteurs, qui ont répondu à la question et qui ont confirmé la substituabilité du gluconate de sodium, représentaient la majorité des sociétés opérant dans les secteurs du traitement des surfaces et de la détergence industrielle (Solvay, Chemische Werke Kluthe et Henkel), absorbaient 50 % des ventes de gluconate de sodium et comprenaient deux des plus gros consommateurs en volume (Henkel et British Gypsum).

221 Deuxièmement, elle fait valoir qu'un seul des autres acheteurs interrogés a motivé sa réponse alors que, dans sa communication sur la définition du marché (point 40), la Commission a elle-même souligné que des réponses à ce sujet ne pourraient être retenues que lorsqu'elles sont suffisamment soutenues par des éléments de fait.

- 222 Troisièmement, ADM estime que, dans le questionnaire envoyé par la Commission, celle-ci n'a pas posé la bonne question. Elle se serait en effet contentée de demander aux acheteurs s'ils pouvaient remplacer le gluconate de sodium, plutôt que de les interroger sur leur réaction éventuelle à une légère mais significative augmentation permanente du prix. Elle relève, en outre, que, parmi les réponses négatives, une seule était motivée, sans qu'il soit possible de déterminer clairement si des difficultés techniques mineures empêchaient la substitution ou si les acheteurs ne pouvaient jamais se rabattre sur un autre produit même en présence d'une augmentation durable du prix du gluconate de sodium.
- 223 En troisième lieu, ADM observe que, au considérant 38 de la Décision, la Commission a considéré que «le seul fait que les producteurs de gluconate de sodium aient noué une entente, y aient participé et consacré des ressources pendant une longue période et qu'ils aient choisi de ne pas l'étendre, par exemple aux eaux mères, montre qu'ils considéraient que le gluconate de sodium formait un marché de produits en cause».
- 224 Or, ADM fait valoir que, contrairement aux affirmations de la Commission, les éléments de preuve laissent supposer que les parties étaient préoccupées par l'éventualité que les clients se tournent vers des produits de substitution non contrôlés par les membres de l'entente et qu'elles avaient cherché, en vain, à étendre les accords aux eaux mères pour prévenir toute fraude à l'entente. En outre, l'élément invoqué par la Commission, à savoir la participation à l'entente, peut avoir de nombreuses raisons et ne corrobore pas en tant que telle la conclusion tirée.
- 225 La Commission conclut au rejet de l'ensemble des arguments d'ADM.

### Appréciation du Tribunal

- 226 Il y a lieu d'observer, à titre liminaire, que, aux considérants 34 à 41 de la Décision, la Commission a examiné le marché de produit en cause et a défini ce marché comme

étant celui du gluconate de sodium dans ses formes solides et liquides et de son produit de base, l'acide gluconique. En outre, en réponse à des arguments qu'ADM a soulevés au cours de la procédure administrative, elle a admis qu'il existait un certain nombre de produits de substitution partielle pour le gluconate de sodium, selon l'usage qui en est fait, mais a considéré que rien ne prouvait que ces produits exerceraient une contrainte effective sur les prix de ce dernier. Elle a, au contraire, estimé que plusieurs éléments contredisaient la thèse défendue par ADM. Ainsi, elle a invoqué qu'il n'y avait pas de produits de substitution complète pour le gluconate de sodium et que, étant donné que ce produit était plus respectueux de l'environnement, certains utilisateurs le préféreraient à des produits de substitution potentiels. En outre, elle a considéré que ce point de vue était confirmé, d'une part, par les réponses fournies par des clients des membres de l'entente et, d'autre part, par l'existence même de l'entente qui était limitée au gluconate de sodium et constituait ainsi, à son avis, un indice de ce que les membres eux-mêmes considéraient le marché comme étant limité au gluconate de sodium (considérants 37 et 38 de la Décision).

227 En outre, dans la partie de la Décision relative à l'impact concret de l'entente sur le marché, la Commission a renvoyé à l'examen du marché résumé au point précédent (considérant 353 de la Décision).

228 ADM fait en substance valoir que la Commission a défini le marché des produits en cause de façon trop restreinte en excluant les produits de substitution du gluconate de sodium.

229 À ce sujet, il importe de souligner, tout d'abord, qu'ADM ne soulève pas ce grief de la définition erronée du marché des produits en cause pour démontrer que la Commission a violé l'article 81, paragraphe 1, CE. Elle ne conteste pas avoir commis une infraction à cette disposition par sa participation à l'entente sur le marché du gluconate de sodium. L'unique objectif qu'ADM poursuit, dans le présent contexte,



est d'établir que la Commission lui a infligé une amende trop élevée, en particulier, parce qu'elle a, de l'avis d'ADM, conclu à l'existence d'un impact concret de cette entente sur le marché en cause et a tenu compte de cet élément dans la fixation du montant de l'amende.

230 Or, cette argumentation est susceptible d'être suivie uniquement si ADM démontre que, si la Commission avait autrement défini le marché des produits en cause, elle aurait dû constater que l'infraction n'avait pas eu d'impact concret sur le marché défini comme étant celui du gluconate de sodium et de ses substituts (voir point 178 ci-dessus).

231 En effet, seule une telle démonstration est de nature à invalider l'appréciation du montant de l'amende effectuée par la Commission en fonction de la gravité de l'infraction.

232 Ainsi qu'il a déjà été jugé aux points 196 et 197 ci-dessus, dans le cas d'espèce, pour conclure à l'existence d'un impact réel de l'infraction sur le marché du gluconate de sodium, la Commission a comparé les prix effectivement pratiqués avec les prix qui auraient prévalu sans entente et s'est, à cet égard, appuyée sur une double constatation. Premièrement, elle a comparé, d'une part, les prix du gluconate de sodium pratiqués pendant la période antérieure à l'entente, caractérisée par la libre concurrence, avec, d'autre part, les prix pratiqués après un certain temps qui a été nécessaire à la mise en place effective de l'entente en 1989. Deuxièmement, elle a constaté que, entre 1989 et 1995, les prix ont été relativement stables alors que, de façon générale, ce marché se caractérise par une grande fluctuation des prix (considérant 354 de la Décision).

233 Dans une telle situation, pour que l'argumentation d'ADM tirée d'erreurs dans la définition du marché pertinent puisse aboutir, celle-ci devrait démontrer qu'une comparaison de la situation des prix effectivement pratiqués sur le marché plus large

correspondant à la définition qu'elle défend avec celle qui, sur ce même marché plus large, aurait prévalu sans entente, indique que l'entente n'a pas eu d'impact sur ce marché. En effet, ainsi qu'il a été jugé au point 178 supra, c'est uniquement dans une telle circonstance que la Commission n'aurait pas pu s'appuyer sur le critère de l'impact concret de l'entente dans le cadre de son calcul de l'amende en fonction de la gravité de l'infraction.

234 Or, à cet égard, ADM se limite à affirmer que «les conclusions de la Commission sur le marché du produit pertinent jouent un rôle central dans son évaluation de l'impact économique», que les erreurs prétendument commises par celle-ci «altèrent ainsi l'opinion que la Commission s'est faite sur l'impact économique et vicient son calcul des amendes» et, enfin, que, si la Commission avait défini le marché en incluant les substituts du gluconate de sodium, celle-ci «aurait conclu à l'inefficacité de toute tentative par les parties de contrôler le prix du gluconate de sodium».

235 Certes, ADM emploie une partie importante de ses mémoires à l'analyse des données relatives au marché des gélatines et à la discussion des théories économiques pertinentes pour la définition du marché en cause en droit de la concurrence.

236 Toutefois, ADM ne s'efforce aucunement de réfuter l'analyse que la Commission a faite dans la Décision en ce qui concerne le marché du gluconate de sodium, en fournissant ne serait-ce qu'une ébauche de comparaison entre le niveau des prix qui avaient effectivement été pratiqués, pendant la période de l'entente, sur le marché plus large des agents de chélation avec celui qui, selon toute probabilité, aurait prévalu sur ce même marché plus large en l'absence d'entente limitée sur le gluconate de sodium.

- 237 Dès lors, ADM reste en défaut de démontrer ou bien d'avancer des éléments qui, mis ensemble, constitueraient un faisceau d'indices cohérents montrant avec une probabilité raisonnable que l'impact de l'entente relatif au gluconate de sodium sur le marché plus large des agents de chélation aurait été inexistant ou, à tout le moins, négligeable.
- 238 Par conséquent, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si, comme le prétend ADM, la Commission a commis une erreur de droit en excluant, pour les besoins de la Décision, les substituts du gluconate de sodium du marché des produits en cause, il y a lieu de rejeter le grief tiré de la définition erronée du marché en cause.
- 239 Eu égard à tout ce qui précède, il convient de conclure qu'ADM n'a pas établi que la Commission a commis des erreurs dans l'appréciation de l'impact concret de l'entente sur le marché.

*C — Sur l'existence d'erreurs d'appréciation relatives à la durée de l'infraction*

- 240 ADM considère que la Commission a commis des erreurs d'appréciation en considérant que l'infraction a perduré jusqu'au mois de juin 1995. Elle fait valoir, d'une part, qu'elle a mis fin à sa participation à l'entente au cours de la réunion du 4 octobre 1994 à Londres et, d'autre part, que la réunion tenue entre les 3 et 5 juin 1995 à Anaheim (Californie) ne saurait être considérée comme une poursuite de l'infraction. Dès lors, selon ADM, l'amende doit être réduite en conséquence.

1. *En ce qu'ADM aurait cessé sa participation à l'entente lors de la réunion du 4 octobre 1994 à Londres*

a) Arguments des parties

- 241 Selon ADM, c'est à tort que la Commission a rejeté les arguments présentés par elle et a conclu, aux considérants 319 à 323 de la Décision, qu'elle n'a pas mis fin à sa participation à l'entente lors de la réunion du 4 octobre 1994 mais que sa participation a perduré jusqu'au mois de juin 1995.
- 242 Tout d'abord, en se référant à l'arrêt du Tribunal du 6 avril 1995, Tréfileurope/Commission (T-141/89, Rec. p. II-791, point 85), et à l'arrêt BPB de Eendracht/Commission, point 107 supra (point 203), ADM fait valoir qu'une entreprise met fin à sa participation à une entente lorsqu'elle s'en désolidarise ouvertement par elle-même et se retire de l'accord. Or, c'est ce qu'ADM aurait fait au cours de la réunion du 4 octobre 1994.
- 243 Elle invoque en effet que, lors de cette réunion, ses représentants ont informé les autres participants qu'elle quitterait le groupe si les questions en suspens sur les quotas n'étaient pas résolues. Aucun accord n'aurait été trouvé et ses représentants seraient partis, ainsi qu'il résulterait du document 6 de la Commission. Elle souligne que la Commission a repris à son compte ce récit de la réunion du 4 octobre 1994 (considérant 228 de la Décision). Ces faits correspondraient non seulement aux conclusions de la Commission elle-même selon lesquelles les réunions étaient devenues progressivement tendues avant cette réunion, mais aussi aux preuves que Jungbunzlauer avait fournies à la Commission en ce qui concerne cette réunion.
- 244 En outre, ADM fait remarquer que, en confirmant son retrait de l'entente, elle a cessé de communiquer ses chiffres de vente à l'entente, ce que la Commission a

reconnu au considérant 228 de la Décision. Contrairement à l'interprétation défendue par la Commission au considérant 321 de la Décision, cet acte n'aurait pas constitué une simple stratégie de négociation au sein de l'entente, qui aurait illustré sa ferme intention de poursuivre des activités restrictives. En effet, elle souligne qu'il s'agissait d'un comportement objectif qui a clairement été compris par les autres parties et qui indiquait qu'elle cessait d'appartenir à l'entente.

