



**Décision n° 12-D-09 du 13 mars 2012
relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur
des farines alimentaires**

L'Autorité de la concurrence (section III) ;

Vu la décision n° 08-SO-05 du 23 avril 2008, enregistrée sous le numéro 08/0040 F, par laquelle le Conseil de la concurrence s'est saisi d'office de pratiques concernant le secteur des farines alimentaires ;

Vu l'avis de clémence n° 08-AC-01 du 27 mai 2008, enregistré sous le numéro 08/0024 AC, par lequel le Conseil de la concurrence a accordé à la société Wihl. Werhahn KG et à ses filiales le bénéfice conditionnel de la clémence ;

Vu la décision de disjonction du 26 janvier 2010 ;

Vu l'article 81 du traité instituant la Communauté européenne, devenu l'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

Vu le livre IV du code de commerce modifié ;

Vu les décisions de secret des affaires n° 09-DSA-272 à 09-DSA-278 du 9 novembre 2009 ; n° 09-DSA-291 à 09-DSA-295 du 7 décembre 2009 ; n° 09-DSA-320 et 09-DSA-321 du 21 décembre 2009 ; n° 09-DSADEC-66 du 21 décembre 2009 ; n° 09-DSA-330 du 31 décembre 2009 ; n° 10-DSA-31 du 29 janvier 2010 ; n° 10-DSA-69 du 30 mars 2010 ; n° 10-DSA-156 à 10-DSA-158 du 9 août 2010 ; n° 10-DSA-214 à 10-DSA-217 du 20 octobre 2010 ; n° 10-DSA-226 du 26 octobre 2010 ; n° 10-DSA-247 du 16 novembre 2010 ; n° 10-DSA-253 du 18 novembre 2010 ; n° 10-DSA-255 du 24 novembre 2010 ; n° 11-DSA-95 du 29 mars 2011 ; n° 11-DSA-97 du 30 mars 2011 ; n° 11-DSA-144 et 11-DSA-145 du 29 avril 2011 ; n° 11-DSA-148 du 2 mai 2011 ; n° 11-DSA-151 du 3 mai 2011 ; n° 11-DSA-158 et 11-DSA-159 du 6 mai 2011 ; n° 11-DSA-161 du 9 mai 2011 ; n° 11-DSA-165 du 12 mai 2011 ; n° 11-DSADEC-12 du 12 mai 2011 ; n° 11-DSADEC-13 du 13 mai 2011 ; n° 11-DSA-186 du 25 mai 2011 ; n° 11-DSA-228 du 22 juillet 2011 ; n° 11-DSA-242 à 11-DSA-247 du 9 août 2011 et n° 11-DSA-248 à 11-DSA-254 du 10 août 2011 ;

Vu les décisions de déclasséement n° 10-DEC-02 à 10-DEC-06 du 8 février 2010 ; n° 10-DEC-23 et 10-DEC-24 du 5 novembre 2010 ; n° 10-DEC-25 du 8 novembre 2010 ; n° 10-DECR-17 et 10-DECR-18 du 8 novembre 2010 ; n° 10-DECR-21 et 10-DECR-22 du 29 novembre 2010 ; n° 10-DEC-26 du 2 décembre 2010 ; n° 11-DECR-04 à 11-DECR-06 du 3 mai 2011 ; n° 11-DECR-07 du 17 mai 2011 ; n° 11-DECR-19 et 11-DECR-20 du 12 juillet 2011 ; n° 11-DEC-28 du 18 août 2011 ; n° 11-DECR-24 et 11-DECR-25 du 18 août 2011 ; n° 11-DEC-29 à 11-DEC-34 du 22 août 2011 ; n° 11-DEC-35 du

23 août 2011 ; n° 11-DEC-36 à 11-DEC-40 du 25 août 2011 ; n° 11-DECR-26 à 11-DECR-29 du 26 août 2011 ; n° 11-DECR-30 du 7 septembre 2011 ; n° 11-DECR-31 et 11-DECR-32 du 26 août 2011 ;

Vu le procès-verbal du 12 mai 2010 par lequel le groupe Grain Millers, représentant les sociétés Emil Stenzel, Grain Millers, Mills United et Heyl, a déclaré ne pas contester le grief qui lui avait été notifié et a demandé le bénéfice des dispositions du III de l'article L. 464-2 du code de commerce ;

Vu les observations présentées par les sociétés Bach Mühle, Bindewald Kupfermühle, Bliesmühle GmbH, Emil Stenzel GmbH & Co. KG, Epis-Centre, Euromill Nord, Flechtorfer Mühle Walter Thonebe GmbH & Co. KG, Friessinger Mühle GmbH, Gebr. Engelke Grosse Mühle Hasede-Hildesheim, Générales des Farines, Grain Millers GmbH & Co. KG, Grands Moulins de Paris, Grand Moulins de Storione, Grands Moulins de Strasbourg, Groupe Meunier Celbert, Heyl GmbH & Co. KG, Mills United Hovestadt & Münstermann GmbH, Minoteries Cantin, Moulins Soufflet, Nutrixo, Saalemühle Alsleben GmbH, Sofracal, VK Mühlen, Whil. Werhahn Mühlen GmbH & Co. KG et le commissaire du Gouvernement ;

Vu le rapport du conseiller auditeur ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Les rapporteures, le rapporteur général adjoint, le commissaire du Gouvernement et les représentants des sociétés Bach Mühle, Bindewald Kupfermühle, Bliesmühle GmbH, Emil Stenzel GmbH & Co. KG, Epis-Centre, Euromill Nord, Flechtorfer Mühle Walter Thonebe GmbH & Co. KG, Friessinger Mühle GmbH, Gebr. Engelke Grosse Mühle Hasede-Hildesheim, Générales des Farines, Grain Millers GmbH & Co. KG, Grands Moulins de Paris, Grand Moulins de Storione, Grands Moulins de Strasbourg, Groupe Meunier Celbert, Heyl GmbH & Co. KG, Mills United Hovestadt & Münstermann GmbH, Minoteries Cantin, Moulins Soufflet, Nutrixo, Saalemühle Alsleben GmbH, Sofracal, VK Mühlen, Whil. Werhahn Mühlen GmbH & Co. KG entendus lors de la séance de l'Autorité de la concurrence des 10 et 11 octobre 2011 ;

Les représentants des sociétés Aldi-Centrale d'achats, System-U-Centrale d'achats étant entendus sur le fondement de l'article L. 463-7 du code de commerce ;

Adopte la décision suivante :

Sommaire

SOMMAIRE.....	3
I. Constatations	8
A. La procédure.....	8
B. Le secteur concerné	9
1. Présentation du secteur	9
2. Présentation du produit en cause : la farine en sachets	10
a) La farine en sachets	11
b) Les marques de farine en sachets	11
c) Les particularités nationales	12
Les contingents et droits de mouture.....	13
La fiscalité	13
C. Les entreprises en cause en France.....	13
1. Les meuniers	14
a) Le groupe Nutrioxo	14
b) La coopérative Epis-Centre et ses filiales	15
c) Le groupe Grands Moulins de Strasbourg	16
d) Le groupe Soufflet	17
2. Les structures de commercialisation	17
a) La société France Farine	17
b) La société Bach Mühle.....	19
c) La coopérative Générale des Farines	20
D. Les entreprises en cause en Allemagne.....	20
1. VK Mühlen.....	21
2. Werhahn	21
3. Le groupe Grain Millers	21
4. Les autres entreprises en cause en Allemagne	22
E. Les organisations professionnelles.....	23
1. Les syndicats nationaux	23
2. Les organisations européennes.....	23
F. Les pratiques relevées	23
1. Les pratiques mises en œuvre par les meuniers français et allemands.....	23
a) Les réunions entre les meuniers français et allemands	23

Les réunions entre meuniers français et allemands	25
Réunion 4 : Hôtel Novotel de Roissy, 23 juillet 2003	27
Réunion 12 : Siège de l'ANMF, Paris, 21 septembre 2004	34
Récapitulatif des différentes réunions entre meuniers français et allemands...	34
b) Le contenu des discussions lors des réunions	34
L'objet des réunions	35
Les modalités pratiques convenues entre les meuniers français et allemands .	39
c) La surveillance des principes convenus	41
La télécopie du 10 octobre 2002 signée par M. X... ..	42
Les déclarations concernant les menaces subies par l'entreprise Bindewald ..	43
2. Les pratiques mises en œuvre par les meuniers français.....	45
a) Les pratiques relevées dans le cadre de l'entreprise commune France Farine.	45
L'objet principal de France Farine	45
Les contrats conclus entre France Farine et ses actionnaires	47
Le fonctionnement interne de France Farine.....	49
Les pratiques mises en œuvre dans le cadre du fonctionnement de France Farine.....	51
b) Les pratiques relevées dans le cadre de l'entreprise commune Bach Mühle...	59
Historique de l'entreprise commune Bach Mühle.....	59
L'objet de Bach Mühle.....	59
Les liens entre Bach Mühle et France Farine	60
La complémentarité de Bach Mühle et de France Farine.....	60
La gestion administrative et commerciale de Bach Mühle par France Farine .	60
Les contrats de commission conclus entre Bach Mühle et ses actionnaires	61
c) Volumes livrés des commettants de France Farine et Bach Mühle	64
G. Les griefs notifiés	64
H. La mise en œuvre du III de l'article L. 464-2 du code de commerce	66
II. Discussion	67
A. Sur l'applicabilité des règles de concurrence de l'Union.....	67
1. Rappel des principes.....	67
2. Appréciation de l'Autorité	68
B. Sur la régularité de la procédure.....	70
1. Sur les conditions d'accès au dossier	70
a) Sur les modalités de consultation du dossier.....	70
b) Sur l'absence de cotation des pièces communiquées par le <i>Bundeskartellamt</i>	71

2. Sur la question de la langue employée dans certaines pièces du dossier	72
3. Sur le versement au dossier de pièces communiquées par le <i>Bundeskartellamt</i> ..	74
a) Sur le versement de nouvelles pièces après l’envoi de la notification des griefs	75
b) Sur l’utilisation des pièces communiquées par le <i>Bundeskartellamt</i>	76
4. Sur l’absence d’audition de certains meuniers allemands.....	77
5. Sur le sort des pièces dont la saisie a été annulée	78
6. Sur le respect du secret des affaires	79
C. Sur le marché pertinent	80
D. Sur le bien fondé des griefs	82
1. Sur l’existence du cartel franco-allemand de limitation des importations (grief n° 1)	82
a) Sur le standard de preuve applicable.....	82
b) Sur les conséquences de la mise en œuvre de la procédure de non-contestation des griefs	84
c) Sur la nature et l’objet des pratiques constatées.....	85
d) Sur la durée de l’entente	88
Rappel des principes.....	88
e) Sur la participation des entreprises en cause à l’entente	91
Sur le standard de preuve de la participation à une entente horizontale	91
Appréciation de l’Autorité.....	93
f) Conclusion sur l’existence du grief d’entente entre meuniers français et allemands.....	106
2. Sur le bien-fondé des griefs n° 2 et n° 3.....	106
a) Considérations communes aux griefs n° 2 et n° 3	106
Sur l’appréciation générale des accords de commercialisation.....	106
Sur le contexte économique dans lequel s’insèrent les accords de commercialisation entre les entreprises en cause	110
b) Sur les pratiques constatées dans le cadre de France Farine (grief n° 2).....	116
Sur l’accord de volontés portant sur les modalités d’organisation et de fonctionnement de France Farine	117
Sur le caractère anticoncurrentiel de l’entente nouée autour de France Farine	120
Sur l’exemption des pratiques mises en oeuvre dans le cadre de France Farine	122
c) Sur les pratiques constatées dans le cadre de Bach Mühle (grief n° 3).....	128
Sur l’accord de volontés portant sur les modalités d’organisation et de fonctionnement de Bach Mühle	129

Sur le caractère anticoncurrentiel de l'entente nouée autour de Bach Mühle	132
Sur l'exemption des pratiques mises en œuvre dans le cadre de Bach Mühle	135
E. Sur l'imputabilité des pratiques en cause	136
1. Rappel des principes	136
a) Imputabilité en cas de transformation de l'entreprise	136
b) Imputabilité dans le cadre des relations mère-fille	137
2. Appréciation au cas d'espèce	138
a) Sur la responsabilité du Groupe Meunier Celbert	138
b) Sur l'imputabilité des pratiques à la société Grain Millers GmbH	140
c) Sur l'imputabilité des pratiques établies au titre des griefs n° 2	140
d) Sur l'imputabilité des pratiques à Nutrixo, Epis-Centre et Sofracal	142
F. Sur les sanctions	144
1. Sur les sanctions imposées au titre de l'entente franco-allemande (grief n° 1)	146
a) Sur la valeur des ventes	146
b) Sur la détermination du montant de base	148
Sur la proportion de la valeur des ventes	149
Sur la durée de participation	154
Conclusion sur la détermination du montant de base	156
c) Sur la prise en compte des circonstances individuelles propres à chaque entreprise	156
Sur la vérification du maximum applicable à chacune des entreprises	161
d) Sur l'application du IV de l'article L. 464-2 du code de commerce	162
e) Sur la mise en œuvre du III de l'article L. 464-2 du code de commerce	163
f) Sur la sanction de Grain Millers GmbH en tant que société mère	164
g) Sur le montant des sanctions imposées au titre du grief n° 1	164
2. Sur les sanctions imposées au titre des griefs n° 2 et n° 3	165
a) Sur la valeur des ventes	165
b) Sur la détermination du montant de base	167
Sur la proportion de la valeur des ventes	167
Sur la durée de participation	171
Conclusion sur la détermination du montant de base	173
c) Sur la prise en compte des circonstances individuelles propres à chacune des entreprises	173
Sur la vérification du maximum légal applicable à chacune des entreprises	174
d) Sur la sanction imposée à Nutrixo en qualité de société mère	174
e) Sur le montant des sanctions imposées au titre des griefs n° 2 et n° 3	175

3. Sur la capacité contributive des entreprises en cause.....	175
a) Sur la capacité contributive du groupe Grain Millers	176
b) Sur la capacité contributive de Bliesmühle.....	176
c) Sur la capacité contributive de VK Mühlen	176
d) Sur la capacité contributive de Flechtorfer	176
e) Sur la capacité contributive de Grands Moulins de Strasbourg	177
f) Sur la capacité contributive de Grands Moulins de Paris	177
DÉCISION	182

I. Constatations

A. LA PROCÉDURE

1. Par procès-verbal du 4 mars 2008, la société Wilh. Werhahn GmbH & Co. KG et ses filiales ont demandé la mise en œuvre de la procédure de clémence prévue au IV de l'article L. 464-2 du code de commerce auprès du rapporteur général du Conseil de la concurrence. Parallèlement à cette demande auprès de l'autorité française, la société a également sollicité le bénéfice de la clémence auprès de l'autorité de concurrence allemande (ci-après « le *Bundeskartellamt* »).
2. Par un avis n° 08-AC-01 du 27 mai 2008, le Conseil de la concurrence (ci-après « le Conseil ») a accordé à ces sociétés le bénéfice conditionnel de la clémence, sous forme d'une exonération totale de sanction. Par ailleurs, le Conseil s'est saisi d'office de pratiques mises en œuvre dans le secteur des farines alimentaires par décision n° 08-SO-05 du 23 avril 2008 (cote 1).
3. Par lettre du 23 avril 2008, le rapporteur général du Conseil a saisi le directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) afin que soient effectuées des opérations de visite et de saisie (cote 5). Le juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Paris, par ordonnance du 17 juin 2008, a autorisé ces opérations de visite et de saisie dans les locaux des sociétés France Farine, Farine Grand Public, Groupe Meunier Celbert, Grands Moulins de Paris, Grands Moulins de Strasbourg, Moulins Soufflet SA, Euromill (et ses filiales sises à la même adresse) et Minoteries Cantin (cotes 51 à 59).
4. Les pièces saisies, deux rapports concernant l'exploitation de saisies informatiques ainsi que la copie de la demande de mesures d'enquête du Bundeskartellamt ont été transmis au Conseil les 24 novembre 2008 et 28 janvier 2009.
5. Par ordonnance du 22 octobre 2009, le magistrat délégué par le premier président de la cour d'appel de Paris a annulé l'ordonnance du juge des libertés et de la détention, en ce qui concerne les opérations de visite et de saisies ayant eu lieu dans les locaux de la société Moulins Soufflet SA. Le ministre chargé de l'économie a formé un pourvoi en cassation contre cette annulation, qu'il a retiré le 15 octobre 2010.
6. Par ordonnance du 15 janvier 2010, le juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Paris, saisi par la société France Farine d'un recours formé contre les opérations de visite et de saisie, a ordonné la complète restitution, en original ou en copie, de certains des documents informatiques saisis dans ses locaux et en a interdit toute utilisation par l'administration. Ces pièces ont été restituées par l'Autorité de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») le 29 avril 2010 (procès-verbal de restitution, cotes 13 843 à 13 861).
7. Le 26 janvier 2010, l'Autorité a disjoint de l'affaire 08/0040 F le volet de la saisine concernant des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la boulangerie artisanale (cote 11 196).