<sup>245</sup> La Commission conclut au rejet de cette argumentation.

#### b) Appréciation du Tribunal

<sup>246</sup> En premier lieu, il convient de rappeler que, selon la jurisprudence invoquée par ADM elle-même (voir point 242 ci-dessus), il ne pourrait être conclu à la cessation définitive de son appartenance à l'entente que si ADM s'était distanciée publiquement du contenu des réunions.

<sup>247</sup> Or, il résulte de la propre description des faits par ADM qui, par ailleurs, concorde avec celle contenue dans la Décision (voir, notamment, considérants 228 et 321) que, lors de la réunion du 4 octobre 1994 à Londres, ADM ne s'est pas distanciée ouvertement des objectifs de l'entente et des moyens de mise en œuvre pour atteindre ces objectifs, notamment la répartition de quotas de vente de gluconate de sodium entre les membres de celle-ci. Tout au contraire, il en résulte qu'ADM a cherché, en vain, à résoudre le conflit qui éclatait entre les membres du cartel et à parvenir à un compromis sur les quantités de vente. Une telle attitude témoigne plutôt d'une acceptation de principe de la mise en œuvre de l'entente. Par conséquent, au considérant 321 de la Décision, la Commission pouvait valablement qualifier le comportement d'ADM lors de cette réunion de stratégie visant à obtenir plus de concessions de la part des autres membres de l'entente plutôt que de cessation de l'appartenance à celle-ci.

- 248 Il ne ressort en outre d'aucun document invoqué par ADM que les autres membres de l'entente auraient compris son comportement lors de cette réunion comme une distanciation publique du contenu même de l'entente.
- 249 En effet, premièrement, la lettre adressée le 21 mai 1999 par Jungbunzlauer à la Commission, ne comporte aucune description du comportement d'ADM lors de la réunion du 4 octobre 1994 à Londres. Il y est uniquement indiqué que, «[l]orsque, le 4 octobre 1994 à Londres, Roquette a déclaré qu'elle ne respecterait plus aucun [des] accords [de l'entente], ceux-ci ont pris fin».
- 250 Deuxièmement, dans la lettre adressée le 12 mai 1998 par Fujisawa à la Commission, cette partie n'a fourni aucune description de cette réunion à laquelle, par ailleurs, ainsi qu'il ressort du considérant 224 de la Décision, elle n'a pas pris part. Tout au contraire, dans cette lettre Fujisawa a indiqué que l'entente n'a été terminée qu'en 1995.
- 251 Troisièmement, la description de cette réunion par Jungbunzlauer dans sa lettre adressée le 30 avril 1999 à la Commission ne contient pas non plus d'indications de ce que, lors de cette réunion, ADM aurait déclaré vouloir se retirer de l'entente. Au contraire, Jungbunzlauer a indiqué, dans cette lettre, qu'ADM avait demandé un réaménagement des quantités de ventes mais n'avait pas été suivie.
- 252 En deuxième lieu, en ce qu'ADM invoque que, à la suite de cette réunion, elle a cessé de communiquer ses chiffres de vente aux autres membres de l'entente, il y a lieu d'observer que, ainsi qu'il ressort des considérants 81 à 90 de la Décision, l'entente a consisté en un mécanisme complexe visant à la répartition des marchés, la fixation de prix et l'échange d'informations sur les clients. Le simple fait, à le supposer établi, qu'ADM ait cessé, à la suite de cette réunion, de transmettre aux autres membres de l'entente ses chiffres de vente ne démontre pas que l'entente a cessé d'exister ou qu'ADM a cessé d'y participer.

253 Par conséquent, ADM n'a pas établi que la Commission a commis des erreurs d'appréciation en considérant qu'ADM n'a pas mis fin à sa participation à l'entente lors de la réunion du 4 octobre 1994.

## 2. *Quant à la nature de la réunion s'étant tenue du 3 au 5 juin 1995 à Anaheim*

### a) Arguments des parties

254 ADM estime que, contrairement à ce que soutient la Commission (considérants 232 et 322), la réunion du 3 au 5 juin 1995 ne saurait être considérée comme la poursuite de l'infraction. En effet, d'une part, cette réunion aurait coïncidé avec une réunion industrielle. D'autre part, lors de cette réunion, les participants auraient cherché à regrouper les quotas de vente initiaux de manière anonyme (considérant 232 de la Décision). Or, le système anonyme d'échange d'informations quant au volume proposé n'aurait pas été une forme illégale d'échange d'informations. En effet, ce système aurait impliqué que les parties additionnent les volumes de vente de manière qu'aucune information spécifique à une entreprise ne soit révélée à un quelconque participant. Il n'aurait pas compris de mécanisme de surveillance des ventes spécifiques aux entreprises, des accords de prix ou de répartition des ventes, ce que la Commission aurait considéré comme des éléments clés de l'entente sur le gluconate de sodium. En tout état de cause, le système prévu par les participants pour atteindre l'objectif d'établir la taille totale du marché aurait échoué.

255 Les indications contenues dans un document obtenu auprès de Roquette et invoqué par la Commission aux considérants 233 et 322 de la Décision selon lesquelles cette réunion aurait porté sur des «compensations» ainsi que sur l'«objectif de production mondiale» ou les «prix» seraient vagues et ambiguës. En outre, il ne s'agirait pas de la déclaration d'un témoin, mais d'un résumé de l'arrangement préparé par un

procureur américain qui aurait servi de base à la discussion avec les témoins de Roquette. En tant que déclaration judiciaire fondée sur des sources inconnues, ce document ne pourrait avoir qu'une faible valeur probante face aux dépositions des témoins oculaires impliqués.

256 Quant à la télécopie adressée le 1<sup>er</sup> mai 1995 par Glucona à l'hôtel où devait se tenir la réunion du mois de juin 1995, ADM invoque que, selon ce document, la réservation concernait le 6 juin 1995, alors que la réunion s'était tenue entre le 3 et le 5 juin 1995. En outre, elle souligne que cette réservation pouvait avoir trait à une réunion différente et que, même si elle concernait l'entente, elle démontrerait tout au plus que Glucona pensait pouvoir persuader les autres participants de réformer l'entente.

257 La Commission conclut au rejet de cette argumentation

## b) Appréciation du Tribunal

258 En premier lieu, il y a lieu d'observer qu'ADM ne conteste pas, ainsi que la Commission l'a noté au considérant 232 de la Décision, que, lors de cette réunion, à laquelle tous les membres de l'entente étaient présents, les participants ont discuté des volumes de vente de gluconate de sodium réalisés en 1994. La Commission a, en particulier, relevé, sans qu'ADM ait contesté cet élément, qu'aux dires de cette dernière Jungbunzlauer lui avait demandé «de communiquer les chiffres totaux des ventes de gluconate de sodium réalisées par ADM en 1994» (considérant 232 de la Décision).



259 Or, il convient de noter que cette manière de procéder coïncidait, pour l'essentiel, avec la pratique constante au sein de l'entente qui visait à assurer le respect des quotas de vente alloués et qui, ainsi qu'il ressort des considérants 92 et 93 de la Décision, consistait en ce que, avant chaque réunion, les membres de l'entente communiquent leurs chiffres de vente à Jungbunzlauer, qui les rassemblait et les distribuait lors des réunions.

260 En deuxième lieu, ADM confirme la description des événements retenue par la Commission au considérant 232 de la Décision selon laquelle, lors de cette réunion, un nouveau système d'échange d'informations relatives au volume de vente a été proposé. Ce système devait permettre de déterminer, de façon anonyme, c'est-à-dire de façon qu'aucun des membres ne connaisse les chiffres des autres, la taille totale du marché du gluconate de sodium de la manière suivante:

«[L]’entreprise A écrirait un nombre arbitraire représentant une partie de son volume total; l’entreprise B montrerait alors à l’entreprise C la somme des nombres de l’entreprise A et de l’entreprise B; l’entreprise C ajouterait son volume total à cette somme; l’entreprise A ajouterait enfin à cela le reste de son volume total et communiquerait ce total au groupe.» (Considérant 233 de la Décision)

261 ADM ne peut valablement invoquer à ce sujet qu'un tel système ne constitue pas une infraction à l'article 81 CE, en particulier parce qu'il ne comprendrait pas d'accord de fixation des prix, de répartition des quotas de vente et de mécanisme de surveillance des ventes spécifiques aux entreprises.

262 En effet, sans qu'il soit nécessaire d'apprécier si, pris individuellement, ce comportement constituait une violation des règles de concurrence, il y a lieu de considérer que la Commission pouvait à juste titre estimer qu'il constituait une nouvelle tentative des membres de l'entente de «restaurer l'ordre sur le marché» et de maintenir leurs pratiques anticoncurrentielles mises en œuvre au cours des

années précédentes visant à s'assurer le contrôle du marché par une action conjointe, quoique, le cas échéant, sous des formes et par des méthodes différentes. La circonstance que les membres de l'entente aient essayé de mettre en place un système d'échange «anonyme» d'informations, tel que décrit au point 260 ci-dessus, pouvait raisonnablement être interprétée par la Commission comme étant une suite naturelle du comportement des entreprises au sein de l'entente qui, ainsi qu'il résulte notamment du considérant 93 de la Décision, était caractérisée par un «climat de suspicion mutuelle croissante», mais qui avait néanmoins comme objectif de répartir le marché. Sous cet angle, la Commission pouvait valablement considérer que, en mettant en place le nouveau système d'échange d'informations, les membres de l'entente démontraient qu'ils «étaient encore [résolus] à trouver une solution leur permettant de continuer leurs pratiques anticoncurrentielles» (considérant 322 de la Décision) et de «maintenir leur contrôle du marché par une action conjointe» (considérant 232 de la Décision).

263 En troisième lieu, la brève annotation que Roquette a consignée lors de cette réunion et que la Commission a invoquée aux considérants 233 et 322 de la Décision («6.95 Anaheim: Discussion: compensation; 44 000 mt production cible au niveau mondial; prix») peut raisonnablement être considérée comme confirmant la thèse défendue par la Commission, même s'il est vrai que, prise individuellement et tirée de son contexte, cette note ne donne qu'une idée imprécise du contenu des discussions tenues au cours de la réunion des 3, 4 et 5 juin 1995. En outre, contrairement à ce que soutient ADM, dans la mesure où Roquette a spontanément soumis ce document à la Commission au cours de la procédure administrative, celle-ci pouvait valablement s'en servir pour corroborer sa thèse.

264 En quatrième lieu, les différentes déclarations des membres de l'entente, invoquées par ADM, ne sont pas de nature à infirmer la position défendue par la Commission. En effet, la déclaration d'un employé de Roquette, jointe à la lettre de cette dernière du 22 juillet 1999, aux termes de laquelle cette réunion «n'a débouché sur rien et n'a servi à rien», ce qui coïncide avec une déclaration de Jungbunzlauer dans sa lettre du 30 avril 1999, est sans importance, dès lors qu'elle confirme que cette réunion n'a

pas modifié le fonctionnement d'une infraction unique et continue (considérant 254 de la Décision). Ainsi, cette lettre ne démontre pas l'absence d'intention, de la part des membres de l'entente, de maintenir leur comportement infractionnel.

- <sup>265</sup> Il y a lieu, dans ce contexte, de rappeler que, aux fins de l'examen de l'application de l'article 81, paragraphe 1, CE à un accord ou à une pratique concertée, la prise en considération des effets concrets d'un accord est superflue, dès lors qu'il apparaît que celui-ci a eu pour objet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun (arrêts de la Cour du 13 juillet 1966, *Consten et Grundig/Commission*, 56/64 et 58/64, Rec. p. 429, 496, *Commission/Anic Partecipazioni*, point 204 supra, point 99, et du 8 juillet 1999, *Hüls/Commission*, C-199/92 P, Rec. p. I-4287, point 178; arrêt du Tribunal du 23 février 1994, *CB et Europay/Commission*, T-39/92 et T-40/92, Rec. p. II-49, point 87).
- <sup>266</sup> En cinquième lieu, la circonstance que cette réunion s'est tenue dans le cadre d'une réunion industrielle générale est sans pertinence, car elle n'exclut pas que les entreprises concernées aient profité de cette réunion générale pour se réunir au sujet de l'entente.
- <sup>267</sup> Par conséquent, la Commission pouvait valablement considérer qu'ADM a participé à l'entente jusqu'en juin 1995.
- <sup>268</sup> Eu égard à tout ce qui précède, il y a lieu de conclure qu'ADM n'a pas établi que la Commission ait commis des erreurs d'appréciation en ce qui concerne la durée de l'infraction.

D — *Sur les circonstances atténuantes*

269 En ce qui concerne l'appréciation par la Commission des circonstances atténuantes, ADM soulève des erreurs d'appréciation relatives, premièrement, à la cessation de la participation à l'entente avant l'enquête, deuxièmement, à l'absence de nécessité de garantir un caractère dissuasif à l'amende et, troisièmement, à l'adoption d'un code de conduite par ADM.

1. *Sur la cessation de la participation à l'entente*

## a) Arguments des parties

270 ADM soutient que, au point 3, troisième tiret, des lignes directrices, la «cessation des infractions dès les premières interventions de la Commission (notamment vérifications)» est reconnue comme une circonstance atténuante. Elle estime que, en l'espèce, elle aurait dû bénéficier de cette circonstance atténuante, étant donné qu'elle a mis fin à son comportement infractionnel dès la première intervention des autorités de la concurrence américaines. En outre, elle fait valoir que les faits de la présente affaire sont quasiment identiques à ceux de l'affaire dite des «acides aminés» [décision 2001/418/CE de la Commission, du 7 juin 2000, relative à une procédure d'application de l'article 81 du traité CE et de l'article 53 de l'accord EEE (affaire COMP/36.545/F3 — Acides aminés) (JO 2001, L 152, p. 24, ci-après l'«affaire des acides aminés»)], dans laquelle la Commission aurait accordé une diminution du montant de l'amende de 10 %. Par ailleurs, elle invoque l'arrêt du Tribunal du 20 mars 2002, ABB Asea Brown Boveri/Commission (T-31/99, Rec. p. II-1881, point 238), dans lequel le Tribunal aurait jugé qu'une réduction de l'amende devait être accordée aux entreprises qui avaient collaboré avec la Commission pour mettre fin à l'entente. Enfin, contrairement à ce que soutient la Commission, il existerait des cas où des ententes ont perduré après l'intervention des autorités compétentes.

271 La Commission considère qu'ADM ne peut, en l'espèce, valablement invoquer le point 3, troisième tiret, des lignes directrices. En effet, selon la Commission, dans le cas d'ententes secrètes, il serait inconcevable qu'elles se poursuivent après avoir été découvertes. Dès lors, l'application d'une circonstance atténuante au titre de la cessation de l'infraction dès les premières interventions de la Commission serait inappropriée.

#### b) Appréciation du Tribunal

272 Le point 3 des lignes directrices, intitulé «Circonstances atténuantes», prévoit une diminution du montant de base de l'amende lorsque la Commission se trouve en présence de circonstances atténuantes particulières, telles que la cessation de l'infraction dès les premières interventions de la Commission (notamment dès les vérifications).

273 La Commission reconnaît dans la Décision qu'ADM ainsi que les autres membres de l'entente ont mis fin à l'infraction dès l'intervention des autorités américaines, le 27 juin 1995 (considérant 234 de la Décision).

274 À cet égard, il convient cependant de rappeler, tout d'abord, que, aux fins d'établir un marché commun présentant un haut degré de compétitivité, l'article 3 CE prévoit que l'action de la Communauté comporte un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché intérieur. L'article 81, paragraphe 1, CE, qui interdit tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre États membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun, constitue l'un des principaux instruments permettant la mise en œuvre de ce régime.

- 275 Ensuite, il convient de rappeler qu'il incombe à la Commission tant de poursuivre une politique générale visant à appliquer en matière de concurrence les principes fixés par le traité et à orienter en ce sens le comportement des entreprises que d'instruire et de réprimer des infractions individuelles. Pour ce faire, la Commission dispose du pouvoir d'infliger des amendes aux entreprises qui, de propos délibéré ou par négligence, commettent notamment une infraction aux dispositions de l'article 81, paragraphe 1, CE (voir, en ce sens, arrêt *Musique diffusion française e.a./Commission*, point 44 *supra*, point 105).
- 276 Il s'ensuit que, lors de l'appréciation de la gravité d'une infraction en vue de déterminer le montant de l'amende, la Commission se doit de prendre en considération non seulement les circonstances particulières de l'espèce, mais également le contexte dans lequel l'infraction se place et de veiller au caractère dissuasif de son action (voir, en ce sens, arrêt *Musique diffusion française e.a./Commission*, point 44 *supra*, point 106). En effet, seule la prise en compte de ces aspects permet de garantir une pleine efficacité à l'action de la Commission en vue de maintenir une concurrence non faussée sur le marché commun.
- 277 Une analyse purement textuelle de la disposition figurant au point 3, troisième tiret, des lignes directrices pourrait donner l'impression que constitue de façon générale et sans réserve une circonstance atténuante le seul fait pour un contrevenant de cesser toute infraction dès les premières interventions de la Commission. Or, une telle interprétation de cette disposition amoindrirait l'effet utile des dispositions permettant le maintien d'une concurrence efficace, car elle affaiblirait tant la sanction pouvant être imposée à la suite d'une violation de l'article 81 CE que l'effet dissuasif d'une telle sanction.
- 278 En effet, à la différence d'autres circonstances atténuantes, cette circonstance n'est inhérente ni à la particularité subjective du contrevenant ni aux faits propres au cas d'espèce, dès lors qu'elle procède principalement de l'intervention extérieure de la Commission. Ainsi, la cessation d'une infraction uniquement à la suite d'une intervention de la Commission ne saurait être assimilée aux mérites découlant d'une initiative autonome de la part du contrevenant, mais ne constitue qu'une réaction

appropriée et normale à ladite intervention. En outre, cette circonstance consacre uniquement un retour par le contrevenant à un comportement licite et ne contribue pas à rendre les poursuites par la Commission plus efficaces. Enfin, le prétendu caractère atténuant de cette circonstance ne saurait se justifier par la seule incitation à mettre fin à l'infraction qu'elle véhicule, et cela d'autant plus au vu des circonstances qui précèdent. Il importe de relever, à cet égard, que la qualification de la continuation d'une infraction après les premières interventions de la Commission de circonstance aggravante (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 20 mars 2002, Sigma Technologie/Commission, T-28/99, Rec. p. II-1845, points 102 et suivants) constitue déjà, à juste titre, une incitation à mettre fin à l'infraction, mais qui, bien au contraire de la circonstance atténuante en cause, n'amointrit ni la sanction ni l'effet dissuasif de cette sanction.

279 Ainsi, la reconnaissance de la cessation d'une infraction dès les premières interventions de la Commission comme circonstance atténuante porterait atteinte de manière injustifiée à l'effet utile de l'article 81, paragraphe 1, CE, par l'amointrissement tant de la sanction que de l'effet dissuasif de la sanction. Par conséquent, la Commission ne pouvait s'imposer à elle-même de considérer la simple cessation de l'infraction dès ses premières interventions comme une circonstance atténuante. Partant, il y a lieu d'interpréter restrictivement la disposition figurant au point 3, troisième tiret, des lignes directrices, de façon qu'elle ne soit pas contraire à l'effet utile de l'article 81, paragraphe 1, CE.

280 Par conséquent, il y a lieu d'interpréter cette disposition en ce sens que seules les circonstances particulières du cas d'espèce, dans lesquelles l'hypothèse de la cessation de l'infraction dès les premières interventions de la Commission trouve à se concrétiser, pourraient justifier la prise en compte de cette dernière circonstance comme circonstance atténuante (voir, en ce sens, arrêt ABB Asea Brown Boveri/Commission, point 270 supra, point 213).

281 Dans le cas d'espèce, il convient de rappeler que l'infraction en cause a trait à une entente secrète ayant pour objet une fixation de prix et une répartition de marchés. Ce type d'entente est expressément interdit par l'article 81, paragraphe 1, sous a) et

c), CE, et constitue une infraction particulièrement grave. Les parties devaient, dès lors, avoir conscience du caractère illicite de leur comportement. Le caractère secret de l'entente confirme le fait que les parties avaient conscience du caractère illicite de leur agissement. Par conséquent, le Tribunal estime qu'il ne fait aucun doute que cette infraction a été commise de propos délibéré par les parties en cause.

282 Or, le Tribunal a déjà expressément considéré que la cessation d'une infraction commise de propos délibéré ne saurait être considérée comme une circonstance atténuante lorsqu'elle a été déterminée par l'intervention de la Commission (arrêt du Tribunal du 11 mars 1999, *Aristrain/Commission*, T-156/94, Rec. p. II-645, point 138, et *Ensidesa/Commission*, T-157/94, Rec. p. II-707, point 498).

283 Au regard de ce qui précède, le Tribunal estime que, en l'espèce, le fait pour ADM d'avoir mis fin à l'infraction à la suite de la première intervention d'une autorité de la concurrence n'est pas susceptible de constituer une circonstance atténuante.

284 Cette conclusion n'est pas affectée par le fait que, en l'espèce, c'est à la suite de l'intervention des autorités américaines et non de la Commission qu'ADM a mis fin aux pratiques anticoncurrentielles en cause (considérant 234 de la Décision). En effet, le fait pour ADM d'avoir cessé toute infraction dès les premières interventions des autorités de la concurrence américaines ne rend pas cette cessation plus délibérée que si elle avait eu lieu dès les premières interventions de la Commission.