8. Le 15 février 2010, une notification de griefs a été adressée aux parties en application des dispositions des articles L. 463-2 et suivants du code de commerce.
9. Par courrier du 29 avril 2010, le rapporteur général adjoint a accordé à toutes les parties un délai supplémentaire de deux mois à compter de la réception de l'ensemble des pièces du dossier pour présenter des observations sur la notification de griefs du 15 février 2010.
10. Le 1^{er} avril 2011, des éléments de preuve concernant la présente affaire ont été transmis par le *Bundeskartellamt* à l'Autorité en application de l'article 12, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité (ci-après « le règlement n° 1/2003 ») (cotes 12 477 à 12 629). Ces éléments de preuve ont été communiqués aux destinataires de la notification des griefs le 18 mai 2010, et un délai autonome de deux mois leur a été accordé pour présenter leurs observations sur celles-ci (cotes 12 449 à 12 476).
11. A la suite de la réception des observations des parties, un rapport leur a été adressé le 17 janvier 2011, conformément à l'article L. 463-2 du code de commerce.
12. En vue de recueillir leurs observations sur les principaux éléments de droit et de fait du dossier susceptibles d'influer, selon les services d'instruction, sur la détermination des sanctions pécuniaires, un rapport complémentaire a été adressé aux parties et au commissaire du gouvernement le 20 mai 2011.
13. La séance devant l'Autorité s'est tenue les 10 et 11 octobre 2011.

B. LE SECTEUR CONCERNÉ

1. PRÉSENTATION DU SECTEUR

14. La présente affaire concerne le secteur de la farine destinée à la consommation humaine, qui est issue de l'écrasement de blé tendre. La meunerie est l'activité de première transformation du produit agricole brut, le blé tendre, en produit semi fini, la farine, à destination de l'industrie agro-alimentaire et du marché grand public.
15. A titre général, l'Allemagne et la France sont respectivement les premier et deuxième producteurs européens de blé tendre en volume. En 2008, la production de blé tendre en France était de 35 millions de tonnes de grains, dont environ 16 % étaient destinés à la production française de farine pour la consommation humaine (cote 3 716).
16. Selon les données de l'Office national interprofessionnel des grandes cultures (ONIGC), les volumes travaillés en France, c'est-à-dire les quantités de blé écrasées pour produire de la farine, sont stables depuis 2002 (5,74 millions de tonnes en 2002 ; 5,63 millions de tonnes en 2003 ; 5,6 millions de tonnes en 2004 ; 5,59 millions de tonnes en 2005).
17. En 2006, 5,1 millions de tonnes de farine de blé tendre ont été produites en Allemagne. S'agissant de la France, la production de farine de blé tendre en volume (en milliers de tonnes), toutes utilisations confondues, est la suivante :

2003	2004	2005	2006	2007	2008
4 380	4 361	4 337	4 428	4 486	4 305

Source : Office National Interprofessionnel des Grandes Cultures (ci-après « ONIGC »), bulletin de novembre 2008

18. La meunerie française a très marginalement recours aux importations de blé aux fins de son activité d'écrasement, mais exporte 14 % de sa production de farine.
19. Entre 2000 et 2008, le prix de vente de la farine, toutes utilisations confondues, a augmenté en France d'environ 25 % (cotes 12 044 à 12 120, étude Xerfi page 29). Le prix de revient de la farine est en partie dépendant du cours du blé, qui est consultable quotidiennement, le prix de la matière première constituant environ 60 % de ce prix. Cette part dans les coûts de revient peut, de plus, être ponctuellement plus importante, dans la mesure où le cours du blé est particulièrement élevé, comme ce fut le cas en 2007 où il a augmenté d'environ 60 %.
20. En France, le secteur de la meunerie a généré un chiffre d'affaires de 1,53 milliard d'euros en 2006 et de 1,9 milliard d'euros en 2007 (source : agriculture.gouv.fr).

2. PRÉSENTATION DU PRODUIT EN CAUSE : LA FARINE EN SACHETS

21. La demande de farine de blé tendre destinée à la consommation humaine se décompose selon les utilisations suivantes :
 - la boulangerie artisanale (farine destinée à l'usage des boulangers) ;
 - l'industrie utilisatrice (farine utilisée à des fins industrielles pour la biscuiterie ou la confection d'autres produits) ;
 - la farine en sachets à destination du grand public et des consommateurs : paquets et mixtes (préparation à base de farine) vendus en premier lieu à la grande et moyenne distribution (ci-après « GMS »), ainsi qu'à la distribution *hard discount* ;
 - la boulangerie semi-industrielle (ou fournils GMS), le plus couramment désignée sous l'appellation « points chauds GMS » ;
 - l'exportation, qui peut concerner les quatre destinations présentées ci-dessus, mais qui constitue pour les meuniers une activité commerciale à part entière.
22. Le décret du 31 août 1938 relatif aux déclarations des stocks de blé, de farine et de semoules et aux redevances compensatrices (modifié en dernier lieu par le décret n° 2009-319 du 20 mars 2009 relatif à la meunerie et modifiant le livre VI du code rural) a instauré en France une typologie des différents types de farines en fonction du taux de cendre qui rentre dans leur composition. Le taux de cendre correspond à la proportion du grain de blé utilisée. Par ailleurs, un arrêté de 1963 porte homologation des farines selon ces taux, dans la mesure où plus le taux de cendre est élevé, moins la farine est considérée comme « blanche ». Par exemple, la farine la moins fine et la plus « brune » est la T 150, alors que la plus fine et « blanche », utilisée pour les besoins de la pâtisserie et la biscuiterie, est la T 45.

23. Une typologie similaire existe également dans certains pays européens, par exemple en Allemagne. En comparaison avec la nomenclature française, les équivalences en fonction du taux de cendre sont les suivantes :

FRANCE	ALLEMAGNE
Type 45	Type 405
Type 55	Type 550
Type 65	Type 80 ou 812
Type 110	Type 1050

24. Toutefois, la farine de type 405 produite en Allemagne contient un taux de cendre légèrement inférieur à celle de type 45 produite par la meunerie française.

a) La farine en sachets

25. Le secteur de la farine en sachets, en cause dans la présente affaire, se compose de trois catégories de produits : les farines dites « classiques », les préparations et les farines à pain.
26. Les farines dites « classiques » représentent le premier segment en volume de ce secteur. Il s'agit de farine à faible taux de cendre de type 45 ou 55 (405 ou 550 en Allemagne). Elles sont caractérisées par une faible différenciation des produits. Les meuniers ont néanmoins diversifié leur offre de produits, en proposant diverses gammes de farine : les farines tous usages, fluide, pâtissière, extra fluide, sans grumeaux, etc. Le conditionnement est généralement d'un kilogramme pour les sachets en France.
27. Les préparations sucrées ou salées dites « mixtes », telles que les préparations pour crêpes, gâteaux ou pizzas, ont connu des débouchés croissants en raison de l'évolution des habitudes alimentaires.
28. Les farines à pain (qui combinent farine et levure) ont connu un engouement récent en raison du succès des machines à pain auprès des ménages.
29. D'après les données de l'ONIGC, la farine en sachets produite en France (hors préparations et mixtes) est passée de 188 807 tonnes en 2003 à 255 583 tonnes en 2008 (lignes 40 et 41 agrégeant les données collectées auprès des moulins). Le marché français de la farine en sachets (comprenant l'activité de commercialisation de levure) représentait en 2008 un chiffre d'affaires d'environ 171 millions d'euros, dont 138 millions d'euros pour la farine « classique » et 13 millions d'euros pour les mixtes.
30. D'après les données communiquées par le *Bundeskartellamt*, la farine en sachets produite en Allemagne représentait en 2007 environ 320 000 tonnes.

b) Les marques de farine en sachets

31. Une fois la farine produite, elle est ensuite ensachée. Les moulins, établis en France ou en Allemagne, effectuent eux-mêmes cette opération d'ensachage ou en confient l'exécution à un tiers disposant des infrastructures requises. A ce stade, les meuniers (ou la grande et moyenne distribution dans le cas des marques de distributeurs ou « MDD ») peuvent apposer leurs marques respectives sur les sachets. De plus, il existe une

troisième catégorie de sachets de farine en vente dans les enseignes de la grande et moyenne distribution, les « premiers prix » ou « PP », sur lesquels n'est apposée aucune marque spécifique. On retrouve également de tels sachets de farine sans marque dans les enseignes de la distribution *hard discount*.

32. En France, certains meuniers possèdent leurs marques, dont la principale, commercialisée par la société France Farine, est la marque *Francine*. Il convient également de citer les marques *Treblec*, *Gruau d'Or* ou *Melix* (cette dernière étant utilisée uniquement pour les préparations).
33. *Francine* est une marque d'envergure nationale, « leader » du secteur de la farine en sachets. En 2007, les produits vendus sous marque *Francine* représentaient, de façon globale, plus de la moitié des parts du marché français de la farine. Elle devançait les marques de distributeurs (MDD) ainsi que les premiers prix, comme le montre le tableau ci-dessous :

	Parts en valeur	Parts en volume
<i>Francine</i>	52,6 %	36,2 %
MDD/marque de distributeur	25,5 %	30,2 %
PP/Premier Prix	12 %	28,2 %
Autres	9,9 %	5,4 %
Total	100 %	100 %

Source : Etude Xerfi (cote 12 057).

34. La même année, les parts de marché de la marque *Francine* (cote 494) sont réparties, en fonction des trois catégories de produits qui constituent le secteur de la farine en sachets, de la façon suivante :
 - sachets de farine dite « classique » : 28,5 % en volume, 40,7 % en valeur ;
 - farine à pain : 70,5 % en volume, 75,4 % en valeur ;
 - préparations (mixes) : 66,3 % en volume, 68 % en valeur.
35. Les ventes sous marque *Francine* représentaient un chiffre d'affaires d'environ 90 millions d'euros en 2006 (cote 83).
36. En Allemagne, au moins trois marques d'envergure nationale coexistent : Aurora, Kampffmeyer et Rosenmehl (cotes 13 011 à 13 177).

c) Les particularités nationales

37. Le prix de la farine produite en Allemagne est, pour des raisons techniques et structurelles, moins élevé qu'en France. Les meuniers allemands valorisent plus les « coproduits » (son) en commercialisant des farines moins « blanches », qui répondent à la demande d'une gamme élargie de pains. Ceci provient des habitudes de consommation en Allemagne qui sont différentes de celles relevées en France. En effet, les consommateurs allemands achètent de nombreuses variétés de pain, y compris du pain noir, qui sont produites à base de farine « brune », alors que les consommateurs français s'approvisionnent essentiellement en pain blanc de type « baguette ». Sur le marché français, les coproduits sont principalement destinés à l'alimentation animale.

38. Pour sa part, le marché français se caractérise, à la différence de l'Allemagne, par une réglementation et une fiscalité spécifiques.

Les contingents et droits de mouture

39. La réglementation française de l'activité de meunerie, mise en place en 1938 et dont la surveillance incombe à l'Office national interprofessionnel des grandes cultures (ONIGC), vise à réduire progressivement les capacités productives de l'industrie pour les farines commercialisées en France.
40. En conséquence, chaque moulin dispose d'un plafond d'écrasement, ou contingent, exprimé en tonnes. Ce contingent peut être transformé, totalement ou partiellement sous le contrôle de l'ONIGC, en droits de mouture, qui peuvent être cédés ou loués à d'autres meuniers. Ainsi, les nouveaux meuniers ne peuvent produire de la farine commercialisée en France que s'ils acquièrent ou louent des droits de mouture ou, le cas échéant, procèdent à l'acquisition d'un outil de production (moulins) auquel est déjà attaché un droit de mouture. Selon les données publiquement disponibles de l'Association Nationale de la Meunerie Française (ANMF), le plafond d'écrasement des moulins implantés en France était de 5 216 769 tonnes en décembre 2006.
41. Il est néanmoins noté que l'écrasement de blé aux fins de fabrication de farine destinée à l'exportation n'est pas concerné par cette réglementation, qui ne vise que la production de farine pour la consommation interne française.

La fiscalité

42. L'article 1618 *septies* du code général des impôts a mis en place en 1954 une taxe dite « BAPSA », devenue « FFIPSA » depuis 2004, qui sert à financer le régime de sécurité sociale agricole. Elle est collectée par les organismes sociaux agricoles désignés à l'article L. 731-1 du code rural. Par ailleurs, sa collecte est effectuée par les services des douanes dans les cas d'importation des produits visés par cette réglementation.
43. D'un montant de 15,24 euros par tonne, cette taxe porte sur les farines, semoules ou gruaux de blé tendre livrés ou mises en œuvre en vue de la consommation humaine, ainsi que sur les mêmes produits introduits en provenance d'autres États membres de l'Union européenne ou importés de pays tiers. La taxe est perçue en France continentale auprès des meuniers, des opérateurs qui procèdent à l'introduction des produits sur ce territoire et des importateurs de produits en provenance de pays tiers.
44. Elle porte donc uniquement sur les produits issus de la farines de blé tendre destinés à la consommation en France métropolitaine, les farines, semoules et gruaux de blé tendre expédiés vers d'autres États membres de l'Union européenne ou vers les départements de Corse, exportés ou destinés à être exportés vers des pays tiers ou vers les départements d'outre-mer, étant exonérés de la taxe.

C. LES ENTREPRISES EN CAUSE EN FRANCE

45. La meunerie est un secteur d'activité concentré en France, dont les principaux acteurs sont des groupes historiquement sous contrôle familial. Cette concentration, caractérisée par un nombre d'opérateurs indépendants qui tend à décroître depuis une vingtaine d'années en raison de regroupements, s'exprime par le fait que quelques acteurs majeurs détiennent la majorité de l'outil de production, 488 moulins répartis sur l'ensemble du

territoire français en 2008 (cotes 4 968 à 5 406) et les plus grandes usines d'ensachage, nécessaires à la commercialisation de farine en sachets. Ce secteur comprend donc aujourd'hui un nombre réduit d'acteurs, mais qui disposent généralement d'une envergure nationale.

1. LES MEUNIER

46. Les meuniers français concernés par la présente décision appartiennent à quatre groupes de sociétés dont la capacité de production annuelle est supérieure à 300 000 tonnes de farine de blé tendre :
 - le groupe Nutrixo, qui détient les sociétés Grands Moulins de Paris, Euromill Nord et Grands Moulins de Storione ;
 - la coopérative Epis-Centre, qui détient la société Minoteries Cantin et le groupe Meunier Celbert ;
 - les Grands Moulins de Strasbourg, détenus majoritairement par la société Sofracal ;
 - le groupe familial Soufflet, qui détient les Moulins Soufflet SA.
47. Ces meuniers détiennent 55,2 % de droits d'écrasement total autorisés en France pour produire de la farine de blé tendre. (Source www.meuneriefrancaise.com).
48. Ils disposent chacun d'au-moins une usine d'ensachage.

a) Le groupe Nutrixo

49. Le groupe Nutrixo a été créé en 2001. Ses principales activités sont la meunerie, la production de produits de boulangerie frais et surgelés, ainsi que la semoulerie. Depuis sa création, la société faitière du groupe Nutrixo, Nutrixo SAS, détient directement ou indirectement les sociétés Grands Moulins de Paris, Euromill Nord et Grands Moulins Storione.
50. A cet égard, la société holding Nutrixo SAS, présidée par M. Hubert Y..., détient 100 % du capital de la société financière d'Ivry, ainsi que de la société holding Euromill SAS.
Grands Moulins de Paris
51. Créée en 1919, la société Grands Moulins de Paris exerce une activité de meunerie depuis lors. A l'heure actuelle, cette société exploite quinze sites de production de farine répartis sur l'ensemble du territoire national, dont onze sont détenus en propre et quatre sont exploités en location gérance. Outre des moulins, ces quinze sites de production comprennent deux usines d'ensachage. Ces deux unités de production, nécessaires à la commercialisation de farine en sachets, sont situées à Revel en Haute-Garonne et à Genevilliers en région parisienne (cotes 4 711 et 4 712).
52. Depuis la création du groupe Nutrixo, l'ensemble du capital et des droits de vote de la société Grands Moulins de Paris SA ont été ou sont actuellement détenus par les sociétés holding Financière d'Ivry ou Euromill SAS. L'intégralité du capital de ces deux dernières sociétés est par ailleurs détenu à 100 % par la société Nutrixo SAS.
53. En fonction des différentes modifications de la structure de direction de Grands Moulins de Paris, M. Hubert Y..., qui est également président de Nutrixo, a été à la tête de Grands Moulins de Paris depuis au moins 1998. Depuis le 22 mars 2002, il en est le

président-directeur-général. M. Michel Z... dirige son activité meunerie depuis 1999 et exerce les fonctions d'administrateur depuis le 8 octobre 2001. Quant à M. Guillaume A..., il était administrateur de Grands Moulins de Paris du 22 mars 2002 au 8 octobre 2003.

54. Grands Moulins de Paris détient une participation dans les sociétés France Farine et Bach Mühle, respectivement depuis 1992 et 2001, de 12,48 % et 12,5 % du capital de chacune de ces sociétés (cotes 4 712, 4 478 et 19 243).

Euromill Nord

55. Euromill Nord exploite deux sites de production de farine de blé tendre qu'elle détient en propre à Reims et à Saint-Quentin (dans le département de l'Aisne). Le site de Reims comporte également une usine d'ensachage qu'elle exploite pour être active sur le secteur de la farine en sachets.
56. Son actionnariat est inchangé depuis au moins 2003. La société holding Euromill SAS, qui est elle-même détenue à 100 % par la société holding Nutrixo SAS, détient 100 % du capital d'Euromill Nord (cote 4 860).
57. M. Yves B... est président de la société Euromill Nord depuis 1999.
58. Euromill Nord détient une participation dans les sociétés France Farine et Bach Mühle, respectivement depuis 1994 et 2003, de 25 % et 12,5 % de leur capital (cotes 4 860 et 4 891).

Grands Moulins Storione

59. Grands Moulins Storione est une société anonyme qui dispose d'un site de production à Marseille, qui est également une usine d'ensachage.
60. Son actionnariat est inchangé depuis au moins 2003. La société holding Euromill SAS, qui est elle-même détenue à 100 % par la société holding Nutrixo SAS, en détient 99,76 % du capital, le reste de son capital social étant réparti entre la société Euromill Nord (0,07 %) et certains de ses administrateurs (cote 9 946).
61. Ses différents dirigeants de 2002 à 2007 étaient :
 - jusqu'en 2004 : MM. Yves B... (président) et Jean-Claude C... (directeur général) ;
 - entre 2004 et 2005 : MM. Yves B... (président), Jean-Claude C... (directeur général) et Arnaud D... (directeur général délégué) ;
 - depuis 2005 : MM. Michel Z... (président directeur général) et Arnaud D... (directeur général délégué).
62. Grands Moulins Storione détient une participation dans la société Bach Mühle de 12,5 % de son capital depuis 2003.

b) La coopérative Epis-Centre et ses filiales

63. Epis-Centre est un groupe coopératif agricole et agro-industriel basé à Bourges. Ses activités se développent autour de trois métiers, aussi bien en France qu'à l'international : les métiers du grain, le négoce européen (achat/vente de grains et services de logistique) et la transformation du grain, dont fait partie la meunerie.
64. Epis-Centre est le troisième groupe meunier français (source : site internet d'Epis-Centre). Ses produits sont commercialisés notamment sous les marques *Francine*,

Lemaire et Treblec. La coopérative a réalisé pour l'exercice comptable complet 2007-2008 un chiffre d'affaires consolidé de 1,77 milliard d'euros pour un résultat net de 23 millions d'euros.

65. Epis-Centre détient 70,7 % du capital de la société Axiane Meunerie, société holding de la branche meunerie d'Epis-Centre, qui détient à son tour 82,6 % du capital du Groupe Meunier Celbert et 100 % de la société Minoteries Cantin, respectivement depuis 2008 et 2002.

Le Groupe Meunier Celbert

66. Le Groupe Meunier Celbert est historiquement un groupe familial, situé à Maure-de-Bretagne. Fondé en 1922, il était actif dans le secteur de la boulangerie artisanale, puis s'est diversifié en 1954 en commençant à commercialiser de la farine en sachets. Il a ensuite poursuivi une stratégie de développement par acquisition de moulins familiaux dans l'ouest de la France.
67. A la date de son acquisition par la coopérative Epis-Centre, le 3 avril 2008, il détenait 11 moulins et une usine d'ensachage située à Maine-de-Bretagne en Ile-et-Vilaine.
68. Le Groupe Meunier Celbert, issu de la fusion en 2006 des sociétés Groupe Celbert (holding de l'ancien groupe Celbert) et de la société Jean Celbert, se structure de la façon suivante. Il a à sa tête une société holding, Groupe Meunier Celbert holding (devenu Axiane Meunerie), qui détient l'ensemble des participations des filiales du groupe (sept sociétés, dont la société AMO Moulin de la Gare), qui sont toutes actives dans le secteur de la meunerie.
69. Le Groupe Meunier Celbert, par l'intermédiaire de sa filiale AMO Moulin de la Gare, détient respectivement 12,5 % du capital des sociétés France Farine et Bach Mühle.

Minoteries Cantin

70. La société Minoteries Cantin, acquise par la coopérative Epis-Centre en 2002, est une société par actions simplifiée dont le siège est situé Moulin de la Cour à Reuilly. Elle détient, directement ou indirectement, quatre moulins : les moulins de Reuilly (qui est également une usine d'ensachage), de Semblançay, de Saint-Germain-de-Salles et de Meung-sur-Loire.
71. Jusqu'à sa prise de contrôle en 2002 par Epis-Centre, les sociétés Minoteries Cantin, Poirier, Thivat Meunerie et Grands Moulins de Semblançay formaient le groupe Cantin. En 2005, Epis-Centre a restructuré son pôle meunerie en regroupant sous Minoteries Cantin, les sociétés Thivat Meunerie et Poirier.
72. Minoteries Cantin détient une participation dans les sociétés France Farine et Bach Mühle, respectivement depuis 1979 et 2001, de 12,5 % de leur capital. Elle détient également une participation de 33,33 % du capital de la société Farines Grand Public, qui détient 12,5 % de la société France Farine (cotes 4 778 et 4 891).

c) Le groupe Grands Moulins de Strasbourg

73. Actif depuis 1955, le groupe Grands Moulins de Strasbourg est un groupe familial dirigé par M. Bertrand E.... Il est actif dans tous les domaines de la meunerie en France, ainsi que, pour certains, en Allemagne. Son activité de commercialisation de farine en sachets est assurée par la société GMS Meunerie.

74. Le groupe Grands Moulins de Strasbourg est structuré autour de sa holding industrielle, la société Grands Moulins de Strasbourg, de la façon suivante. La société Sofracal, société holding dont l'actionnaire majoritaire est indirectement M. Bertrand E..., détient 58,28 % de la société Grands Moulins de Strasbourg, qui détient 100 % du capital de l'ensemble des filiales du groupe, dont la société GMS Meunerie. Le reste du capital de la société Grands Moulins de Strasbourg est détenu par Moulins Soufflet (à hauteur de 24,82 %), la famille E... (à hauteur de 5,19 %) et par le public pour le restant (cotes 10 017 et 13 778).
75. M. Bertrand E... est le président directeur général de la société Grands Moulins de Strasbourg, alors que M. René X..., qui est également le président de la société Bach Mühle, en est le directeur commercial depuis 2000.
76. Par l'intermédiaire de la société Sofracal, le groupe Grands Moulins de Strasbourg détient, respectivement à hauteur de 12,5 % et de 25 % depuis 1966 et 2001, une participation dans les sociétés France Farine et Bach Mühle.

d) Le groupe Soufflet

77. Depuis sa création, le groupe Soufflet est détenu à 100 % par la famille Soufflet, aujourd'hui via la holding Groupe Familial Soufflet. Ce groupe agro-industriel opère principalement sur deux filières céréalières, l'orge et le blé, tant en France qu'en Europe. Spécialisé dans la première transformation, il est actif sur le marché mondial du malt et exerce une activité de meunerie en Europe.
78. La société Moulins Soufflet SA exploite sept sites de production situés en France : à Saint-Genest-de-Contest, Thor, Lozanne, Corbeil, Rouen, Dienville, Pornic et Strasbourg. Moulins Soufflet SA exploite également deux usines d'ensachage situées à Pont-sur-Seine et à Corbeil. Elle est détenue à 95 % par les Établissements Jean Soufflet eux-mêmes contrôlés à hauteur de 85 % par la holding Groupe Familial Soufflet. Elle détient en outre 24,82 % du capital des Grands Moulins de Strasbourg depuis 1994.
79. Moulins Soufflet SA détient, depuis 2003, 12,5 % du capital de la société Bach Mühle (cote 4 688).

2. LES STRUCTURES DE COMMERCIALISATION

80. En France, une partie importante de la farine en sachets est commercialisée par le biais d'entreprises communes ou coopératives. C'est en particulier le cas des sociétés France Farine, Bach Mühle et Générale des Farines. Il s'agit d'ailleurs d'une différence avec l'Allemagne où la farine en sachets est commercialisée directement par les meuniers eux-mêmes.

a) La société France Farine

81. La société France Farine a été créée le 18 décembre 1965 sous forme de SARL par sept actionnaires : cinq sociétés actives dans le secteur de la meunerie (Grands Moulins Becker, les fils de Michel Storione, Celbert Frères, Minoteries biscuiterie d'Echenon et Hurtrel Grands Moulins d'Artois) et deux actionnaires personnes physiques (MM. Jean F... et Marc-André G...), chacun des actionnaires détenant une part égale du capital social (cotes 20 273 à 20 289). Le 25 mai 1966, la société Sofracal est devenue à son

- tour actionnaire de France Farine. A compter de cette date, chacun de ses actionnaires initiaux détenait une part de 12,5 % du capital social de France Farine (cote 4 445).
82. En 1975, la société a été transformée en société anonyme à directoire et conseil de surveillance tout en conservant à l'identique son objet social jusqu'en 1985, date à laquelle il a été étendu à l'activité de négoce en produits alimentaires exercée en son nom propre. Le 7 décembre 1988, France Farine a été transformée en société anonyme à conseil d'administration (cote 2 278).
 83. Depuis 1965, la structure de l'actionnariat de France Farine a évolué en fonction des opérations de périmètre, en particulier de fusions-absorptions qu'ont connues les actionnaires initiaux, conformes à la tendance de concentration du secteur de la meunerie en France. Stable depuis au moins 2003 (à l'exception de la cession en 2008 de l'action unique de M. Jean H... à la société AMO Moulin de la Gare), l'actionnariat de France Farine jusqu'à la date du 17 janvier 2012 est le suivant (cotes 12 131 et 12 134) :
 - AMO Moulin de la Gare (groupe Epis-Centre) : 12,5 % du capital (500 parts),
 - Euromill S.A.S. (groupe Nutrixo) : 12,48 % du capital (499 parts),
 - Euromill Nord (groupe Nutrixo) : 25 % du capital (1 000 parts),
 - Farines Grand Public : 12,5 % du capital (500 parts),
 - Grands Moulins de Paris (groupe Nutrixo) : 12,5 % du capital (500 parts),
 - Minoteries Cantin (groupe Epis-Centre) : 12,5 % du capital (500 parts),
 - Sofracal (groupe Grands Moulins de Strasbourg) : 12,48 % du capital (499 parts),
 - M. Guillaume A...s : 1 part,
 - M. Bertrand E... : 1 part.
 84. Ainsi, à partir de sa constitution en 2001, le groupe Nutrixo, par le biais de ses filiales Grands Moulins de Paris, Euromill et Euromill Nord est présent à hauteur de 50 % dans le capital social de la société France Farine. De plus, par le biais de détentions indirectes (par Euromill et Grands Moulins Storione), le groupe Nutrixo détient 66,6 % de la société Farines Grand Public, actionnaire de France Farine à hauteur de 12,5 % de son capital.
 85. Depuis sa création, la société France Farine a pour principal objet, au titre de mandataire non-exclusif de ses actionnaires, d'agir pour réaliser toutes opérations ayant trait à la commercialisation de produits issus de la meunerie. Elle est également liée à ses actionnaires par des contrats de commission qui en font un commissionnaire à la vente agissant pour leur compte, mais non en leur nom. A ce titre, elle est principalement active pour toute opération de commercialisation de farine en sachets, notamment par le biais de la marque *Francine* dont elle est propriétaire à l'image d'autres marques comme *Melix* ou *Bonne Fournée* (cotes 4 777 et 13 322).
 86. France Farine détient 99,7 % du capital de la Société française d'industrie alimentaire (SOFRIA), active dans le domaine de la fabrication et le conditionnement de préparations à base de farines destinées aux industries agroalimentaires, et 100 % du capital de la société Epicore, qui a pour objet la vente de pains précuits sous marque « *Francine* ».
 87. Jusqu'au mois d'octobre 2003, M. Paul I... était le président directeur général de France Farine. M. Guillaume A... lui a succédé à cette fonction le 12 octobre 2003. Pour sa

part, M. Eric J... était le directeur commercial de France Farine d'août 1994 à janvier 2008 (cote 6 377).