285 ADM invoque encore l'arrêt *ABB Asea Brown Boveri/Commission* (point 270 *supra*, point 238) à l'appui de son argumentation, dans la mesure où le Tribunal y aurait jugé qu'une réduction de l'amende devait être accordée aux entreprises ayant précédemment collaboré avec la Commission pour mettre fin à l'entente. Il suffit, à cet égard, de souligner que cet arrêt ne permet pas de conclure que le fait que la requérante ait mis fin à l'infraction dès les premières interventions d'une autorité de la concurrence constitue dans tous les cas une circonstance atténuante. En outre,



dans le passage invoqué par ADM, l'arrêt énonce le principe selon lequel, lorsque le comportement de l'entreprise incriminée a permis à la Commission de constater une infraction avec moins de difficulté et, le cas échéant, d'y mettre fin, cette circonstance doit être prise en compte. Or, cette circonstance implique une initiative de l'entreprise incriminée qui va au-delà de la seule cessation de l'infraction à la suite de l'intervention de la Commission. Par conséquent, cette jurisprudence n'est pas de nature à remettre en cause l'analyse reprise ci-dessus.

- 286 S'agissant de l'affaire des acides aminés (voir point 270 ci-dessus), invoquée par ADM afin de démontrer une violation des principes d'égalité de traitement et de proportionnalité, le Tribunal estime tout d'abord qu'une pratique administrative ne peut découler d'un seul cas. En outre, comme cela est rappelé au point 110 ci-dessus, le seul fait que la Commission a apprécié, dans le cadre de sa pratique décisionnelle antérieure, un comportement d'une certaine manière n'implique pas qu'elle soit obligée de porter la même appréciation à l'occasion de l'adoption d'une décision ultérieure. Enfin et en tout état de cause, le Tribunal considère que ce cas n'est susceptible de remettre en cause ni l'analyse découlant d'un des objectifs clés de la Communauté reprise ci-dessus ni la jurisprudence issue des arrêts *Aristrain/Commission* et *Ensidesa/Commission*, point 282 *supra*, en ce qu'il ne traduit que l'appréciation de la Commission.
- 287 Partant, pour les raisons qui précèdent, l'absence de prise en compte, en l'espèce, de la cessation de l'infraction, dès les premières interventions des autorités de la concurrence américaines, comme circonstance atténuante ne peut être considérée comme erronée.

## 2. *Sur l'absence de nécessité de garantir un caractère dissuasif à l'amende*

### a) Arguments des parties

- 288 ADM rappelle que, dans le cadre des différentes procédures engagées devant des tribunaux américains en ce qui concerne les affaires de la lysine et de l'acide citrique,

elle a déjà versé plus de 250 millions de USD pour violation des règles antitrust. La Commission aurait dû tenir compte de ces circonstances au titre des circonstances atténuantes, ainsi qu'elle l'aurait déjà fait dans sa pratique décisionnelle [décision 89/190/CEE de la Commission, du 21 décembre 1988, relative à une procédure d'application de l'article 85 du traité CEE (affaire IV/31.865 — PVC) (JO 1989, L 74, p. 1)].

289 La Commission conclut au rejet de cette argumentation.

#### b) Appréciation du Tribunal

290 À titre liminaire, il convient de rappeler que le principe *ne bis in idem* interdit de sanctionner une même personne plus d'une fois pour un même comportement illicite afin de protéger un même intérêt juridique. L'application de ce principe est soumise à trois conditions cumulatives, à savoir l'identité des faits, l'identité du contrevenant et l'identité d'intérêt juridique protégé (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 7 janvier 2004, *Aalborg Portland e.a./Commission*, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P et C-219/00 P, Rec. p. I-123, point 338).

291 Ainsi, la Cour et le Tribunal ont déjà jugé à plusieurs reprises que, dans le cas où les faits à la base des deux condamnations en cause trouvent leur origine dans un même ensemble d'accords, mais se distinguent néanmoins en ce qui concerne tant leur objet que leur localisation territoriale, ce principe n'est pas d'application (arrêts de la Cour du 14 décembre 1972, *Boehringer/Commission*, 7/72, Rec. p. 1281, points 3 et 4, et du 13 février 1969, *Wilhelm e.a.*, 14/68, Rec. p. 1, point 11; arrêts *Trefileurope/Commission*, point 242 *supra*, point 191, et du 6 avril 1995, *Sotralentz/Commission*, T-149/89, Rec. p. II-1127, point 29).

- 292 Or, en l'espèce, d'une part, les paiements invoqués par ADM concernent, en partie, d'autres ententes, à savoir celles relatives aux marchés de la lysine et de l'acide citrique. D'autre part, en ce qui concerne l'entente relative au gluconate de sodium, en vertu du principe de territorialité, il n'existe pas de conflit dans l'exercice des compétences de la Commission et des autorités de concurrence des États tiers pour infliger des amendes aux entreprises qui violent les règles de concurrence de l'EEE et desdits États tiers (voir, en ce sens, arrêt Archer Daniels Midland et Archer Daniels Midland Ingredients/Commission, point 38 supra, point 90, et arrêt de la Cour du 15 juillet 1970, Bunchler/Commission, 44/69, Rec. p. 733, points 52 et 53, ainsi que, par analogie, en matière de concentration, pour la compétence communautaire quant aux effets d'un comportement illégal en parallèle avec les compétences des autorités de concurrence d'États tiers, arrêt du Tribunal du 25 mars 1999, Gencor/Commission, T-102/96, Rec. p. II-753, points 95 et 98). La Commission n'avait donc pas d'obligation de tenir compte de ces circonstances en vertu du principe *ne bis in idem*.
- 293 En ce qu'ADM affirme que la Commission a déjà, dans le passé, tenu compte d'un tel élément dans la fixation des amendes au titre des circonstances atténuantes, il suffit de rappeler que, en vertu de la jurisprudence, le seul fait que, dans sa pratique décisionnelle antérieure, la Commission ait pris en considération certains éléments en tant que circonstances atténuantes n'implique pas pour elle une obligation de procéder de la même façon dans un cas déterminé (voir, en ce sens, arrêts du Tribunal Hercules Chemicals/Commission, point 110 supra, point 357, et du 14 mai 1998, Mo och Domsjö/Commission, T-352/94, Rec. p. II-1989, points 417 et 419).
- 294 En tout état de cause et à titre superfétatoire, il convient de constater, d'une part, qu'ADM se limite à se référer à une seule décision et, d'autre part, que, saisie d'une question écrite du Tribunal, la Commission a démontré au Tribunal que, dans sa pratique décisionnelle désormais constante, elle n'applique pas une telle circonstance atténuante dans des situations comparables à l'espèce.
- 295 Par conséquent, c'est à tort qu'ADM reproche à la Commission de ne pas lui avoir concédé une diminution de l'amende en raison d'une prétendue absence de nécessité de dissuasion.

### 3. *Sur l'adoption d'un code de conduite par ADM*

#### a) Arguments des parties

<sup>296</sup> ADM fait valoir que la Commission aurait dû tenir compte, lors du calcul de l'amende, de la mise en place au sein d'ADM d'un programme rigoureux et permanent de mise en conformité avec les règles de concurrence comportant, notamment, l'adoption d'un code de conduite adressé à tous les employés de l'entreprise et la création d'un département spécialisé.

<sup>297</sup> En outre, l'adoption du programme de mise en conformité aux règles de concurrence, la mise en place d'une nouvelle direction et le licenciement des cadres supérieurs impliqués dans l'infraction démontreraient une contrition sincère de l'entreprise. Par ailleurs, ADM souligne qu'elle n'avait jusque là fait l'objet d'aucune constatation défavorable au titre du droit communautaire de la concurrence.

<sup>298</sup> La Commission conclut au rejet de cette argumentation.

#### b) Appréciation du Tribunal

<sup>299</sup> Il a déjà été jugé que, s'il est certes important qu'une entreprise prenne des mesures pour empêcher que de nouvelles infractions au droit communautaire de la concurrence soient commises à l'avenir par des membres de son personnel, la prise de telles mesures ne change rien à la réalité de l'infraction constatée. La Commission n'est donc pas tenue de retenir un tel élément comme circonstance atténuante, d'autant plus lorsque l'infraction en cause constitue, comme en l'espèce, une

violation manifeste de l'article 81, paragraphe 1, sous a) et b), CE (arrêts Dansk Rørindustri e.a./Commission, point 38 supra, point 373, et Archer Daniels Midland et Archer Daniels Midland Ingredients/Commission, point 38 supra, points 280 et 281).

300 En outre, en ce qu'ADM ajoute qu'elle n'avait jusque là fait l'objet d'aucune constatation défavorable au titre du droit communautaire de la concurrence, il y a lieu de souligner que, si, dans un cas contraire, les lignes directrices prévoient que la Commission peut retenir des circonstances aggravantes à l'encontre d'une entreprise qui a déjà commis une ou plusieurs infractions du même type, il n'en résulte pas que, lorsque l'infraction en cause est la première de ce type commise par l'entreprise concernée, elle doit se voir appliquer un traitement favorable au titre de circonstance atténuante.

301 Par conséquent, c'est à tort qu'ADM reproche à la Commission de ne pas lui avoir concédé une diminution de l'amende en raison de l'adoption d'un code de conduite.

302 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent qu'ADM n'a pas établi que la Commission a commis des erreurs dans l'appréciation des circonstances atténuantes.

## E — *Sur la coopération d'ADM durant la procédure administrative*

### 1. *Introduction*

303 En ce qui concerne sa coopération durant la procédure administrative, ADM soulève deux moyens, tirés, d'une part, d'erreurs d'appréciation et, d'autre part, de la violation du principe d'égalité de traitement.

304 Avant d'examiner le bien-fondé de ces moyens, il convient de résumer l'appréciation de la Commission quant à la coopération des entreprises, telle qu'elle ressort des considérants 411 à 427 de la Décision.

305 Tout d'abord, en application du titre B de la communication sur la coopération (voir point 6 ci-dessus), la Commission a consenti à Fujisawa une «réduction très importante» de 80 % du montant de l'amende qui lui aurait été infligée en l'absence de coopération. Dans ce contexte, la Commission a reconnu que c'était Fujisawa qui avait, au sens de cette disposition, dénoncé l'entente auprès de la Commission avant que celle-ci n'ait procédé à une vérification. La Commission a également reconnu qu'au moment où Fujisawa lui avait fourni sa déclaration des faits et les documents relatifs à l'entente le 12 mai 1998, elle ne disposait pas encore d'informations suffisantes pour prouver l'existence de l'entente dénoncée. La Commission a, en particulier, estimé que Fujisawa avait été le premier membre de l'entente à fournir des éléments déterminants pour prouver l'existence de l'entente pendant toute sa durée en lui fournissant une liste des réunions de l'entente ainsi qu'un résumé des agissements des principaux acteurs et des événements clés entre 1981 et 1995. Selon la Commission, la déclaration de Fujisawa lui a permis de se faire une idée des principes à la base de l'entente, à savoir la structure et le fonctionnement de l'entente, y compris les principaux accords conclus et les mécanismes d'application élaborés (considérants 412 à 418 de la Décision).

306 Ensuite, en rejetant les arguments d'ADM tirés de ce qu'elle remplissait les conditions prévues au titre C de cette même communication pour bénéficier d'une «réduction importante» du montant des amendes, la Commission a estimé que, au moment où ADM avait commencé à coopérer avec elle, elle disposait déjà d'informations suffisantes, communiquées par Fujisawa, pour prouver l'existence de l'entente pendant toute la période (considérants 419 à 423 de la Décision).

307 Enfin, en application du titre D de cette communication, la Commission a consenti une «réduction significative» de 40 % du montant de l'amende à ADM et à Roquette et de 20 % à Akzo, à Avebe et à Jungbunzlauer. Dans ce contexte, la Commission a

notamment tenu compte de ce que Roquette avait été le seul membre de l'entente à avoir communiqué des documents relatant le contenu et les conclusions des réunions de l'entente et que, dans leurs déclarations, Roquette et ADM avaient décrit le mécanisme de l'entente et le rôle des participants et fourni des précisions sur certaines réunions. La Commission a indiqué que, tant les déclarations de Fujisawa que les documents de Roquette ainsi que les déclarations de Roquette et d'ADM avaient constitué sa principale source pour l'élaboration de la Décision (considérants 424 à 427 de la Décision).

## 2. *Sur l'appréciation erronée de la coopération d'ADM*

### a) Arguments des parties

308 ADM considère que la réduction de 40 % du montant de son amende, accordée au titre des dispositions du titre D de la communication sur la coopération, est insuffisante. Selon elle, contrairement à ce que la Commission a noté au considérant 422 de la Décision, en envoyant à la Commission un compte rendu sur la période allant de 1991 à 1995, elle a été la première à fournir des preuves décisives relatives à l'existence de l'entente pour la période postérieure à 1991. Dès lors, selon elle, c'est à tort que la Commission a refusé de lui accorder une réduction en vertu du titre C de la communication sur la coopération.

309 En effet, en premier lieu, ADM estime que les preuves fournies par Fujisawa pour cette même période sont limitées.

310 Premièrement, elle remarque que Fujisawa avait soumis une lettre d'accompagnement avec des détails relatifs à la période antérieure à 1990. En revanche, pour la période 1991-1995, Fujisawa aurait seulement évoqué deux réunions sans délivrer

aucune information spécifique sur les accords sur les prix ou sur les volumes. En outre, une de ces deux réunions aurait été celle du 6 juin 1995 qui, selon ADM, s'était tenue après que l'infraction eut cessée (voir ci-dessus). En ce qui concerne l'autre réunion, celle d'Atlanta en juin 1994, la description serait vague.

- 311 Deuxièmement, elle observe que Fujisawa avait soumis un tableau avec une liste des réunions dressée par les dirigeants de cette entreprise qui y ont assisté. Toutefois, en raison de l'engagement très limité de ces dirigeants au cours de cette période, le témoignage concernant les faits survenus entre 1991 et 1995 contient seulement des indications minimales ou non pertinentes sur les réunions. En effet, il recense seulement cinq des treize réunions qui ont eu lieu pendant cette période et qui ont fait l'objet de la communication des griefs. En outre, la description de la teneur de ces réunions serait peu précise: les prix convenus, la répartition des ventes ou les mécanismes de surveillance ne seraient pas répertoriés pour cette période et les noms des représentants des autres entreprises assistant aux réunions ne seraient parfois que partiellement rappelés.
- 312 En deuxième lieu, selon ADM, les documents obtenus lors des inspections menées dans les locaux des autres entreprises avant le début de la collaboration d'ADM fournissent très peu de preuves concernant la période postérieure à l'été 1991. En effet, les documents examinés dans les locaux de Glucona feraient état de réunions qui coïncideraient en général avec les réunions de démonstration de l'Institute of Food Technology (IFT) ou du Food Ingredients Europe (FIE) auxquelles il aurait été probable, en tout état de cause, que les participants aient assisté mais ils ne détailleraient pas la teneur de ces réunions. En outre, Glucona n'aurait fourni aucune autre précision sur le contenu de ces réunions et se serait limitée à affirmer que la discussion avait porté sur «le marché et les ventes».
- 313 À l'inverse, ADM aurait produit, premièrement, le témoignage d'un de ses anciens employés ayant fourni des preuves de première importance sur les réunions, leur contenu et les mécanismes de l'entente, deuxièmement, la première information de l'existence de sept réunions qui n'étaient mentionnées ni dans les témoignages de Fujisawa et de Glucona ni dans les demandes d'informations de la Commission,



troisièmement, le détail de la teneur des réunions qui n'était indiquée ni dans le témoignage de Fujisawa ni dans celui de Glucona et l'explication de la désignation de certains participants dans chaque région comme «sociétés les mieux placées en matière de prix», des prix cibles fixés par l'entente ainsi que de l'influence et du contenu de l'entente et, quatrièmement, une description du rôle des participants aux réunions.

<sup>314</sup> En troisième lieu, ADM fait valoir que ces éléments de preuve ont permis à la Commission d'obtenir des autres participants qu'ils reconnaissent les faits et coopèrent. En effet, selon elle, vers la fin de 1998, les preuves de la Commission étaient très limitées: nonobstant les informations délivrées par les autorités américaines, les demandes d'informations et les inspections surprises dans les locaux des parties au cours des années 1997 et 1998, seule Fujisawa avait offert sa collaboration à la Commission (considérants 54 à 56 de la Décision). Par ailleurs, les preuves fournies par Fujisawa auraient été incomplètes et n'auraient pas été corroborées de manière appréciable par des documents saisis dans les locaux des autres parties (Avebe, Glucona, Jungbunzlauer et Roquette).

<sup>315</sup> La Commission conclut au rejet du moyen.

#### b) Appréciation du Tribunal

<sup>316</sup> Dans sa communication sur la coopération, la Commission a défini les conditions dans lesquelles les entreprises coopérant avec elle au cours de son enquête sur une entente pourront être exemptées de l'amende ou bénéficier d'une réduction du montant de l'amende qu'elles auraient autrement dû acquitter (voir titre A 3 de la communication sur la coopération).

317 Dans la mesure où, en substance, ADM estime que la Commission lui refuse à tort le bénéfice de la réduction visée au titre C de la communication sur la coopération, il convient de vérifier si la Commission n'a pas méconnu les conditions d'application dudit titre.

318 Le titre C de la communication sur la coopération, intitulé «Réduction importante du montant de l'amende», dispose:

«L'entreprise qui, remplissant les conditions exposées au [titre] B, [sous] b) à e), dénonce l'entente secrète après que la Commission a procédé à une vérification sur décision auprès des entreprises parties à l'entente, sans que cette vérification ait pu donner une base suffisante pour justifier l'engagement de la procédure en vue de l'adoption d'une décision, bénéficie d'une réduction de 50 à 75 % du montant de l'amende.»

319 Les conditions du titre B, sous b) à e), auxquelles le titre C renvoie, visent l'entreprise qui:

«b) est la première à fournir des éléments déterminants pour prouver l'existence de l'entente;

c) a mis fin à sa participation à l'activité illicite au plus tard au moment où elle dénonce l'entente;

- d) fournit à la Commission toutes les informations utiles, ainsi que tous les documents et éléments de preuve dont elle dispose au sujet de l'entente et maintient une coopération permanente et totale tout au long de l'enquête;
- e) n'a pas contraint une autre entreprise à participer à l'entente ni eu un rôle d'initiation ou un rôle déterminant dans l'activité illicite».

<sup>320</sup> Dans le cas d'espèce, pour démontrer que la Commission aurait dû lui accorder une «réduction importante du montant de l'amende» au titre C de la communication sur la coopération, ADM fait en substance valoir que les preuves fournies par Fujisawa pour la période allant de 1991 à 1995 étaient limitées. Or, cette argumentation n'est pas de nature à démontrer que la Commission a violé la communication sur la coopération en considérant que, même pour la période allant de 1991 à 1995 pendant laquelle ADM a pris part à l'entente, celle-ci n'a pas été «la première à fournir à la Commission des éléments déterminants pour prouver l'existence de l'entente» au sens du titre C, lu avec le titre B, sous b), de la communication sur la coopération.

<sup>321</sup> En effet, la communication sur la coopération ne prévoit pas que, pour remplir cette condition, l'entreprise qui dénonce l'entente secrète à la Commission doit fournir à celle-ci l'ensemble des éléments déterminants pour l'élaboration d'une communication des griefs ou, moins encore, pour l'adoption d'une décision constatant une infraction. En revanche, selon la communication sur la coopération, cette condition est déjà remplie lorsque l'entreprise qui dénonce l'entente secrète est «la première» à fournir des «éléments déterminants pour prouver l'existence de l'entente».

<sup>322</sup> Or, ADM elle-même ne conteste pas sérieusement que les éléments fournis par Fujisawa, y compris pour la période allant de 1991 à 1995, étaient déterminants pour prouver l'existence de l'entente mais se limite à invoquer leur caractère incomplet.

- 323 En tout état de cause, il convient de constater que, ainsi que la Commission l'a soulevé à juste titre au considérant 415 de la Décision, dans sa lettre du 12 mai 1998 dénonçant l'existence de l'entente, Fujisawa a tout d'abord relevé l'identité des membres de l'entente. Ensuite, elle a fourni à la Commission une description des principaux accords conclus entre ceux-ci pendant la période allant de 1991 à 1995 et des mécanismes d'application de ces accords du fonctionnement de l'entente. Enfin, elle a soumis à la Commission une liste, quoique non complète, des réunions de l'entente avec un résumé du contenu de certaines d'entre elles, y compris pour la période de 1991 à 1995. La circonstance invoquée par ADM que, pour cette période, Fujisawa n'a pas livré d'informations spécifiques quant au contenu des accords ne permet pas de conclure que les éléments fournis par cette entreprise n'étaient pas déterminants pour prouver l'existence de l'entente dès lors que celle-ci constituait une infraction unique et continue (considérant 254 de la Décision) dont le contenu et les mécanismes n'ont, en particulier, pas été modifiés à la suite de l'entrée d'ADM dans l'entente (considéranants 80 et 257 à 260).
- 324 Dès lors, la Commission pouvait valablement considérer que c'était Fujisawa qui a été la première entreprise à fournir des éléments déterminants pour prouver l'existence de l'entente.
- 325 Il s'ensuit également que les arguments d'ADM tirés, d'une part, de ce que les documents obtenus lors des inspections auprès des autres membres de l'entente n'auraient fourni que très peu de preuves concernant la période postérieure à l'été 1991 et, d'autre part, de ce que les éléments de preuve soumis par ADM auraient permis à la Commission d'obtenir des autres participants qu'ils reconnaissent les faits et coopèrent ne sauraient non plus prospérer.
- 326 En effet, vu le caractère cumulatif des conditions exposées au titre B, sous b) à sous e), tels que repris au titre C de la communication sur la coopération (voir points 283 et 286 ci-dessus), et dès lors qu'une de ces conditions, à savoir celle prévue au titre B, sous b), en liaison avec le titre C de cette communication, n'était pas remplie, il n'est pas nécessaire d'examiner si ADM remplissait les autres conditions prévues auxdites dispositions.