88. Par ailleurs, un protocole d'accord, qui a été porté à la connaissance du président de séance le jour de sa signature, le 6 octobre 2011, puis de l'Autorité lors de la séance des 10 et 11 octobre 2011, a été signé par les actionnaires de France Farine et la société Nutrixo, société faîtière du groupe Nutrixo. Ce protocole a été signé de leur propre initiative par les actionnaires de France Farine et ne répond nullement à une demande, de la part des services d'instruction ou du collège, de souscrire des engagements dans le cadre de la présente affaire.
89. Ce protocole, dont les actionnaires de France Farine ont pris l'initiative, prévoit la cession contre rémunération de l'ensemble des parts des actionnaires de France Farine à la société Nutrixo. Aux termes de ce protocole d'accord, l'ensemble des cessions de parts de France Farine doit être réalisé au plus tard le 17 janvier 2012. Dès lors, la société Nutrixo, et donc le groupe Nutrixo, détiendrait l'ensemble du capital social de France Farine.
90. De plus, ce protocole d'accord comprend un « *règlement des aspects opérationnels* », suite à la cession de l'intégralité des parts de France Farine à la société Nutrixo, en particulier en vue d'organiser l'utilisation de la marque « *Francine* » après cette date. Ce règlement prévoit, pour les sociétés AMO Moulin de la Gare, Minoteries Cantin et Sofracal, la conclusion d'un accord de sous-traitance pour la production de farine en sachets commercialisée sous marque « *Francine* » pour une durée d'un an à partir du 1^{er} janvier 2012, ainsi que la conclusion d'un contrat de « *rebranding* » pour la même durée afin qu'elle puisse continuer à utiliser de façon provisoire, sous une forme définie dans la convention de « *rebranding* » type annexée au protocole d'accord, la marque « *Francine* ».
91. La société France Farine et ses actionnaires ont, par la suite, porté à la connaissance de l'Autorité que le changement d'actionnariat de France Farine est devenu effectif le 17 janvier 2012, conformément aux termes du protocole d'accord mentionné plus haut.

b) La société Bach Mühle

92. La société Bach Mühle a été créée en 1971 sous forme de SARL par les Grands Moulins de Strasbourg, dont elle était une filiale à 100 %. Elle avait pour objet d'exercer une activité de négoce de farine en sachets auprès d'une clientèle spécifique, les distributeurs *hard discount* (cote 4 890).
93. A la suite du développement important du *hard discount* en France, la forme sociale de Bach Mühle a été modifiée en une société par actions simplifiée et son capital ouvert le 10 décembre 2001 à d'autres associés : les sociétés AMO Moulin de la Gare, Minoteries Cantin SA (devenue Minoteries Cantin SAS), Euromill SA (devenue Euromill SAS) et Grands Moulins de Paris. Depuis lors, Bach Mühle, exerce l'activité, à titre exclusif, de commissionnaire à la vente pour le compte de ses actionnaires et leurs filiales, ainsi que pour les sociétés qui ont conclu avec elle un contrat de commission le 20 décembre 2001, aux fins de commercialisation de farine en sachets auprès des enseignes de la distribution *hard discount* (cotes 4 897).
94. Depuis 2003, son actionnariat est stable et se compose de la façon suivante :
 - AMO Moulin de la Gare (groupe Epis-Centre) : 12,5 % du capital (50 actions),
 - Euromill Nord (groupe Nutrixo) : 12,5 % du capital (50 actions),

- Grands Moulins de Paris (groupe Nutrixo) : 12,5 % du capital (50 actions),
 - Grands Moulins de Strasbourg : 25 % du capital (100 actions),
 - Grands Moulins de Storione : 12,5 % du capital (50 actions),
 - Minoteries Cantin (groupe Epis-Centre) : 12,5 % du capital (50 actions),
 - Moulins Soufflet SA : 12,5 % du capital (50 actions) (cote 4 891).
95. Aux termes de l'article 5 de ses statuts, le terme du contrat de société de Bach Mühle était fixé au 31 décembre 2010 (cote 10 247). Sa durée a été prorogée explicitement par ses actionnaires jusqu'au 31 décembre 2011 en vue de continuer à assurer ses activités de commercialisation de farines en sachets.
96. Depuis le 27 décembre 2001, le président de la société Bach Mühle est M. René X..., qui est également le directeur commercial de Grands Moulins de Strasbourg (cote 4 891).

c) La coopérative Générale des Farines

97. La coopérative Générale des Farines a été créée en 1982. Constituée sous forme de société anonyme à capital variable, Générale des Farines regroupe dix minoteries indépendantes : neuf meuniers répartis sur le territoire français et un meunier situé en Allemagne (cote 12 645). Ses moulins adhérents ont écrasé 80 000 tonnes de blé en 2008-2009. Outre son activité d'appui, de développement et de définition d'une politique commerciale à l'échelon national pour ses membres, Générale des Farines effectue des ventes de farine sur le territoire national auprès de la clientèle de la grande distribution, en s'approvisionnant auprès de ses membres coopérateurs à cet effet. Au regard de la commercialisation de farine, elle est active pour l'ensemble des destinations réservées à ce produit, hormis pour l'activité d'exportation (cote 12 645).
98. Si la majorité de ses produits sont mis sur le marché sans marque, elle commercialise néanmoins les marques *Malicia*, *Mellina*, *Côté Four*, *Shake & Cook* et *Réussir* (cotes 6 790 à 6 765).
99. M. K... était, depuis sa création jusqu'en 2005, directeur général de Générale des Farines. Après cette date, il a été remplacé à ce poste par M. Jean-Marie L... (cote 6 764).

D. LES ENTREPRISES EN CAUSE EN ALLEMAGNE

100. En Allemagne comme en France, le secteur de la meunerie a connu un fort mouvement de concentration. En effet, l'outil de production, qui comptait plus de 600 moulins en 1990, n'en recensait plus, en 2008, que 308, répartis sur l'ensemble du territoire.
101. Deux groupes, Werhahn Mühlen et VK Mühlen, sont d'une envergure importante sur le marché allemand aux côtés de nombreuses structures de taille moyenne. Il est de plus à noter que, en 2004, un troisième groupe de sociétés sur le marché allemand de la meunerie a été constitué : le groupe Grain Millers.

1. VK MÜHLEN

102. VK Mühlen AG, qui fait partie du groupe Kampffmeyer, est le premier groupe meunier allemand. A ce titre, son activité se centre principalement autour de la production de farine, toutes qualités et destinations confondues, qui représente 70 % de son chiffre d'affaires. Il exerce également des activités dans plusieurs autres secteurs agro-alimentaires, en particulier les additifs et les ingrédients à base de céréales à destination des boulangers.
103. VK Mühlen AG est présente sur le secteur de la production de farine en sachets, qui représentait, en 2009, 6,4 % de son chiffre d'affaires total. Afin de produire la farine en sachets, elle dispose de trois usines d'ensachage respectivement situées à Hambourg, Berlin et Landschut (Bavière). Il s'agit de la seule entreprise de meunerie allemande à être propriétaire de marques de farine en sachets d'envergure nationale : *Aurora*, *Diamant* (marque exploitée conjointement avec l'entreprise Werhahn) et *Rosenmehl* (cotes 4 566 et 15 706). En outre, sa capacité de production est de 2 millions de tonnes de farine par an.

2. WERHAHN

104. Werhahn Mühlen est le deuxième groupe allemand du secteur de la meunerie. Elle appartient au groupe Werhahn, qui est actif dans les secteurs de la construction, de la fabrication et la vente de couteaux et ciseaux, et celui de la production et de la vente de produits de boulangerie, dont fait partie son activité de meunerie, qui comprend notamment la fabrication de farines à destination des consommateurs finaux (cote 58, saisine n° 08/0024 AC).
105. Son activité de meunerie est effectuée, à titre principal, par sept sociétés, dont le capital est intégralement détenu par la société Wilh Werhahn KG (cote 12 851), autour de neuf sites de production basés en Allemagne (hormis un dont la localisation est en Pologne) (cotes 4 566 et 4 567).
106. Werhahn dispose d'une capacité de production d'environ un million de tonnes de farines de blé tendre par an (cote 4 570). 90 % de sa production de farine de blé tendre est destinée aux clients professionnels de la boulangerie ou qui en ont un usage industriel. Le restant de sa production est vendu sous forme de sachets aux consommateurs par le biais des commerces de distribution alimentaire (cote 59, saisine n° 08/0024 AC). Werhahn est principalement active en Allemagne, où elle co-exploite avec VK Mühlen la marque *Diamant*, la marque régionale *Goldpuder* ou commercialise sa farine sous marque de distributeurs. Elle exporte marginalement de la farine en sachets en dehors des frontières allemandes (cotes 4 565 et 4 566).

3. LE GROUPE GRAIN MILLERS

107. A la suite d'une opération de concentration, le groupe Grain Millers a été constitué en Allemagne à compter du 1^{er} janvier 2004. Il est issu du regroupement des activités des trois sociétés du secteur de la meunerie suivantes, qui étaient jusqu'alors indépendantes : Mills United Hovestadt & Münstermann GmbH & Co. - dont Emil Stenzel GmbH & Co. était une filiale jusqu'en 2002 - de Bremer Rolandmühle Erling GmbH & Co., et de Heyl GmbH & Co.

108. La structure du groupe Grain Millers est la suivante :

- la société opérationnelle à la tête du groupe est Grain Millers GmbH & Co. KG depuis le 1^{er} janvier 2004. Elle est indirectement active dans le secteur de la farine en sachets et est détenue par trois sociétés holding, dont la société Emil Stenzel GmbH & Co. KG, qui elle-même n'a pas d'activité (cotes 18 787 et 18 789) ;
- les sociétés Mills United Hovestadt & Münstermann GmbH & Co. et Heyl GmbH & Co., actives dans la production de farine en sachets avant le 1^{er} janvier 2004, ont été intégrées dans le groupe Grain Millers et sont détenues à 100 % par la société Grain Millers GmbH & Co. KG (cote 18 789).

4. LES AUTRES ENTREPRISES EN CAUSE EN ALLEMAGNE

109. Friessinger Mühle GmbH, dont le siège social est à Bad Wimpfen, a pour dirigeants MM. M... et Willi N.... Elle possède un moulin dont la production annuelle est de 250 000 tonnes de farine. Elle produit de la farine en sachets dite « classique », des préparations sucrées et de la farine à pain. Elle exporte de la farine en sachets vers la France depuis 1999 (cote 15 991).
110. Flechtorfer Mühle Walter Thönebe GmbH est une société active dans le secteur de la meunerie, dont le siège social est à Lehre. Elle a pour dirigeant M. Walter O....
111. Bliesmühle GmbH, dont le siège social est à Blieskastel, est une société active dans le secteur de la meunerie. Elle a pour dirigeant M. Peter P... et effectue des exportations de farines en sachets en France.
112. Karl Bindewald Kupfermühle GmbH est active dans le secteur de la meunerie par le biais d'un moulin, situé en France à Bischheim. Elle a pour dirigeants MM. Gerhard Q... et Erhard R.... Elle dispose en outre d'infrastructures d'ensachage en Allemagne (cotes 15 527 et 15 528). Elle commercialise de la farine en sachets en France depuis 2001, date à laquelle elle a conclu son premier contrat d'approvisionnement d'une enseigne de la grande et moyenne distribution française (cote 10 336).
113. Saalemühle Alsleben GmbH, dont le siège social est à Alseben, est une société à responsabilité limitée régie par le droit allemand. Elle est détenue à 100 % par la société holding Bindewald und Gutting Verwaltungs-GmbH. Elle a pour dirigeant gérant M. Michael S... (cote 12 165). Elle était active sur le secteur de la farine en sachets, jusqu'à ce qu'elle cède cette activité le 7 juin 2004 à la société Heyl GmbH (cotes 18 894 à 18 897). La farine en sachets représentait jusqu'à cette date environ 10 % de son chiffre d'affaires, qui, pour le reste, était réalisée par la commercialisation de farines spéciales pour des clients industriels.
114. Gebr. Engelke Grosse Mühle Hasede KG, dont le siège social est à Hasede, avait entre février 1998 et août 2010 pour actionnaire et dirigeant M. Fritz T... (associé commanditaire disposant de 45 % du capital social). Son activité principale se concentre sur la production de farine de blé dur et accessoirement sur la production de farine de blé tendre en sachets (cotes 13 832 et 18 497).

E. LES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

115. En France, comme en Allemagne, l'activité de la meunerie est traditionnellement syndiquée, la majeure partie des entreprises du secteur adhérant à ces organisations professionnelles. Le développement du marché intérieur a conduit ces organisations nationales à se regrouper au niveau européen.

1. LES SYNDICATS NATIONAUX

116. L'Association nationale des meuniers de France (ANMF) est une fédération de syndicats régionaux qui regroupent 330 adhérents. Depuis novembre 2006, son président est M. Joseph U.... René X... préside la région Alsace Lorraine, MM. V..., W... et Z... sont membres de droit. MM. Jean-Marie 1... et Hubert Y... sont membres du bureau.
117. Verband Deutscher Mühle (VDM) est le syndicat des meuniers allemands qui regroupait en 2007 plus de 300 adhérents. Ce syndicat était présidé en 2003 et 2004 par M. 2....

2. LES ORGANISATIONS EUROPÉENNES

118. Le Groupement des associations meunières (GAM), présidé en 2004 par M. Hubert Y..., organise une fois par an un séminaire auquel sont conviés tous les meuniers de l'Union européenne adhérents d'une association meunière.

F. LES PRATIQUES RELEVÉES

1. LES PRATIQUES MISES EN ŒUVRE PAR LES MEUNIER FRANÇAIS ET ALLEMANDS

119. Les éléments recueillis au cours de l'instruction ont mis en évidence l'existence de réunions entre des meuniers français et allemands. Sont exposés ci-après les faits relatifs aux réunions qui ont eu lieu entre meuniers français et allemands (a), au contenu des discussions lors de ces réunions (b) aux éléments de surveillance mis en place pour assurer le respect des principes communs établis lors des réunions (c).

a) Les réunions entre les meuniers français et allemands

120. Les pièces produites par le demandeur de clémence, ainsi que celles issues des opérations de visite et de saisie, ont révélé l'existence d'au moins dix réunions tenues entre des meuniers français et des meuniers allemands, entre le mois de mai 2002 et la fin de l'année 2004, concernant la commercialisation de farines en sachets en France et en Allemagne. Les pièces communiquées ultérieurement par le *Bundeskartellamt* ont permis de corroborer l'existence de certaines de ces réunions, d'une part, et d'identifier d'autres réunions sur la même période, d'autre part. Les lieux des rencontres ont alterné entre la France et l'Allemagne (Paris, Strasbourg, Düsseldorf, Francfort, etc.).

Les contacts initiaux entre les meuniers français et allemands

121. Il ressort des pièces du dossier que des contacts entre meuniers français et allemands ont eu lieu sur la période 2000-2002 à propos de projets de coopération commerciale (création d'une structure de commercialisation en Allemagne à l'image de celles existantes en France comme France Farine et possible entrée de meuniers allemands dans les structures de commercialisation françaises).
122. Un courrier de la VDM invite les meuniers allemands à une réunion à Francfort le 14 mars 2000, ayant pour objet la « *coopération commerciale dans le secteur des petits conditionnements* », en présence en particulier de représentants de France Farine, d'Euromill et de Grands Moulins de Strasbourg (cotes 12 486 et 12 503). Une note du 15 mars 2000, récapitulant les discussions ayant eu lieu lors de cette réunion, précise qu'elle avait pour objet l'éventualité de « *la création d'une société de vente commune de farine en petits conditionnements* » (c'est-à-dire en sachets) entre les meuniers allemands, et que les meuniers français avaient été « *conviés à cette rencontre afin de témoigner de leur expérience des sociétés de vente France Farine et Générale des Farines* » (cotes 12 490, 12 491, 12 507 et 12 508). La même note énonce que cette démarche, entre meuniers allemands, avait pour objectif d'« *arriver à des prix globalement confortables [en Allemagne] sur ce segment de marché mais inaptes à susciter trop de convoitises de la part de nouveaux venus* », dans un but de « *stabilisation recherché* » (cote 12 507).
123. Un courrier de la VDM à destination des meuniers allemands en date du 12 mars 2002, faisant état de « *notre projet de coopération en matière de commercialisation* », indique que « *les collègues français nous ont fait savoir qu'ils étaient prêts à évoquer avec les meuniers allemands présents sur le marché français de la farine en sachets la question d'une présence au sein des structures de vente locales* » (cote 12 532).
124. Un courrier du même jour adressé par la VDM aux meuniers Bindewald (par l'intermédiaire de M. G. Q...), Bliesmühle (par l'intermédiaire de M. P. P...), 3..., Friessinger et Flechtorfer indique avoir « *abordé la question avec le Président de France Farine, Monsieur I..., qui préside également l'Association Nationale de la Meunerie française. Il m'a fait savoir que tant France Farine que la Générale des Farines, représentée par Monsieur K..., sont disposées à évoquer le sujet. Monsieur I... a proposé différentes dates à cette fin (...). Il serait d'accord pour que la réunion ait lieu à Karlsruhe/Ettlingen* » (cote 12 544). La prise de contact physique avec les meuniers français est d'ailleurs confirmée par un courrier de la VDM du 8 mai 2002 qui rapporte que, en marge d'une réunion entre meuniers allemands, « *sera fait rapport au sujet de la réunion avec nos collègues français* » (cote 12 542).
125. Ce projet de coopération commerciale franco-allemand, au sein de structures de commercialisation, n'a cependant pas abouti.
126. Ces prises de contacts initiaux entre meuniers français et allemands sont par ailleurs corroborées par le demandeur de clémence qui a déclaré :
« *Durant l'une de ces réunions [entre meuniers allemands], M. X... de Rheintal Mühle, une filiale de Grands Moulins de Strasbourg, était présent. Il est probable que M. X... a proposé à cette occasion de mettre en place des réunions avec les représentants de la société France Farine SA pour parler de questions relatives au marché français.* » (cote 6, saisine n° 08/0024 AC).

Les réunions entre meuniers français et allemands

Réunion 1 : InterCity Treff, gare centrale de Francfort, 14 mai 2002

127. Il résulte des courriers et invitations adressés par la VDM aux meuniers allemands qu'une réunion s'est tenue avec des représentants français le 14 mai 2002. Ces courriers, envoyés entre le 12 mars 2002 et le 16 avril 2002, visaient à titre principal à trouver une date à laquelle l'ensemble des participants du côté allemand serait disponible pour rencontrer les représentants français. Ces courriers de la VDM sont les suivants :

Date du courrier	Destinataires	Objet	Cotes
12 mars 2002	MM. N..., 3..., Q..., P... et O...	« Réunion « petits conditionnements » France »	12 487 et 12 504
4 avril 2002	MM. N..., 3..., Q..., P... et O...	« Réunion « petits conditionnements » France »	12 514 et 12 535
15 avril 2002	M. J..., France Farine	« Date de réunion »	12 482 et 12 499
15 avril 2002	MM. N..., 3..., Q..., P... et O...	« Réunion « petits conditionnements » France »	12 527 et 12 548
16 avril 2002	MM. N..., 3..., Q..., P..., O... et 4...	« Réunion avec les français le 14 mai à Francfort »	12 529 et 12 550

128. D'une part, la planification de la réunion du 14 mai 2002 est confirmée par le courrier d'invitation envoyé à M. Eric J..., directeur commercial de France Farine (cotes 12 482 et 12 499), ainsi que par le courrier envoyé à MM. N..., 3..., Q..., P... et O... leur adressant « *l'invitation envoyée aux participants français à la réunion du 14 mai, 11 h, à l'InterCityTreff de la gare centrale de Francfort* » (cotes 12 527 et 12 548). D'autre part, la tenue de cette réunion est avérée par le courrier de la VDM du 29 mai 2002 qui, en vue de convoquer une nouvelle réunion entre meuniers allemands et français, fait état de cette « *première rencontre du 14 mai à Francfort* ». Ce courrier était adressé aux représentants de Bindewald (M. Q...), Bliesmühle (M. P...), Flechtorfer (M. O...), N... et 3... (cotes 12 513 et 12 534).
129. Cette réunion semble avoir eu initialement pour objet l'entrée des fabricants allemands dans les structures de commercialisation françaises. Un courrier de M. 2..., président de la VDM, à M. J..., représentant de France Farine, annonçant la tenue de la réunion du 14 mai 2002 et demandant communication d'une liste des participants français, précise : « *il n'a malheureusement pas été possible d'organiser une rencontre à Karlsruhe/Ettlingen* » (cote 12 499), ainsi que l'avaient initialement évoqué MM. 2... (VDM) et I... (France Farine) (cote 12 544).

Réunion 2 : Hôtel Monopol Excelsior de Francfort, 24 juin 2002

130. Une invitation a été adressée par la VDM aux meuniers allemands Bindewald (M. Q...), Bliesmühle (M. P...), Flechtorfer (M. O...), N... et 3... pour une « deuxième réunion avec les français » le 24 juin 2002 (cotes 12 513, 12 516, 12 534 et 12 537).
131. Sur le papier à l'en-tête de l'Hôtel Monopol Excelsior de Francfort saisi dans les locaux de la société Groupe Meunier Celbert, M. H... a dessiné un plan de table retraçant l'emplacement et le nom des participants à cette réunion (cotes 3 394 et 3 395). Selon ce document, les personnes suivantes étaient présentes : M. H... (Groupe Celbert), deux représentants de France Farine, un représentant du relais allemand de Générale de Farines par le biais de M. O..., M. 3... (Heyl GmbH), M. 2... (VDM), M. « Q... B. », et un directeur « B. ». Selon M. H..., l'initiale « B. » correspond au meunier allemand Bindewald ou Bliesmühle. Toujours selon les déclarations de M. H..., France Farine était représentée par M. J... et M. I... ou M. X..., également directeur commercial de Grands Moulins de Strasbourg et président de Bach Mühle (cote 4 791).
132. Lors d'une audition par les services d'instruction, M. J... a par ailleurs déclaré avoir été présent à cette réunion. Il n'a pas démenti la présence de MM. I... et X... à cette même réunion (cote 6 379).
133. Interrogé par le *Bundeskartellamt* pour le compte de l'Autorité, M. Q..., directeur de la société Bindewald, a déclaré avoir été présent à une réunion en présence de meuniers français, qui s'est tenue à Francfort en juin 2002 et a identifié M. J... comme présent à cette réunion (cote 10 339). Ces déclarations sont les suivantes :

« Je me suis donc rendu en juin 2002 à une manifestation organisée à Francfort-sur-le-Main par la VDM. Tous les producteurs allemands de farine en petits conditionnements y étaient représentés ; du côté français. Monsieur J... était présent. Je m'en souviens encore car il parlait allemand. (...) Plusieurs moulins français étaient aussi représentés mais je ne les connais pas bien. Pendant la réunion, les français ont indiqué aux participants quelles quantités étaient livrées par quelles meuneries allemandes à quels endroits en France. Les français ont ensuite émis le souhait que les meuneries allemandes ne relèvent pas davantage encore les volumes livrés en France. Les représentants des sociétés allemandes ont opiné du chef, d'autant que les français avaient déclaré vouloir présenter des offres en Allemagne au cas où les volumes augmenteraient. Cela aurait désavantagé les producteurs allemands de petits conditionnements. J'ai moi aussi opiné du chef au nom de Bindewald, afin de ne pas trahir la stratégie de l'entreprise vis-à-vis du marché français. Nous avons poursuivi notre politique. Le président de la VDM était à l'époque Monsieur 2.... »
134. Des notes manuscrites de H... confirment également la tenue de cette réunion, dans la mesure où elles rapportent la teneur des discussions qui y ont eu lieu (cotes 3 394 et 3 395).
135. Enfin, une télécopie à l'en-tête de Grands Moulins de Strasbourg, du 10 octobre 2002, signée par M. X... (Bach Mühle et Grands Moulins de Strasbourg) et adressée à MM. 5... (Minoteries Cantin), I... (France Farine), Y... (Euromill), E... (GMS) et H... (Groupe Meunier Celbert), fait référence, en rapport avec le « client *Intermarché Agenor* », au retrait du meunier allemand Bliesmühle « après les discussions de Francfort » (cote 2497).

Réunion 3 : Salon Deutsche Bahn Lounge, gare centrale de Francfort, 6 mai 2003

136. Un courrier de la VDM, envoyé par M. 2... (VDM) à MM. I... et J... (France Farine) et à M. X... (Bach Mühle et Grands Moulins de Strasbourg) ainsi que du côté allemand à MM. N... (Friessinger) et P... (Bliesmühle), invite les destinataires à une réunion le 6 mai 2003 dans le salon Deutsche Bahn Lounge de la gare de Francfort (cotes 12 570 et 12 589).

Réunion 4 : Hôtel Novotel de Roissy, 23 juillet 2003

137. Selon l'invitation et le courrier, respectivement du 10 juillet 2003 et du 21 juillet 2003, adressés par la VDM, cette réunion s'est tenue le 23 juillet 2003 à l'hôtel Novotel de l'aéroport Roissy Charles de Gaulle (cotes 12 556, 12 567, 12 575 et 12 586). L'objet de l'invitation est « *Réunion avec les français le 23 juillet 2003 à Paris* », et celui du courrier confirmatif du 21 juillet 2003 « *Réunion à Paris* ».
138. Lors d'une audition par les services d'instruction de l'Autorité, M. H... a indiqué que les participants allemands à cette réunion étaient M. 2... (VDM), les représentants de Friessinger, Bliesmühle et Bindewald et M. 6.... Les participants français à cette réunion étaient, outre lui-même, « *probablement* » France Farine, représentée par MM. J... et X... (cote 4 790). Pour sa part, M. J... a déclaré avoir été présent à cette réunion et a confirmé les présences de MM. I..., X... et H..., ainsi que celles d'autres meuniers allemands (cote 6 382).
139. Des notes manuscrites de M. H..., rédigées sur papier à en-tête des hôtels de la chaîne Novotel, ont été saisies dans les locaux de Groupe Meunier Celbert. Elles rapportent le contenu des discussions qui ont eu lieu durant cette réunion (cotes 3 389 à 3 391).

Réunion 5 : Maison Kammerzell à Strasbourg, 26 août 2003

140. La tenue de cette réunion a été mentionnée par le demandeur de clémence, qui a fourni à l'appui de sa déclaration une copie de l'agenda de M. 7..., dirigeant de Werhahn présent à cette réunion. Ce document porte la mention « *petits paquets, Strasbourg* » à la date du 26 août 2003 (cote 49, saisine n° 08/0024 AC).
141. Concernant la participation à cette réunion, le demandeur de clémence a déclaré :
- « *Les personnes suivantes ont participé à cette réunion :*
- M. René X..., directeur commercial Grand Moulins de Strasbourg*
- M. Eric J..., directeur commercial France Farine*
- M. Jean-Christophe H..., Celbert*
- M. Paul 8..., Grain Millers*
- M. N..., Friessinger Mühle GmbH*
- M. P..., Bliesmühle*
- Probablement M. O..., Flechtorfer Mühle Thönebe*
- Probablement M. Christoph T..., Gebr. Engelke*
- Probablement M. Peter 4..., Mühlischlegel*
- Probablement Mr. 9..., Südhannoversche Mühlenwerke*
- Probablement 19..., Werhahn*

Dr. Hans 7..., Werhahn

et probablement d'autres participants. »

142. La tenue de cette réunion est corroborée par une télécopie adressée par M. J... (France Farine) à M. H... indiquant « *Messieurs, je vous informe qu'une réunion est organisée à Strasbourg (Maison Kammerzell) le 26.08.03. Le rendez vous est fixé à 11h30 et la réunion se déroulera à partir de 14h30 (...)* » (cote 3 385).
143. Deux courriers de la VDM, communiqués par le *Bundeskartellamt*, font référence à cette réunion. Une première invitation pour cette même réunion, datée du 19 août 2003, avait été envoyée aux meuniers allemands suivants : Erling, Friessinger, Heyl, Gebr. Engelke, Mühlischlegel, Thönebe, Bliesmühle, Südhannoversche MW, Bindewald, Gutting, Stenzel, Hovestadt, Plange et VK – Eisenschmidt (cotes 12 563, 12 564 et 12 582). Ce dernier courrier précise en outre que « *la salle de réunion est réservée aux noms "Syndicat des Meuniers" et "Moulins de Strasbourg"* ».
144. M. H... (Groupe Meunier Celbert) a déclaré qu'étaient présents quatorze meuniers allemands, ce qui ressort également de ses notes manuscrites (cotes 4 790 et 3 386). Selon le second courrier de la VDM du 24 août 2003, la réunion s'est tenue dans l'après-midi du 26 août 2003, à la suite d'une réunion du groupe d'experts allemands « *petits conditionnements* » (cotes 12 576 et 12 582).
145. Pour la partie française, M. H... a déclaré qu'ont participé à cette réunion « *le représentant de France Farine M. Éric J... et le dirigeant de France Farine, M. X... représentant GMS, et moi-même* » (cote 4 790). Lors de son audition du 16 mars 2009, M. J... (France Farine) a déclaré : « *Mon président, M. I..., était là. Il y avait aussi MM. X... et H.... Il n'y avait dans ces réunions que des associés de France Farine* » (cote 6 380).
146. Des notes manuscrites, datées, de M. H... ont été saisies dans les locaux de Groupe Meunier Celbert. Elles sont rédigées sur papier « *Guy Pierre 20...* », le propriétaire de la Maison Kammerzell, et confirment la tenue de cette réunion (cotes 3386 à 3388).