327 Par conséquent, le moyen tiré de l'illégalité eu égard à l'appréciation erronée de la coopération d'ADM doit être rejeté.

### 3. *Sur la violation du principe d'égalité de traitement*

328 Ce moyen est organisé en trois branches. En premier lieu, ADM soulève que sa collaboration à l'enquête a été au moins équivalente à celle d'une partie concernée par une décision antérieure de la Commission. En deuxième lieu, elle considère que la Commission ne pouvait valablement accorder à Fujisawa une réduction supérieure à celle qui lui a été accordée. En troisième lieu, elle soutient que la Commission ne pouvait valablement accorder à Roquette la même réduction que celle qui lui a été octroyée.

329 À titre liminaire, il y a lieu de rappeler que le principe d'égalité de traitement n'est violé que lorsque des situations comparables sont traitées de manière différente ou que des situations différentes sont traitées de manière identique, à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié (voir point 107 ci-dessus).

a) En ce que la collaboration d'ADM à l'enquête aurait été au moins équivalente à celle d'une partie concernée par une décision antérieure de la Commission

#### Arguments des parties

330 ADM fait valoir que sa collaboration à l'enquête a été au moins équivalente, en termes de contribution matérielle à l'enquête de la Commission, à celle d'une des

parties concernées par la décision 94/601 par laquelle la Commission a réduit l'amende de deux tiers. Dès lors, à tout le moins, la Commission aurait dû lui accorder la réduction maximale prévue au titre D de la communication sur la coopération, à savoir 50 %.

331 La Commission conclut au rejet de cette branche du moyen.

#### Appréciation du Tribunal

332 Il convient de rappeler que le seul fait que la Commission ait accordé, dans sa pratique décisionnelle antérieure, un certain taux de réduction pour un comportement déterminé n'implique pas qu'elle est tenue d'accorder la même réduction lors de l'appréciation d'un comportement similaire dans le cadre d'une procédure administrative ultérieure (voir arrêts du Tribunal *Mo och Domsjö/Commission*, point 293 *supra*, point 147, et *Lögstör Rör/Commission*, point 33 *supra*, points 326 et 352, et la jurisprudence y citée).

333 Par ailleurs, ADM n'a avancé aucun élément précis visant à démontrer que la situation factuelle dans cette autre affaire était comparable à celle en l'espèce.

334 Par conséquent, cette première branche du présent moyen ne saurait être accueillie.

b) En ce que la Commission a accordé à Fujisawa une réduction supérieure à celle réservée à ADM

### Arguments des parties

<sup>335</sup> ADM reproche à la Commission d'avoir accordé à Fujisawa une réduction supérieure à celle qui lui a été octroyée. ADM observe que, dans les deux cas, les entreprises ont proposé leur coopération aussitôt après avoir été contactées par la Commission à propos de son enquête. Elle note que la seule différence est que Fujisawa a été la première à avoir eu cette occasion, puisqu'elle a été la première entreprise contactée par la Commission. Dans ces circonstances, ADM affirme qu'elle a fait tous les efforts nécessaires pour coopérer avec la Commission dès qu'une telle occasion lui a été offerte.

<sup>336</sup> Or, le Tribunal aurait jugé dans l'arrêt du 13 décembre 2001, *Krupp Thyssen Stainless et Acciai speciali Terni/Commission* (T-45/98 et T-47/98, Rec. p. II-3757, points 246 à 248, ci-après l'«arrêt Krupp») que l'appréciation du degré de coopération fourni par des entreprises ne saurait dépendre de facteurs purement hasardeux, tels que l'ordre dans lequel elles sont interrogées par la Commission.

<sup>337</sup> La Commission conclut au rejet du moyen.

### Appréciation du Tribunal

<sup>338</sup> L'argumentation d'ADM est pour l'essentiel fondée sur les principes dégagés par le Tribunal aux points 138 à 248 de l'arrêt *Krupp*. À cet égard, il y lieu de rappeler que, dans cet arrêt, ainsi que, d'ailleurs, dans son arrêt du 13 décembre 2001, *Acerinox/*

Commission (T-48/98, Rec. p. II-3859, points 132 à 141), le Tribunal a examiné l'application par la Commission du titre D de la communication sur la coopération. Il a, en substance, jugé que, à moins d'entrer en conflit avec le principe d'égalité de traitement, la communication sur la coopération doit être appliquée en ce sens que, en ce qui concerne la réduction des amendes, la Commission doit traiter de la même façon les entreprises qui fournissent à la Commission au même stade de la procédure et dans des circonstances analogues des informations semblables concernant les faits qui leur sont reprochés. Le Tribunal a ajouté que la seule circonstance que l'une de ces entreprises ait reconnu les faits reprochés en répondant la première aux questions que la Commission leur a posées au même stade de la procédure ne saurait constituer une raison objective de leur réserver un traitement différencié.

339 Il convient de constater que, dans ces autres affaires et à la différence du cas d'espèce, il était constant que la coopération des entreprises concernées ne tombait pas dans le champ d'application des titres B et C de la communication sur la coopération. Ainsi qu'il ressort du point 219 de l'arrêt Krupp, la Commission a appliqué à toutes les entreprises concernées par la décision attaquée les dispositions du titre D de cette communication. Ces autres affaires soulevaient donc uniquement la question de savoir si, en réservant aux parties requérantes un traitement différent par rapport à celui accordé à une autre entreprise concernée, à l'intérieur de la marge d'appréciation dont elle dispose pour l'application du titre D de cette communication, la Commission a commis une violation du principe d'égalité de traitement.

340 En revanche, dans le cas d'espèce, ADM cherche à démontrer, en substance, que c'était en raison de facteurs purement hasardeux que Fujisawa a été la première à avoir été incitée à coopérer avec la Commission et que c'était pour cette raison que Fujisawa s'est vu attribuer une réduction en application du titre B de la communication sur la coopération alors que, si la Commission avait choisi de s'adresser en premier lieu à ADM, celle-ci aurait pu profiter d'une réduction plus importante en application, à tout le moins, du titre C de cette communication, car elle aurait pu être la première à fournir les informations transmises par Fujisawa. ADM n'invoque pas les deux arrêts mentionnés au point 338 ci-dessus pour



démontrer que la Commission lui a appliqué le titre D de la communication sur la coopération de façon discriminatoire par rapport aux autres membres de l'entente (voir, à ce sujet, points 347 à 351 ci-après).

341 Or, il convient d'observer que, contrairement aux titres B et C de la communication sur la coopération, le titre D de celle-ci ne prévoit pas un traitement différent des entreprises concernées en fonction de l'ordre dans lequel celles-ci coopèrent avec la Commission. Par conséquent, dans les affaires ayant abouti aux arrêts Krupp et Acerinox/Commission (voir point 338 ci-dessus), la Commission a tenu compte de cet élément sans qu'il soit expressément prévu au titre D de ladite communication.

342 Cela étant, même si, pour assurer le succès du régime de la coopération des entreprises concernées avec la Commission en matière de cartels secrets, celle-ci doit disposer d'une large marge d'appréciation dans l'organisation de la procédure, il n'en demeure pas moins que la Commission ne saurait agir de façon arbitraire.

343 À ce sujet, il convient de noter que, en l'espèce, il ressort du dossier et, notamment, des considérants 53 à 64 de la Décision que, après avoir été informée, dans le courant de l'année 1997, par les autorités compétentes des États-Unis de ce qu'Akzo et Avebe (Glucona) avaient reconnu avoir participé à une entente internationale sur le marché du gluconate de sodium, le 27 novembre 1997, la Commission a adressé à ces parties des demandes de renseignements relatives à l'existence d'obstacles à l'entrée pour l'importation de gluconate de sodium en Europe. En particulier, la Commission leur a demandé d'indiquer les noms des producteurs de gluconate de sodium les plus importants sur les plans mondial, les parts de marché des entreprises présentes sur ce marché aux niveaux mondial et européen et la capacité de production de ce produit aux niveaux mondial. Dans leur réponse du 28 janvier 1998, Akzo et Glucona ont indiqué à plusieurs reprises que les producteurs de gluconate de sodium les plus importants sur les plans mondial et européen étaient, outre elles-mêmes, Roquette, Jungbunzlauer et Fujisawa. Si, à un endroit dans cette réponse, la présence d'ADM sur le marché concerné a été mentionnée, cette partie n'a toutefois pas figuré parmi les producteurs de gluconate de sodium les plus importants.

344 C'est dans ce contexte que la Commission a adressé, le 18 février 1998, des demandes de renseignements portant sur les mêmes éléments que ceux repris dans les demandes de renseignements envoyées le 27 novembre 1997 à Akzo et à Avebe (Glucona). Ainsi qu'il résulte du considérant 55 de la Décision, en réaction à ces demandes, Fujisawa a dénoncé l'entente auprès de la Commission et lui a transmis des informations à ce sujet.

345 Il ne saurait être exclu que, outre la procédure devant les autorités américaines par laquelle tous les membres de l'entente étaient concernés, les demandes de renseignements que la Commission a adressées, notamment, à Fujisawa le 18 février 1998 ont constitué pour cette dernière une indication supplémentaire de ce que la Commission était en train de procéder à des investigations sur le marché du gluconate de sodium. Toutefois, le déroulement de la procédure administrative, telle que décrite aux points 343 et 344 ci-dessus, ne reflète pas un procédé arbitraire de la Commission, et ADM n'a pas apporté d'éléments de preuve dans ce sens.

346 Par conséquent, ADM ne peut pas reprocher à la Commission de l'avoir traitée de façon discriminatoire par rapport à Fujisawa.

c) En ce que la Commission a accordé à Roquette la même réduction que celle octroyée à ADM

### Arguments des parties

347 ADM critique le fait que la Commission lui a accordé la même réduction de l'amende qu'à Roquette. En effet, selon ADM, contrairement à ce qu'indique la Commission, les preuves fournies par Roquette n'auraient pas eu la même valeur

que celles qu'elle aurait soumises, étant donné que sa coopération a été antérieure, qu'elle a fourni des témoignages de première importance et qu'elle a déclenché la collaboration des autres défendeurs, y compris Roquette.

<sup>348</sup> La Commission conclut au rejet de cette branche du moyen.

### Appréciation du Tribunal

<sup>349</sup> Il convient d'observer que le taux de réduction accordé à Roquette et à ADM, quoique identique, ne repose pas entièrement sur les mêmes considérations. En effet, s'il est vrai qu'ADM a fourni des éléments de preuve avant Roquette, il n'en demeure pas moins qu'ADM ne conteste pas que, ainsi qu'il résulte du considérant 426 de la Décision, contrairement à Roquette, elle n'a pas produit des documents d'époque relatant le contenu et les conclusions des réunions de l'entente.

<sup>350</sup> En tout état de cause, pour autant qu'ADM cherche à démontrer que la Commission a accordé une réduction trop importante à Roquette, il doit être rappelé que le respect du principe d'égalité de traitement par rapport à un acte individuel trouve ses limites dans le respect du principe selon lequel nul ne peut invoquer, à son profit et à l'encontre d'un acte conforme aux dispositions pertinentes, une illégalité commise en faveur d'autrui (voir arrêts Cascades/Commission, point 190 supra, point 259, et SCA Holding/Commission, point 63 supra, point 160).