Réunion 6 : Restaurant Cosmopolitan à Francfort, 24 septembre 2003

147. Cette rencontre a fait l'objet de courriers adressés par la VDM, la réunion avec les meuniers français se tenant à la suite d'une réunion du groupe d'experts allemands « *petits conditionnements* » (cotes 12 554, 12 562, 12 573 et 12 581).
148. Selon M. H... (Groupe Meunier Celbert), il s'agirait des meuniers dont les noms sont indiqués sur les cartes de visite saisies dans les locaux de son entreprise, à savoir les représentants d'Aurora Mühlen (M. 10...), Werhahn (MM. 7... et Q...), Mills United (M. 8...), Saalemühle (M. 11...), Bliesmühle (M. P...) et de la VDM (cotes 3 382 et 4 789). Ces cartes de visite ont été saisies dans les locaux de Groupe Meunier Celbert et étaient agrafées sur une feuille, elle-même agrafée aux notes de M. H... rapportant la teneur des discussions lors de cette réunion. M. H... a également précisé, comme il est inscrit au bas de la feuille en question, que manquent les cartes de visite de deux meuniers allemands présents à cette réunion, MM. N... et O... (cote 4 789).
149. Le nombre important des meuniers allemands présents à cette réunion est par ailleurs corroboré par les déclarations de M. A... (France Farine et Grands Moulins de Paris) (cote 4 812).
150. La tenue de cette réunion a également été confirmée par les meuniers auditionnés, qui ont confirmé leur présence à cette dernière. C'est notamment le cas de MM. A...

(salarié et administrateur de Grands Moulins de Paris à cette date, cote 4 812), H... (Groupe Meunier Celbert, cote 4 789), X... (Bach Mühle et Grands Moulins de Strasbourg, cotes 5 411 et 5 427), Z... (Grands Moulins de Paris, cote 5 510). M. X... a, en outre, déclaré que M. I... (France Farine) était présent à cette réunion.

151. Le déplacement des meuniers français est en outre attesté par des justificatifs de frais présents dans la comptabilité de France Farine, à savoir de billets de transport collectif pour cinq personnes et une note de restaurant comportant les noms des convives, MM. I..., A..., J..., X..., Z... et H... (cotes 541 et 6 382).
152. Des notes manuscrites ont par ailleurs été saisies dans les locaux de Groupe Meunier Celbert. Elles ont été prises sur le papier à en-tête du restaurant Cosmopolitan et portent la mention « *réunion du 24 septembre 2003* » (cote 3 384). Ces notes comportent deux tableaux : le premier concerne l'offre ITM (Intermarché) qui fait état de meuniers allemands et français, de prix, bases et volumes ; le second porte sur les prix et échéances pour deux enseignes du *hard discount*.
153. M. Z... (Grands Moulins de Paris) a relaté cette rencontre dans les termes suivants : « *A ce moment les grandes et moyennes surfaces (GMS) lançaient des appels d'offre européens : Agenor pour Intermarché, Copernic pour Leclerc. L'objectif pour les meuniers allemands et français était de mettre en place une structure du type France Farine au niveau européen pour satisfaire la demande des GMS. Cette structure n'a pas été créée car les participants étaient trop nombreux. On a aussi parlé du sujet des mycotoxines à ce moment là.* » (cote 5 510).

Réunion 7 : Pavillon Gabriel à Paris, 17 octobre 2003

154. Saisie dans les locaux de Groupe Meunier Celbert, une télécopie de M. J... (directeur commercial de France Farine) du 13 octobre 2003 s'adressant à MM. A... et I... (France Farine), Z... (Grands Moulins de Paris), H... (Groupe Meunier Celbert) et X... (Bach Mühle et Grands Moulins de Strasbourg) fait état de « *la réunion de vendredi 17 octobre 2003 à partir de 11 heures* » (cote 3 392).
155. Elle comporte des annotations de la main de M. H..., qui a indiqué les noms de certains meuniers, dont M. O... (Flechtorfer). Lors de son audition, il a indiqué qu'étaient présents à cette réunion « *une douzaine de représentants de moulins allemands* » (cote 4 791). M. X... (Bach Mühle et Grands Moulins de Strasbourg) a indiqué la présence de M. 8... (Mills United) et de « *entre 6 et 10 meuniers allemands* » (cote 5 412).
156. Des meuniers allemands étaient invités à participer à cette réunion, comme l'indique l'invitation adressée par la VDM le 13 octobre 2003 dont l'objet est « *réunion à Paris* » (cotes 12 565 et 12 584). La liste des destinataires est annexée à cette invitation : Friessinger, Heyl, Gebr. Engelke, Mühlischlegel, Thönebe, Bliesmühle, Südhannoversche MW, Bindewald, Gutting, Stenzel, Hovestadt, Plange et VK – Eisenschmidt (cote 12 566). Leur participation est corroborée par les déclarations de M. A... : « *Concernant les allemands, je ne me souviens plus des noms mais globalement les mêmes que pour la réunion du 24/09/2003. Ils étaient une dizaine.* » (cote 4 813).
157. Quant aux représentants français, MM. J... (France Farine, cote 6 383), A... (Grands Moulins de Paris et France Farine, cote 4 813), X... (Bach Mühle et Grands Moulins de Strasbourg, cote 5 427) et H... (Groupe Meunier Celbert, cote 4 791) ont confirmé leur présence lors de cette réunion. De plus, outre qu'il a corroboré la présence des

représentants français mentionnés ci-dessus, M. X... a déclaré que M. Z... (Grands Moulins de Paris) avait également pu être présent à cette réunion (cote 5 427).

158. Selon M. X..., cette rencontre avait pour but de rendre l'invitation des meuniers allemands, « *qui avaient envie de venir à Paris* », à la réception de l'hôtel Cosmopolitan (cote 5 412).
159. En ce qui concerne l'organisation de cette réunion, il apparaît qu'elle a été mise sur pied par France Farine. En effet, M. H... a déclaré que « *je pense que France Farine a payé la note de cette réunion* » (cote 4 791). Ceci est confirmé par les déclarations de M. A... (cote 4 813). De plus, aux fins du bon déroulement des échanges entre les participants, France Farine a engagé les services d'une interprète, Mme 17..., ce qu'elle a confirmé lors d'une audition par les services d'instruction (cote 6 295).
160. M. A... (France Farine) a exposé au sujet de cette réunion : « *Suite à la réunion précédente, nous avons un certain nombre de sujets techniques à aborder notamment les mycotoxines. De plus les meuniers allemands avaient envie de venir à Paris à ce moment. Leur objectif était de continuer à faire pression sur nous* » (cote 4 813).

Réunion 8 : IndustrieClub de Düsseldorf, 4 décembre 2003

161. La tenue d'une réunion à l'IndustrieClub de Düsseldorf a été citée par le demandeur de clémence, dans sa demande initiale, à une date située « *au cours des années 2004, 2005 et 2006* » (cote 7, saisine 08/0024 AC). Il a par la suite précisé ses dires en la situant de façon plus précise entre les mois de janvier et juin de l'année 2004 (cote 48, saisine 08/0024 AC). Concernant cette réunion à l'IndustrieClub de Düsseldorf, il a de plus déclaré que les personnes suivantes y ont participé :

« *M. René X..., Grands Moulins de Strasbourg*

M. Eric J..., France Farine

M. Jean-Christophe H..., Celbert

M. Paul 8..., Grain Millers

M. N..., Friessinger Mühle GmbH

M. O..., Flechtorfer Mühle Thönebe

M. Christoph T..., Gebr. Engelke

Dr. Hans 7..., Werhahn

Et probablement d'autres participants. » (cote 7, saisine 08/0024 AC)

162. La tenue et la date de cette réunion sont attestées par diverses pièces justificatives comptables saisies dans les locaux des entreprises françaises objet des opérations de visite et de saisie (cotes 527, 528, 544 à 551, 2 220 et 2 221). Il s'agit de notes de taxi et d'états de frais de MM. X... (Bach Mühle et Grands Moulins de Strasbourg) et J... (France Farine). La tenue de cette réunion est de plus confirmée par M. Q..., dirigeant de l'entreprise Bindewald, qui a déclaré y avoir été présent (cote 10 339).
163. La tenue de cette réunion est aussi attestée par divers courriers de la VDM, qui ont été adressés à certains de ses membres et montrent que la réunion du 4 décembre 2003 avec les représentants français s'est effectuée en marge d'une autre réunion concernant uniquement les meuniers allemands prévue les 3 et 4 décembre 2003. Parmi les courriers relatifs à l'organisation de ces deux jours de réunion à Düsseldorf, deux concernent plus particulièrement les contacts avec les représentants français :

- le courrier de la VDM du 29 octobre 2003 adressé à M. J..., « *pour transmission aux collègues français* », qui est une invitation officielle à la réunion du jeudi 4 décembre 2003 à l'IndustrieClub e.V. de Düsseldorf. Elle porte en particulier la mention : « *L'extraordinaire hospitalité que nous ont témoignée les collègues français lors de notre dernière réunion à Paris doit nous encourager à participer en nombre à cette rencontre.* » (cotes 12 560 et 12 579) ;
 - le courrier de la VDM du 12 novembre 2003 aux meuniers allemands, qui énonce : « *Etant donné que la rencontre du 4 décembre 2003 avec les Français aura lieu au Club de l'Industrie situé tout près, nous avons pris la précaution de réserver des chambres au Parkhotel.* » (cotes 12 552 et 12 571).
164. Concernant la participation à cette réunion, outre les déclarations confirmatives expresses de Werhahn et de Bindewald, les courriers de la VDM adressés aux meuniers allemands, communiqués par le *Bundeskartellamt*, ne comportaient pas de listes de destinataires. Néanmoins, le courrier de la VDM du 29 octobre 2003 montre que la participation attendue du côté allemand était importante et dans l'ordre de grandeur de participation des réunions précédentes. De plus, le courrier de la VDM du 21 octobre 2003 à destination des meuniers allemands formant partie « *du groupe d'experts* » (relatifs à des arrangements nationaux en Allemagne sur la farine en sachets) comporte la mention suivante : « *Une autre réunion aura lieu avec les Français - en présence de tous les membres du groupe d'experts - le 28 novembre ou le 4 décembre à Düsseldorf. Une invitation vous sera envoyée par courrier séparé.* » (cote 12 577). Cette participation importante est corroborée par les déclarations de M. X..., qui a affirmé qu'étaient présents à cette réunion « *une dizaine de meuniers allemands* » (cote 5 429).
165. Concernant la participation de meuniers français, MM. A... et J... (France Farine) et X... (Bach Mühle et Grands Moulins de Strasbourg) ont déclaré avoir été présents à ces réunions (cotes 4 813, 6 433 et 5 429).
166. Interrogé par les services du *Bundeskartellamt* en présence de la rapporteure de l'Autorité, M. Q..., directeur de Bindewald, a déclaré au sujet de cette réunion :
- « *La journée a commencé par une réunion du groupe d'experts « petits conditionnements » de la VDM, à laquelle j'ai participé. Les français sont arrivés l'après-midi. Je n'avais pas été préalablement informé de la venue de participants français. En m'apercevant que tout le monde ne faisait que critiquer Bindewald en raison de nos contacts avec les distributeurs français et des commandes que nous étions sur le point de remporter, j'ai quitté la salle. Monsieur J..., représentant de France Farine, a exigé que Bindewald cesse ses activités en France en s'exprimant à moitié en français, à moitié en allemand. Une interprète a traduit ses propos. (...) Si j'ai quitté la salle, c'est aussi parce qu'il avait été décidé chez Bindewald que nous ne nous exprimerions plus à propos de la France en cercle élargi. Bindewald n'a plus reçu par la suite d'autre invitation à des réunions avec des participants français sur le thème des petits conditionnements. Les français se sont alors directement adressés à Bindewald, que la VDM ne pouvait plus « retenir dans ses filets » par le biais des réunions conjointes. Bindewald a quitté la VDM en 2005 ou 2006 » (cotes 10 339 à 10 340).*

Réunion 9 : Salons de l'aéroport de Düsseldorf, 31 mars 2004

167. Trois courriers de la VDM, adressés aux meuniers allemands concernés, permettent d'identifier la tenue d'une réunion avec des représentants de la meunerie française le 31 mars 2004 au centre des congrès de l'aéroport de Dusseldorf :

- courrier de la VDM du 2 février 2004 faisant part de plusieurs dates de réunion possibles, dont le 21 mars 2004, proposés par les « *collègues français* » (cotes 12 603 et 12 619) ;

- courrier de la VDM du 18 février 2004, ayant pour objet « *Rencontre avec collègues français* » portant invitation à la réunion du 31 mars 2004 à 11 heures au « *Steinberger Conferencepoint de l'aéroport de Dusseldorf* » (cotes 12 590 et 12 607) ;

- courrier de la VDM du 25 mars 2004, confirmant la tenue de cette réunion avec « *les collègues français* » et annulant une autre réunion prévue exclusivement pour les meuniers allemands. En particulier, ce courrier énonce : « *La rencontre prévue avec les collègues français – MM. A..., J..., X... – aura bien lieu le 31 mars 2004 à 11h au Centre des congrès de l'aéroport de Düsseldorf.* » (cotes 12 591 et 12 608).

168. La tenue de cette réunion a été confirmée par M. X... (Bach Mühle et Grands Moulins de Starsbourg) qui a déclaré qu'y participaient : « *des meuniers allemands et français, sensiblement les mêmes que ceux précédemment évoqués. Nous étions 3 ou 4 pour la France et les allemands étaient un peu plus nombreux. (...)* » (cotes 5 412 et 5 413).

Réunion 10 : Restaurant « la Cour d'Alsace » à Obernai, 23 juillet 2004

169. Cette réunion a été annoncée par une invitation du président de la VDM du 19 juillet 2004, dont l'objet était une « *rencontre avec [les] collègues français* », adressée aux représentants de Bliesmühle (M. P...), Friessinger, Bindewald (M. Q...), Werhahn (M. 7...), VK Mühlen (M. 10...) et à M. 8... (Mills United) (cotes 12 601 et 12 617).

170. La tenue de cette réunion est par ailleurs attestée par des justificatifs de frais de M. A... (France Farine, cotes 537 et 539), l'agenda de M. X... (Bach Mühle et Grands Moulins de Strasbourg, cote 1 696) et par le témoignage de Mme 17... qui y était présente en tant que traductrice (cote 6 295). MM. J... et A... (France Farine), et X... ont confirmé leur participation à cette réunion (cotes 6 434, 4 813 et 5 413). Ce dernier a indiqué : « *Il y avait 4-5 meuniers français et une dizaine de meuniers allemands en face* ».

171. M. X... (Bach Mühle et Grands Moulins de Strasbourg) a exposé, au sujet de cette réunion : « *Nous parlions de la nouvelle campagne céréalière et où pouvait-on acheter des blés de bonne qualité et à bon prix. Nous ne parlions pas de nos prix. Nous parlions avec les Allemands car nous avons un problème sur les sachets* » (cote 5 413). M. J... (France Farine) a quant à lui précisé que l'objectif de ce déjeuner « *convivial* » était de rendre une invitation aux Allemands (cote 6 434).

Réunion 11 : Salons de l'aéroport de Düsseldorf, 18 août 2004

172. Cette réunion a été d'abord mentionnée par le demandeur de clémence comme s'étant tenue au cours de l'année 2006 (cote 7, saisine 08/0024 AC). Il a, par la suite, rectifié cette déclaration en affirmant, sur la base de l'agenda d'un de ses dirigeants (M. 7...), qu'elle s'était tenue le 18 août 2004 (cote 48, saisine 08/0024 AC). Cet élément de fait a été confirmé par les invitations envoyées par la VDM du 27 juillet 2004, ayant pour objet une réunion du « *groupe d'experts "petits conditionnements"* » et énonçant qu'au groupe de meuniers allemands se joindront « *à 14h* » « *les collègues français* » (cotes 12 484 et 12 501).

173. Concernant la participation à cette réunion, le demandeur de clémence déclare :

« *Les personnes suivantes ont participé à la réunion:*

M. Paul 8..., Grain Millers

M. N..., Friessinger Mühle GmbH

M. P..., Bliesmühle

Probablement M. Matthias O..., Flechtorfer Mühle Thönebe

M. Christoph T..., Gebr. Engelke

Probablement M. Peter 4..., 4...

F. Q..., Werhahn

Probablement 19..., Werhahn

Et probablement un représentant de France Farine, ainsi que

Probablement d'autres participants. » (cotes 7 et 8, saisine n° 08/0024 AC)

174. Pour certains représentants français, un déplacement à Düsseldorf à cette date est avéré, sur la base de documents saisis chez France Farine et Grands Moulins de Strasbourg. En ce qui concerne M. A... (France Farine), des états de frais et des pièces justificatives (notes de taxis et de restaurant) attestent d'un déplacement à Düsseldorf le 18 août 2004 (cotes 529 à 535). Ces pièces mentionnent notamment les noms de MM. J... (France Farine) et X... (Bach Mühle et Grands Moulins de Strasbourg) ainsi que le prénom « *Margite* » qui correspond à l'interprète Mme 17.... En ce qui concerne M. X... (Bach Mühle et Grands Moulins de Strasbourg), à la date du 18 août 2004, est inscrite dans son agenda la mention « *aéroport Dusseldorf conférence salon 22* » (cote 1 703). De plus, le relevé American Express de Grands Moulins de Strasbourg mentionne une dépense correspondant à un vol Strasbourg/Düsseldorf (via Charles de Gaulle) le 18 août 2004 pour le passager René X... (cotes 1 904).
175. Par ailleurs, ce trajet a fait l'objet d'une refacturation de Grands Moulins de Strasbourg à Bach Mühle le 24 août 2004. La facture adressée par Grands Moulins de Strasbourg à Bach Mühle, pour le remboursement de ce vol, porte pour objet « *réunion sachets Allemagne* » (cote 1 903). Une autre version du même document a été saisie, dans laquelle cette indication est rayée, avec l'annotation en marge « *mention à supprimer* » (cote 1 902).
176. MM. A... (France Farine) et X... (Bach Mühle et Grands Moulins de Strasbourg) ont confirmé leur participation à cette réunion (cotes 4 813 et 5 414). Ce dernier a indiqué que participaient à cette réunion « *une dizaine de meuniers allemands et 4 ou 5 français* » (cote 5 429). Enfin, M. A... a déclaré que M. J... (France farine) a également participé à cette réunion (cote 4 814).
177. M. X... (Bach Mühle et Grands Moulins de Strasbourg) a déclaré, au sujet de cette réunion : « *Nous avons parlé du marché de la farine en sachets en Allemagne et en Europe. Nos soucis dans la profession sont macroéconomiques, nous devons envisager le marché au plan européen* » (cote 5 429).
178. M. A... (France Farine) a quant à lui déclaré : « *Le sujet important était la sous-traitance du marché espagnol. Ils ont refusé définitivement la sous-traitance du marché espagnol sur la farine en paquet pour le hard discount* » (cote 4 814).

Réunion 12 : Siège de l'ANMF, Paris, 21 septembre 2004

179. Une réunion s'est tenue à Paris le 21 septembre 2004 au siège de l'Association Nationale de la Meunerie Française, entre les meuniers allemands et français. Sa convocation est attestée par deux courriers émanant de la VDM :

- courrier de M. 2... du 2 septembre 2004 invitant des membres de la VDM à une réunion avec les « *collègues français* » le 21 septembre 2004 au siège de l'ANMF – indications géographiques fournies pour s'y rendre – (cotes 12 594 et 12 610) ;

- courrier de M. 2... du 13 septembre 2004 dont l'objet est : « *Réunion du 21 septembre à Paris* ». Il comporte, de plus, la mention suivante : « *Monsieur 8... me prie de bien vouloir vous rappeler la réunion prévue le 21 septembre à Paris. Il souhaite qu'une délégation allemande représentative y soit présente.* » (cotes 12 479 et 12 496).

Récapitulatif des différentes réunions entre meuniers français et allemands

180. Le tableau ci-dessous récapitule l'ensemble des réunions constatées entre meuniers français et allemands sur la période allant du 14 mai 2002 au 21 septembre 2004 :

Réunion	Date	Lieu
Réunion 1	14 mai 2002	Hotel InterCity/Treff - Francfort
Réunion 2	24 juin 2002	Hôtel Monopol Excelsior - Francfort
Réunion 3	6 mai 2003	Salon Deutsche Bahn Lounge - Francfort
Réunion 4	23 juillet 2003	Hôtel Novotel - Roissy
Réunion 5	26 août 2003	Restaurant Maison Kammerzel - Strasbourg
Réunion 6	24 septembre 2003	Restaurant Cosmopolitan - Francfort
Réunion 7	17 octobre 2003	Pavillon Gabriel - Paris
Réunion 8	4 décembre 2003	Industrie Club - Düsseldorf
Réunion 9	31 mars 2004	Salon de l'aéroport - Düsseldorf
Réunion 10	23 juillet 2004	Restaurant La Cour d'Alsace - Obernay
Réunion 11	18 août 2004	Salon de l'aéroport - Düsseldorf
Réunion 12	21 septembre 2004	Siège de l'ANMF - Paris

b) Le contenu des discussions lors des réunions

181. Les pièces au dossier indiquent que, lors des différentes réunions évoquées ci-dessus, les discussions entre les meuniers français et allemands présents à ces réunions ont porté sur les volumes d'importation de farine en sachets de l'Allemagne vers la France, et vice versa, ainsi que sur les prix, volumes et clients à livrer en farine en sachets, principalement en France ou en Europe (dans l'hypothèse d'achats par des centrales d'achats groupées au niveau européen).
182. Ces discussions ont débouché, à titre principal, sur des principes de « *non-agression* » décidés de façon commune entre les meuniers français et allemands visant à continger les importations de farine en sachets entre la France et l'Allemagne. En vue de mettre en œuvre cet arrangement de « *non-agression* », des répartitions de clientèle et des pratiques de lissage de prix des ventes de farine en sachets ont également été constatées.

L'objet des réunions

183. De nombreuses déclarations, recueillies par les services d'instruction dans le cadre d'auditions de représentants de la meunerie française présents aux réunions décrites précédemment mettent en lumière l'objet principal de ces dernières et le contexte dans lequel elles s'inséraient.
184. Interrogé sur l'objet de la réunion 6 (paragraphe 147 et s. ci-dessus), qui était la première à laquelle il participait, M. A... (président de France Farine et administrateur de Grands Moulins de Paris) a déclaré :
- « J'ai vite compris que les meuniers allemands voulaient protéger leur marché et ils nous ont proposé de ne pas livrer de farine en Allemagne et réciproquement. Le volume livré en Allemagne était nul alors que le volume de farine livré par les allemands était d'environ 15 000 tonnes. La raison de l'absence des meuniers français du marché allemand tient au fait que structurellement nous ne pouvons pas être compétitifs. Les allemands valorisent davantage leurs coproduits. Enfin les allemands ne sont pas soumis aux taxes auxquelles sont soumis les meuniers français et notamment la BAPSA devenue FIPSA. C'est le meunier producteur qui paye cette taxe. »* (cote 4 182).
185. Interrogé sur l'objet de cette même réunion, M. H... (Groupe Meunier Celbert) a pour sa part déclaré que *« le but était de prendre contact avec les allemands qui étaient présents sur le marché français de la farine de 1 KG. (...) Chaque meunier présent parlait de son métier de la production à la commercialisation de la farine. L'implantation étrangère ou française sur le sol français. Les meuniers décrivaient leur activité en matière de volume et ou de prix. »* (cote 4 789).
186. En rapport avec les notes manuscrites qu'il a prises lors de la réunion 5 (paragraphe 140 et s. ci-dessus), M. H... a de plus déclaré que : *« C'est toujours la même problématique de répartition de marché qui est relatée en segmentant selon les 4 types de farine. Le prix noté est le prix de vente au consommateur observé chez Intermarché. (...) Nous souhaitons que les meuniers allemands ne progressent pas davantage sur le marché français. »* (cote 4 790).
187. En rapport avec ses notes manuscrites prises lors de la réunion 2 (paragraphe 130 et s. ci-dessus), M. H... a déclaré :
- « Le sujet de la réunion était une discussion sur la présence des meuniers allemands sur le marché français concernant la farine en paquet sur le segment des GMS. (PP soit premier prix, et MDD) Les chiffres décrivent les volumes effectués par an par les deux meuniers allemands présents en France, O... pour GFF et N.... Ils ont surtout parlé d'Intermarché. Je ne suis peut-être pas l'auteur de l'inscription des prix en rouge. Sur le verso, il s'agirait d'un projet de proposition faite aux Allemands les incitant à ne pas augmenter leur part de marché sur la farine en sachets en France en vue de ralentir leur progression voire la stopper. On acceptait leur présence sur la farine à hauteur de 5 000 tonnes »* (cote 4 791).
188. Enfin, interrogé sur l'objet de la réunion 9 (paragraphe 167 et s. ci-dessus), M. X... (Bach Mühle et Grands Moulins de Strasbourg) a déclaré en rapport avec l'objet de cette réunion : *« Nous faisons le point sur l'évolution de nos professions. Le hard discount « explosait » à ce moment là, il fallait que l'on fasse le point sur les conséquences pour notre profession. »* (cote 5 428). Cette déclaration confirme, par ailleurs, que les discussions qui se sont déroulées lors des réunions avaient tout autant trait à la commercialisation auprès de la grande et moyenne distribution qu'auprès de la

distribution *hard discount*. Ce point est également confirmé par les déclarations de M. A... (cote 4 184).

189. Selon le demandeur de clémence, l'objet général de sa demande de clémence était relatif à des *« accords portant sur les prix et les clients et ayant pour objet les farines (qui) ont été mis en place au moins à partir de 2003. Les produits concernés sont des farines de toutes natures, en particulier les qualités 405 et potentiellement les qualités 550, 997, 1050, 1152 et 1370 ou les qualités correspondantes. Tous ces paquets de farine sont destinés à la vente au détail. Les farines pour la vente au détail sont vendues sous forme de sachets allant de 500 g à 2 500 g. L'emballage le plus utilisé est le paquet de 1 000 g. »* (cote 5, saisine n° 08/0024 AC).
190. Il a, par ailleurs, expliqué concernant l'objet de sa présence aux réunions évoquées ci-dessus :
- « (...) Les questions relatives au marché français ont été évoquées par quelques meuniers allemands à l'occasion de réunions en Allemagne plus générales concernant le marché allemand. Les marges en France étaient très fortes sur la farine en petits paquets et les meuniers allemands souhaitaient avant tout prévenir toute offensive commerciale des meuniers français sur leur marché par baisse des marges. Werhahn voulait garder un œil sur les relations franco-allemandes concernant le marché de la farine en petits paquets. »* (cote 4 655).
191. Selon Werhahn, les accords auxquels il se réfère prévoyaient que *« (i) les entreprises allemandes de meunerie ne devaient pas renforcer leurs volumes de vente en France et les entreprises françaises ne devaient pas non plus renforcer leurs volumes de vente en Allemagne et que (ii) les entreprises devaient, à terme, augmenter leurs parts de marché seulement par le biais d'acquisitions mais non au travers d'une concurrence agressive sur les prix »* (cote 6, saisine n° 08/0024 AC).
192. Concernant plus précisément le secteur de la farine en sachets (selon ses termes les *« labels privés »*), le demandeur de clémence a déclaré :
- « un accord a été conclu entre les entreprises françaises et allemandes, en vertu duquel ces dernières ne devaient pas distribuer en France plus de sachets que dans les années précédentes (autour de 15.000 t(onnes) par an). Ces accords avaient été conclus au cours de réunions à Francfort regroupant les entreprises allemandes de meunerie qui approvisionnaient le marché de la vente au détail en paquets en farine. »* (cote 6, saisine 08/0024 AC).
193. A cet égard, la mention de premiers échanges entre meuniers français et allemands, visant des limitations réciproques d'importation de farine en sachets, lors de réunions à Francfort concorde avec l'ensemble des pièces versées au dossier. D'une part, il apparaît que l'entreprise Werhahn n'a pas été invitée ni n'a participé aux réunions évoquées précédemment qu'à partir de la réunion 6 (paragraphe 147 et s. ci-dessus), dont elle a rapporté l'existence à l'Autorité dès sa demande initiale de clémence. D'autre part, les pièces du dossier indiquent que les deux premières réunions entre meuniers français et allemands (paragraphe 127 et 135 ci-dessus) se sont tenues à Francfort les 14 mai 2002 et 24 juin 2002.
194. Ces déclarations du demandeur de clémence, quant à l'objet des réunions, sont corroborées par deux documents, datés du 13 juin 2002 et du 22 août 2002, qui font état des différents stades de la négociation entre les meuniers français et allemands sur la première période des réunions.

195. Premièrement, un document, saisi dans les locaux de Groupe Meunier Celbert fait état de la première position des meuniers français vis-à-vis de leurs homologues allemands. Il s'agit d'un courrier du 13 juin 2002, non signé, mais agrafé aux notes de M. H... (Groupe Meunier Celbert) prises lors de la réunion 2 qui s'est tenue le 24 juin 2002 à l'hôtel Monopol Excelsior à Francfort.

« A la suite de notre rencontre, j'ai pensé qu'il était utile de résumer, par écrit, ce que nous nous sommes dit. (...) Si ce petit mémo vous satisfait, il servira donc de base à vos rencontres et négociations, avec nos collègues d'outre-rhin.