<sup>351</sup> Par conséquent, cette branche du moyen et le moyen dans son ensemble doivent être rejetés.

F — *Sur les vices affectant la procédure administrative*

## a) Arguments des parties

352 Dans le cadre de ce moyen, ADM soulève quatre griefs.

353 En premier lieu, ADM fait valoir que, en violation de ses droits de la défense, elle n'a pas été mise en mesure de présenter ses observations, durant la procédure administrative, à propos de l'application du coefficient multiplicateur de 2,5 au montant de départ, coefficient qui ne serait pas prévu pas les lignes directrices.

354 En deuxième lieu, ADM reproche à la Commission d'avoir omis de préciser, dans la communication des griefs, que le gluconate de sodium était le marché de produits pertinent. En effet, aux points 3 à 9 de cette communication, la Commission aurait uniquement expliqué que le gluconate de sodium était l'un des nombreux agents de chélation, qu'il appartenait à une famille spécifique d'agents de chélation et qu'il comptait un certain nombre de substituts partiels. Bien qu'elle ait établi que le gluconate de sodium était le «produit de référence», elle aurait immédiatement précisé que «les produits de substitution les plus proches sont le glucoheptonate de sodium et l'EDTA». Dans la mesure où la Commission a établi l'existence des produits de substitution dans la communication des griefs, elle aurait dû clairement préciser ses constatations sur le marché de produits et les raisons pour lesquelles elle estimait que ces substituts ne faisaient pas partie du marché en cause, de manière à permettre aux parties de présenter des observations. Ainsi, la Commission n'aurait pas examiné, dans le cadre de la communication des griefs, la question essentielle de la définition du marché des produits pertinents.

355 En troisième lieu, ADM invoque que la Commission s'est basée dans la Décision (note de bas de page n° 17) sur une publication intitulée «Chemical Economics Handbook» (SRI International 1991) qui n'avait pas été divulguée aux parties.

356 En quatrième lieu, selon ADM, la Commission n'a pas indiqué dans la communication des griefs que la mise en œuvre de l'entente devait nécessairement avoir un impact économique sur ce marché.

357 La Commission conclut au rejet des quatre griefs soulevés dans le cadre de ce moyen.

#### b) Appréciation du Tribunal

358 Il convient de rappeler que le respect des droits de la défense, qui constitue un principe fondamental du droit communautaire et doit être observé en toutes circonstances, notamment dans toute procédure susceptible d'aboutir à des sanctions, même s'il s'agit d'une procédure administrative, exige que les entreprises et les associations d'entreprises concernées soient mises en mesure, dès le stade de la procédure administrative, de faire connaître utilement leur point de vue sur la réalité et la pertinence des faits, griefs et circonstances allégués par la Commission (arrêt Hoffmann-La Roche/Commission, point 216 supra, point 11, et arrêt du Tribunal du 10 mars 1992, Shell/Commission, T-11/89, Rec. p. II-757, point 39).

359 De même, selon la jurisprudence, la communication des griefs doit contenir un exposé des griefs libellé dans des termes suffisamment clairs, même sommaires, pour permettre aux intéressés de prendre effectivement connaissance des comportements qui leur sont reprochés par la Commission. Ce n'est, en effet, qu'à cette condition que la communication des griefs peut remplir la fonction qui lui est attribuée par les règlements communautaires et qui consiste à fournir tous les éléments nécessaires aux entreprises et associations d'entreprises pour qu'elles puissent faire valoir utilement leur défense avant que la Commission n'adopte une décision définitive (arrêt de la Cour du 31 mars 1993, Ahlström Osakeyhtiö e.a./Commission, C-89/85, C-104/85, C-114/85, C-116/85, C-117/85 et C-125/85 à C-129/85, Rec. p. I-1307, point 42, et arrêt du Tribunal du 14 mai 1998, Mo och Domsjö/Commission, T-352/94, Rec. p. II-1989, point 63).

- 360 Dans le cadre de ses premier et quatrième griefs, ADM reproche en substance à la Commission de ne pas l'avoir informée de l'application de certains éléments qui ont été déterminants pour la fixation du montant de l'amende, à savoir le coefficient multiplicateur de 2,5 (considérants 386 à 388), ni de la circonstance que l'infraction a eu un impact réel sur le marché (considérant 340 de la Décision).
- 361 À cet égard, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, dès lors que la Commission indique expressément, dans sa communication des griefs, qu'elle va examiner s'il convient d'infliger des amendes aux entreprises concernées et qu'elle énonce les principaux éléments de fait et de droit susceptibles d'entraîner une amende, tels que la gravité et la durée de l'infraction supposée et le fait d'avoir commis celle-ci «de propos délibéré ou par négligence», elle remplit son obligation de respecter le droit des entreprises à être entendues. Ce faisant, elle leur donne les éléments nécessaires pour se défendre non seulement contre une constatation de l'infraction, mais également contre le fait de se voir infliger une amende (arrêts *Musique diffusion française e.a./Commission*, point 44 supra, point 21, et *LR AF 1998/Commission*, point 38 supra, point 199).
- 362 Il s'ensuit que, en ce qui concerne la détermination du montant des amendes, les droits de la défense des entreprises concernées sont garantis devant la Commission par la possibilité de faire des observations sur la durée, la gravité et la prévisibilité du caractère anticoncurrentiel de l'infraction (arrêts du Tribunal du 6 octobre 1994, *Tetra Pak/Commission*, T-83/91, Rec. p. II-755, point 235, et *HFB e.a./Commission*, point 65 supra, point 312).
- 363 En ce qui concerne le cas d'espèce, il y a lieu de constater que, dans la communication des griefs envoyée à ADM, la Commission a clairement indiqué qu'elle envisageait de lui infliger une amende qu'elle déterminerait en fonction notamment de la gravité et de la durée de l'infraction. En outre, elle s'est référée explicitement aux lignes directrices, indiquant par cette référence de façon claire qu'ADM devait s'attendre à une évaluation de sa situation en fonction de ces lignes directrices et devait dès lors se défendre à cet égard si elle le jugeait utile.

- <sup>364</sup> Par ailleurs, la Commission a indiqué au point 345 de la communication des griefs qu'elle entendait fixer le montant des amendes à un niveau suffisamment dissuasif. De même, aux points 264 et 346 de la communication des griefs, elle a précisé, en substance, que, pour apprécier la gravité de l'infraction, elle entendait prendre en considération le fait qu'il s'agissait d'une infraction très grave qui avait pour objet de restreindre la concurrence et qui, par ailleurs, compte tenu de la nature même des accords conclus, avait nécessairement un impact sérieux sur la concurrence.
- <sup>365</sup> Le respect des droits de la défense des entreprises concernées n'oblige pas la Commission à indiquer de façon plus précise, dans la communication des griefs, la manière dont elle se sert de chacun de ces éléments pour la détermination du niveau de l'amende.
- <sup>366</sup> Enfin, force est de constater que la répartition des membres de cartels en groupe constitue une pratique que la Commission a développée sur la base des lignes directrices. La Décision a donc été adoptée dans un contexte bien connu par ADM et se place dans une pratique décisionnelle constante (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 30 septembre 2003, *Freistaat Sachsen e.a./Commission*, C-57/00 P et C-61/00 P, Rec. p. I-9975, point 77).
- <sup>367</sup> Dès lors, les premier et quatrième griefs ne sont pas fondés.
- <sup>368</sup> Dans le cadre de son deuxième grief, ADM reproche à la Commission d'avoir omis de préciser, dans la communication des griefs, que le gluconate de sodium était le marché du produit pertinent.

369 À ce sujet, force est de constater que, aux points 3 à 9 de la communication des griefs, la Commission a décrit, sous le titre «Le produit», les caractéristiques du gluconate de sodium. S'il est vrai, comme le soulève ADM, que la Commission y a indiqué qu'il existe certains produits de substitution, il n'en demeure pas moins que, contrairement à ce que soutient ADM, la formulation retenue par la Commission ne permet aucun doute sur le fait que, au stade de la communication des griefs, celle-ci considérait que ces produits de substitution ne faisaient pas partie du marché du produit en cause.

370 En effet, d'une part, au point 9 de la communication des griefs, elle a notamment indiqué que ces produits n'étaient que des substituts partiels et que, contrairement à ces autres produits, le gluconate de sodium était un «produit de référence» dont la demande dépassait très largement celle des autres produits. D'autre part, en analysant le marché pertinent (points 39 à 50 de la communication des griefs), la Commission a constamment fait référence au gluconate de sodium sans mentionner lesdits produits de substitution.

371 Dès lors, le deuxième grief n'est pas fondé.

372 Enfin, en ce que, dans le cadre de son troisième grief, ADM fait valoir que, dans la Décision (note de bas de page n° 17), la Commission s'est basée sur une publication intitulée «Chemical Economics Handbook» (SRI International 1991) qui n'avait pas été divulguée aux parties, il suffit d'observer que, à la note de bas de page n° 4 de la communication des griefs, la Commission a indiqué qu'elle s'appuyait sur cette publication dans la description du produit en cause. Or, ainsi que la Commission l'invoque, sans être contredite sur ce point par ADM, il s'agit d'un ouvrage publiquement accessible, et ce en particulier pour des opérateurs présents sur un marché concerné par cette publication.

373 Par conséquent, le troisième grief et, partant, le moyen dans son ensemble doivent être rejetés.



G — *Sur la demande de prendre en considération un moyen nouveau*

- 374 À la suite de l'adoption et la mise à la disposition sur Internet par la Commission des lignes directrices de 2006, ADM a demandé au Tribunal de prendre en considération un moyen nouveau fondé sur ces lignes directrices. ADM allègue qu'il apparaît des lignes directrices de 2006 que dans la Décision la Commission n'a pas pris suffisamment en compte le montant très faible des ventes d'ADM dans le marché pertinent et qu'elle n'a pas évalué correctement le caractère dissuasif de l'amende. En particulier, ADM estime que le montant maximum de l'amende auquel elle aurait été soumise en application des lignes directrices de 2006 et avant application de la communication sur la coopération aurait été de 3,8 millions d'euros au lieu de 16,88 millions d'euros.
- 375 La Commission conteste cette demande d'ADM.
- 376 Étant donné qu'ADM a formulé sa demande de prise en compte des lignes directrices de 2006 après la clôture de la procédure orale, il incombe d'abord de déterminer s'il y a lieu de rouvrir la procédure orale afin de prendre en considération le moyen nouveau d'ADM fondé sur les lignes directrices de 2006. À ce propos, le Tribunal rappelle qu'il n'est tenu de faire droit à une demande de réouverture de la procédure orale aux fins de la prise en compte de faits nouveaux allégués que si la partie intéressée se fonde sur des faits de nature à exercer une influence décisive sur la solution du litige, qu'elle n'avait pu faire valoir avant la fin de la procédure orale [arrêts de la Cour du 8 juillet 1999, ICI/Commission, C-200/92 P, Rec. p. I-4399, point 60 et 61, et du Tribunal du 25 juin 2002, British American Tobacco (Investments)/Commission, T-311/00, Rec. p. II-2781, point 53].
- 377 En l'espèce, pour autant que la requérante se fonde sur les lignes directrices de 2006 en vue de démontrer l'illégalité de la Décision, il suffit de rappeler que, selon la jurisprudence, la légalité d'un acte communautaire s'apprécie en fonction des éléments de fait et de droit existant à la date à laquelle l'acte a été pris (arrêts de la

Cour du 7 février 1979, France/Commission, 15/76 et 16/76, Rec. p. 321, points 7 et 8, et du Tribunal du 12 décembre 1996, Altmann e.a./Commission, T-177/94 et T-377/94, Rec. p. II-2041, point 119). Par conséquent, est exclue la prise en compte, lors de l'appréciation de la légalité de cet acte, d'éléments postérieurs à la date à laquelle l'acte communautaire a été adopté (voir, en ce sens, arrêt Deutsche Bahn/Commission, point 63 supra, point 102, et la jurisprudence y citée).

378 Partant, dès lors que l'élément nouveau invoqué par ADM est manifestement postérieur à l'adoption de la Décision, cet élément ne saurait en affecter la validité (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 16 septembre 1998, IECC/Commission, T-133/95 et T-204/95, Rec. p. II-3645, point 37). L'adoption des lignes directrices de 2006 ne constitue pas un élément nouveau de nature à exercer une influence décisive sur la légalité de la Décision. Il n'y a, dès lors, pas lieu de rouvrir la procédure sur cette base.

379 Cette conclusion est confirmée par la précision reprise au point 38 des lignes directrices de 2006 qui indique que celles-ci ne s'appliquent qu'aux affaires pour lesquelles la communication des griefs a été notifiée après leur date de publication au Journal Officiel. Ainsi, ces lignes directrices excluent elles-mêmes explicitement leur application à des cas tels quel que celui en l'espèce. Ces lignes directrices étant postérieures à l'adoption de la Décision et, a fortiori, de la communication des griefs qui l'a précédée, elles ne font pas partie du cadre juridique ou factuel pertinent pour celle-ci.

380 Pour autant que la requérante invoque les lignes directrices de 2006 au soutien de son moyen relatif au caractère disproportionné de l'amende, dans le cadre duquel le Tribunal dispose d'un pouvoir de pleine juridiction, il convient de constater que la seule circonstance que l'application de la nouvelle méthode de calcul des amendes prévues dans lesdites lignes directrices, lesquelles ne sont pas applicables aux faits de l'espèce, serait susceptible de conduire à une amende d'un montant inférieur à celle

infligée par la Décision ne saurait démontrer le caractère disproportionné de cette dernière. En effet, cette constatation ne constitue que l'expression de la marge d'appréciation dont dispose la Commission pour établir, dans le respect des exigences résultant du règlement n° 17, la méthode qu'elle entend appliquer en vue de déterminer le montant des amendes et ainsi de mener la politique de concurrence dont elle a la charge. Parmi les éléments d'appréciation à prendre en considération par le Tribunal pour évaluer le caractère proportionné du montant des amendes infligées à une époque donnée peuvent ainsi figurer, notamment, les circonstances de fait et de droit ainsi que les objectifs de concurrence définis par la Commission conformément aux exigences du traité CE, prévalant à cette époque. Par ailleurs, il convient de rappeler que la Cour a, aux points 234 à 295 de l'arrêt *Dansk Rørindustri e.a./Commission*, point 38 *supra*, rejeté les moyens et arguments des requérants visant à contester la méthode de calcul résultant des lignes directrices de 1998 en ce qu'elle consistait à prendre comme point de départ les montants de base définis par lesdites lignes directrices qui ne sont pas déterminés en fonction du chiffre d'affaires pertinent. Enfin, il convient de relever que le Tribunal a considéré, aux points 76 à 81, points 99 à 106, et points 139 à 149 ci-dessus, que, en l'espèce, la détermination du montant de l'amende par application des lignes directrices de 1998 ne violait pas le principe de proportionnalité.

- 381 Dans ces circonstances, le Tribunal constate que l'adoption des lignes directrices de 2006 n'est pas de nature à exercer une incidence décisive sur la solution du litige. Il n'y a donc pas lieu de rouvrir la procédure orale.

## H — *Conclusion*

- 382 Aucun des moyens soulevés à l'encontre de la légalité de la Décision n'ayant été retenu, il n'y a pas lieu de réduire le montant de l'amende en vertu des pouvoirs de pleine juridiction qui sont attribués au Tribunal. Partant, le recours doit être rejeté dans son ensemble.

## Sur les dépens

383 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 ayant succombé, il y a lieu de la condamner aux dépens, conformément aux conclusions de la défenderesse.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (troisième chambre)

déclare et arrête:

- 1) **Le recours est rejeté.**
  
- 2) **Archer Daniels Midland Co. est condamnée aux dépens.**

Azizi

Jaeger

Dehousse

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 27 septembre 2006.

Le greffier

Le président

E. Coulon

J. Azizi

## Table des matières

Faits à l'origine du litige .....	II - 3269
Procédure et conclusions des parties .....	II - 3276
En droit .....	II - 3278
A — Sur l'applicabilité des lignes directrices .....	II - 3278
1. Sur la violation des principes de sécurité juridique et de non-rétroactivité des peines .....	II - 3278
a) Arguments des parties .....	II - 3278
b) Appréciation du Tribunal .....	II - 3281
2. Sur la violation du principe d'égalité de traitement .....	II - 3285
a) Arguments des parties .....	II - 3285
b) Appréciation du Tribunal .....	II - 3285
B — Sur la gravité de l'infraction .....	II - 3286
1. Introduction .....	II - 3286
2. Sur l'absence ou l'insuffisance de prise en compte du chiffre d'affaires de la vente du produit en cause .....	II - 3289
a) Arguments des parties .....	II - 3289
b) Appréciation du Tribunal .....	II - 3292
Sur la violation du principe de proportionnalité .....	II - 3292
Sur la violation des lignes directrices .....	II - 3294
Sur la violation de l'obligation de motivation .....	II - 3296
3. Sur l'absence ou l'insuffisance de prise en compte de la taille limitée du marché du produit en cause .....	II - 3298
a) Arguments des parties .....	II - 3298

b)	Appréciation du Tribunal .....	II - 3299
	Sur la violation du principe de proportionnalité .....	II - 3300
	Sur la violation du principe d'égalité de traitement .....	II - 3301
	Sur la violation de l'obligation de motivation .....	II - 3304
4.	Sur la double prise en compte de l'effet dissuasif de l'amende .....	II - 3304
	a) Arguments des parties .....	II - 3304
	b) Appréciation du Tribunal .....	II - 3305
	Sur la violation des lignes directrices .....	II - 3305
	Sur la violation de l'obligation de motivation .....	II - 3306
5.	Sur l'application d'un coefficient de majoration au montant de départ ....	II - 3307
	a) Arguments des parties .....	II - 3307
	b) Appréciation du Tribunal .....	II - 3310
	Sur la violation du principe de proportionnalité .....	II - 3310
	Sur la violation du principe d'égalité de traitement .....	II - 3313
	Sur la violation de l'obligation de motivation .....	II - 3315
6.	Sur l'existence d'erreurs d'appréciation relatives à l'impact concret de l'entente sur le marché .....	II - 3316
	a) Introduction .....	II - 3316
	b) En ce que la Commission aurait choisi une approche erronée pour démontrer que l'entente a eu un impact concret sur le marché .....	II - 3317
	Arguments des parties .....	II - 3317
	Appréciation du Tribunal .....	II - 3318
	— Résumé de l'analyse effectuée par la Commission .....	II - 3319
	— Appréciation .....	II - 3323
		II - 3385

c)	En ce qui concerne l'appréciation de l'évolution des prix du gluconate de sodium .....	II - 3326
	En ce que la Commission n'aurait pas disposé d'informations suffisantes et aurait méconnu les autres facteurs invoqués au cours de la procédure administrative .....	II - 3326
	— Arguments des parties .....	II - 3326
	— Appréciation du Tribunal .....	II - 3327
	En ce qu'ADM n'a pas été membre de l'entente au moment de l'augmentation des prix du gluconate de sodium entre 1987 et 1989 ..	II - 3331
	— Arguments des parties .....	II - 3331
	— Appréciation du Tribunal .....	II - 3332
d)	En ce qui concerne la définition du marché pertinent .....	II - 3333
	Arguments des parties .....	II - 3333
	Appréciation du Tribunal .....	II - 3338
C —	Sur l'existence d'erreurs d'appréciation relatives à la durée de l'infraction ....	II - 3342
1.	En ce qu'ADM aurait cessé sa participation à l'entente lors de la réunion du 4 octobre 1994 à Londres .....	II - 3343
	a) Arguments des parties .....	II - 3343
	b) Appréciation du Tribunal .....	II - 3344
2.	Quant à la nature de la réunion s'étant tenue du 3 au 5 juin 1995 à Anaheim	II - 3346
	a) Arguments des parties .....	II - 3346
	b) Appréciation du Tribunal .....	II - 3347
D —	Sur les circonstances atténuantes .....	II - 3351
1.	Sur la cessation de la participation à l'entente .....	II - 3351
	a) Arguments des parties .....	II - 3351
	b) Appréciation du Tribunal .....	II - 3352

2. Sur l'absence de nécessité de garantir un caractère dissuasif à l'amende ...	II - 3356
a) Arguments des parties .....	II - 3356
b) Appréciation du Tribunal .....	II - 3357
3. Sur l'adoption d'un code de conduite par ADM .....	II - 3359
a) Arguments des parties .....	II - 3359
b) Appréciation du Tribunal .....	II - 3359
E — Sur la coopération d'ADM durant la procédure administrative .....	II - 3360
1. Introduction .....	II - 3360
2. Sur l'appréciation erronée de la coopération d'ADM .....	II - 3362
a) Arguments des parties .....	II - 3362
b) Appréciation du Tribunal .....	II - 3364
3. Sur la violation du principe d'égalité de traitement .....	II - 3368
a) En ce que la collaboration d'ADM à l'enquête aurait été au moins équivalente à celle d'une partie concernée par une décision antérieure de la Commission .....	II - 3368
Arguments des parties .....	II - 3368
Appréciation du Tribunal .....	II - 3369
b) En ce que la Commission a accordé à Fujisawa une réduction supérieure à celle réservée à ADM .....	II - 3370
Arguments des parties .....	II - 3370
Appréciation du Tribunal .....	II - 3370
c) En ce que la Commission a accordé à Roquette la même réduction que celle octroyée à ADM .....	II - 3373
Arguments des parties .....	II - 3373
Appréciation du Tribunal .....	II - 3374
	II - 3387



F — Sur les vices affectant la procédure administrative .....	II - 3375
a) Arguments des parties .....	II - 3375
b) Appréciation du Tribunal .....	II - 3376
G — Sur la demande de prendre en considération un moyen nouveau .....	II - 3380
H — Conclusion .....	II - 3382
Sur les dépens .....	II - 3383