1) Nous sommes unis et solidaires, dans une démarche commune, face aux conditionneurs allemands.

2) Nous n'entendons pas mener d'agressions dans les enseignes allemandes et permettre ainsi, aux conditionneurs de ce pays, de s'arbitrer entre eux et de préserver leurs marges, malgré la chute brutale des prix de la matière première et face à une distribution concentrée et puissante.

3) En contrepartie, nous souhaitons que ceux-ci ne fassent aucune offre en France et renoncent à la possibilité de donner des prix sur les marques distributeurs : pâtisseries type 45 (1 et 2 kg), fluide, gâteaux, ou autres ; bien sûr le marché Intermarché / Netto France ne sera pas reconduit.

4) Nous souhaitons également que sur les « premiers prix », à destination du marché français, ils majorent les offres qu'ils feront (majoration de 0,023 euros du prix allemand, qui s'établit et / ou devrait s'établir aux alentours de 0,25 euros).

5) Nous sommes résolus de manière unanime et solidaire, à rendre « coup pour coup ». Toute offre officielle ou officieuse, ou par partie interposée, qui nous amènerait à douter de la loyauté de nos collègues allemands nous poussera à réagir de manière très agressive, avec les conséquences que l'on imagine.

6) Nous proposons que notre ami allemand, à la retraite depuis deux ans, basé à Hambourg, serve de récepteur à tous les appels d'offres émis en Allemagne qui concerneraient le marché français et à tous les appels d'offres émis en France et qui concerneraient le marché allemand. Charge à lui d'indiquer, aux différentes parties, la politique à adopter.

J'espère avoir correctement résumé nos propos, leur esprit et nos intentions. (...) »
(cote 3 396).

196. Ce courrier est annoté de plusieurs mentions manuscrites de M. H..., notamment de la remarque : *« et Intermarché qui le livre si les Allemands s'en vont ? ».*

197. Interrogé sur ce document, M. H... a déclaré que ce document lui *« a probablement été envoyé par France Farine, je devais en être le destinataire. (...) Il s'agit d'une feuille de route établie par une personne de France Farine soit son PDG, soit leur directeur commercial »* (cote 4 792). Il a précisé que ce document avait probablement été rédigé à la suite d'une rencontre entre lui et un représentant de France Farine.

198. Deuxièmement, un courrier du 22 août 2002, communiqué par le Bundeskartellamt, fait état d'une proposition des meuniers allemands suite aux premières discussions qui ont eu lieu avec leurs homologues français. Le contenu de ce courrier, non signé et adressé à M. I... (président de France Farine), est le suivant :

« Pour transmission aux autres intéressés

Monsieur I...,

Notre rencontre du mardi 27 août prévue à Francfort à 11h a dû être repoussée à 14h pour des raisons d'agenda. Une nouvelle invitation vous est adressée en pièce jointe à ce courrier.

Conformément à ce dont il a été convenu, je vous rappelle la teneur de la proposition allemande ;

1. Farine premier prix type 55

Quantité acceptée à fournir par l'Allemagne 12 000 T, dont environ 5 000 T sur ce total (4 entrepôts chez Aldi, comme jusqu'à présent).

Cette farine doit être proposée au prix plancher franco de 26 cents/kg (hors BAPSA).

Une distribution adaptée sera à prévoir au cas où Aldi construirait de nouveaux entrepôts en F.

2. Farine type 45 et farines spéciales

Les fournisseurs allemands ne proposent plus ces farines directement à la vente en France. Les collègues français s'engagent à en acheter au total 3 000 T, que la quantité cédée par les collègues allemands leur revienne véritablement ou non.

Les Français payent la quantité en question au prix qu'il est possible d'obtenir du client (et s'engagent à en fournir la preuve), déduction faite de la BAPSA et des frais de port.

Les accords particuliers entre un fournisseur allemand et les groupements de meuniers français ne sont pas affectés.

3. Dans l'hypothèse où cet accord s'avérerait fructueux lors de la prochaine campagne, les collègues français s'engagent d'ores et déjà à faire entrer pour la campagne suivante un représentant de la minoterie allemande dans leur système commercial afin d'assurer la complète transparence des pratiques et de lui permettre de convenir avec les collègues allemands de tous les détails nécessaires.

Les points de désaccord sont :

- à propos de 1 : F = 10 000 D = 12 000*
- à propos de 2: F = 2 500 D = 3 000 » (cotes 12 478 et 12 495).*

199. D'une part, conformément aux déclarations du demandeur de clémence, la répartition des livraisons de farine en France par les meuniers allemands fait apparaître un nombre de 15 000 tonnes, selon les souhaits même de ces derniers (voir deux dernières lignes et les points de désaccord, le « D » désignant la proposition allemande). D'autre part, et comme exprimé par les termes « *conformément à ce dont il a été convenu* » en début de lettre, le contenu de ce courrier est pleinement concordant avec les notes prises par M. H... lors de la réunion 2 du 24 juin 2002 à Francfort (cotes 3 394 et 3 395).

200. Enfin, des pièces versées au dossier font référence à un contingent de farine en sachets de 15 000 tonnes, ou d'une valeur numéraire proche, en le reliant directement à des meuniers allemands. C'est en particulier le cas de notes de M. H..., prises lors de la réunion 5 du 26 août 2003 (paragraphes 140 et s. ci-dessus), qui fait référence à un contingent de « 14 500 », selon deux clés de répartition différentes, mais sensiblement proches (cotes 3 386 et 3 387). Saisie dans les locaux du Groupe Meunier Celbert, la télécopie du 13 octobre 2003 de M. J... (France Farine), annonçant la réunion 7 au Pavillon Gabriel (paragraphes 154 et s. ci-dessus), est également annotée de la mention manuscrite « *contingent 14 500 t* ». Elle est également accompagnée de la mention « *(manque 5 000 t)* » et figurent sur cette télécopie de façon manuscrite des meuniers

allemands, Bindewald ou Bliesmühle et Thönebe. La mention « *Manque 5000 T* » est de plus reliée aux offres ITM (Intermarché), pour lesquelles des contingents de livraison de farine semblent donc avoir été répartis pour les deux meuniers allemands à hauteur respectivement de 3 000 et 2 000 tonnes (cotes 3 392).

Les modalités pratiques convenues entre les meuniers français et allemands

201. Les notes prises par M. H... (Groupe Meunier Celbert) précisent le contenu des discussions qui se sont déroulées lors des réunions 2, 4, 5 et 6 (voir ci-dessus paragraphes 130, 137, 140 et 147 ci-dessus). Elles indiquent, en premier lieu, l'existence d'échanges d'informations entre les meuniers français et allemands portant en particulier sur les quantités de farine en sachets livrées en France. Elles détaillent, en second lieu, un certain nombre d'arrangements convenus entre les meuniers allemands et français, et qui portent sur des allocations de volumes de livraison pour certains meuniers, des répartitions de clientèle ainsi que sur des lissages de prix.

Les notes manuscrites prises lors de la réunion 2

202. Outre le plan de table destiné à « *mieux identifier les participants allemands* » (cote 4 971), les notes manuscrites, saisies dans les locaux du Groupe Meunier Celbert, sont rédigées sur papier à en-tête de l'hôtel Monopol Excelsior de Francfort (lieu de la réunion). Elles comportent les mentions suivantes :

« *objectif : reprendre les MDD (+Rv pb 45 au lieu de la 55)* ». Sur cette même feuille, un tableau intitulé « *répartition* » comprend quatre colonnes correspondant aux centrales d'achat de la grande et moyenne distribution (« *GMS* », 1^{ère} colonne), au volume de farine premier prix (« *PP* », 2^{ème} colonne), au volume accompagné d'un prix pour la farine vendue sous marques de distributeurs (« *MDD* », 3^e colonne), au nom de livreurs - N... et O... - ainsi qu'à un volume de 2 000 tonnes (4^{ème} colonne). Ces notes font état d'une « *proposition* » portant sur quatre points : (i) le maintien de livraison en type 55 de 5000 T de PP à 4 entrepôts Aldi, (ii) un engagement d'achat de 2 000 T en type 45 au prix diminué de « - 6 € », (iii) meuniers allemands plus offreurs chez ITM [Intermarché] sauf ceux sous contrôle et (iv) une démarche de hausse chiffrée à 26,50 (cotes 3 394 et 3 395). Cette proposition est concordante avec celle émise dans le courrier du 22 août 2002 adressé à M. I... (président de France Farine) (cotes 12 478 et 12 495).

203. Interrogé sur la signification de ces notes, M. H... a déclaré : « *Le sujet de la réunion était une discussion sur la présence des meuniers allemands sur le marché français concernant la farine en paquet sur le segment des GMS (PP (...) et MDD). Les chiffres décrivent les volumes effectués par an par les deux meuniers allemands présents en France, O... pour GFF et N.... Ils ont surtout parlé d'Intermarché. Je ne suis peut-être pas l'auteur de l'inscription des prix en rouge. Sur le verso, il s'agirait d'un projet de proposition faite aux Allemands les incitant à ne pas augmenter leur part de marché sur la farine en sachets en France en vue de ralentir leur progression voire la stopper. On acceptait leur présence sur la farine à hauteur de 5 000 tonnes* » (cote 4 791).

Les notes manuscrites prises lors de la réunion 4

204. Saisies dans les locaux de Groupe Meunier Celbert, les notes manuscrites de M. H... ont été prises sur papier à en-tête des hôtels Novotel (lieu de la réunion) (cotes 3 389 à 3 391).

205. Les notes comportent, sous la mention « *problème* », des annotations concernant l'approvisionnement d'Auchan pour l'entrepôt de Lille en farine de type T45 à T55. Il est également indiqué le nom du meunier Bindewald, suivi d'une hausse de prix et de la mention « *si perte, Francine compense de la T 45* ». Figure ensuite un tableau intitulé « *PVC* » (prix de vente consommateur), qui établit une comparaison des prix « *ITM* » (Intermarché) et pain allemand. En bas de page figure la mention « *8 bases et rendre 3 bases* ». Le mot « base » désigne les entrepôts à livrer. Les autres annotations sont relatives à une « *proposition* » de hausse de 3,5 € pour l'Allemagne et à des volumes en regard de distributeurs, meuniers ou segment de farine « *MDD* » ou « *PP* ».
206. Enfin, le document expose sous le titre « *Accords 2003* » la répartition suivante : « *Aldi : 5 entrepôts livrés par les allemands (7 000 T) ; 4 entrepôts livrés par les français ; Nouvel entrepôt à livrer par les français* ». Il est également fait état d'une autre répartition pour *ITM*, avec la mention d'un « *accord de N... à 2 500 T* » et d'autres variations de prix.
207. Interrogé sur la signification de ces notes, M. H... a déclaré : « *C'est toujours la même problématique de répartition de marché qui est relatée en segmentant selon 4 types de farines. Le prix noté est le prix de vente consommateur observé chez Intermarché. La mention « Accord 2003 » est relative à une réflexion personnelle sur un schéma optimal concernant les livraisons par les Allemands de 3 enseignes françaises. Nous souhaitons que les Allemands ne progressent pas davantage sur le marché français* » (cote 4 790).

Les notes prises lors de la réunion 5

208. Egalement saisies dans les locaux de Groupe Meunier Celbert, les notes prises par M. H..., sur le papier du restaurant strasbourgeois, sont organisées en deux parties qu'il a intitulées « *A* » et « *B* ». (cotes 3 386 à 3 388)
209. La partie « *A* » se rapporte aux meuniers présents, alors que la partie « *B* » concerne les hausses de prix et la répartition du marché belge. Une dernière partie des notes se réfère aux livraisons à « *ITM* » (Intermarché).
210. Dans un premier temps, ces notes indiquent la communication d'informations sur les volumes livrés par des meuniers allemands pour certaines enseignes. Ces échanges sont rapportés, par exemple, en début des notes sous les mentions :
- « *Intervention O... (Contrat 300 t / livré 2000 t)* »,
 - « *Intervention M. Q...*
de pour changer le type de farine » (cotes 3 386).
211. Dans un deuxième temps, les annotations révèlent que les discussions portaient sur les volumes à livrer ou livrés pour les enseignes Aldi, ITM, Auchan et Lidl par au moins les meuniers Bindewald et Thonebe. Apparaissent des répartitions de volumes de livraison et des référence de prix en rapport avec les enseignes ITM, Auchan et Aldi. Se retrouve à deux reprises le volume de « *14 500* » tonnes décomposé de façons différentes dans la répartition « *PP* » et « *MDD* » et les enseignes livrées. La répartition en volume des 14 500 tonnes est notamment indiquée de la façon suivante (cote 3 386) :

Volume	
MDD ITM 2500 t	
PP + Auchan 60001 (dont	1000t/Auchan 4000t ITM 1000t Tonebe
Aldi 4500 t	
5000 (6000 t ?)	
13000 t + Tonebe (1500) = 14500	

212. Dans un troisième temps, les notes indiquent des mentions relatives au prix. Au début de la partie « B », les prix pour les enseignes *hard discount* sont mentionnés et ont donc été discutés :

« *Liedel* 27.75

Aldi 28.20 » (cote 3 387).

213. Le recto de la page comporte, en rapport avec les sujets « *hausse ITM* » ou « *Intermarché* », un prix « *Moyen 42 €* » et un prix « *Freisinger 33.50 €* ». Suit la mention « *33,5 €, 6 € de hausse = 39,50 € (offre Freisinger)* », puis un tableau répercutant une hausse de 6 euros sur les prix actuels (« *actuel + 6* »), en particulier pour les lignes « *blé* », « *fluide* » et « *gâteaux* » (cote 3 388).
214. Interrogé sur cette rencontre M. H... a déclaré : « *Il y avait des échanges techniques. Sur l'aspect commercial nous souhaitions montrer aux allemands notre présence sur le marché et leur montrer que nous le connaissions bien. On ne voulait pas qu'ils continuent à investir le marché français, ils introduisaient à ce moment entre 13 et 15 000 Tonnes sur le marché français, on souhaitait qu'ils ne dépassent pas trop ce volume (...).* » (cotes 4 790).

Les notes prises lors de la réunion 6

215. Prises sur le papier à en-tête du restaurant Cosmopolitan à Francfort (lieu de la réunion), les notes de M. H... font principalement état d'échanges d'informations concernant les prix et les volumes à offrir pour, d'une part, les offres à la centrale d'Intermarché (« *offre : ITM* ») et, d'autre part, pour les livraisons concernant deux enseignes du *hard discount* (Aldi et « *Liedel* ») (cote 3 384).
216. Le tableau relatif à « *offre : ITM* » comporte les prix, bases et volumes de farines. Une section spécifique du tableau est dédiée aux meuniers allemands (« *German* ») en se référant notamment aux volumes de livraison de N... et au prix pratiqué par ce dernier (« *37.2 (hors Bapsa)* ») ainsi qu'à des attributions générales pour les farines « *PP* » au meunier allemand « *B.* ».
217. Le deuxième tableau fait, quant à lui, état de prix pour des livraisons aux deux enseignes du *hard discount*. La mention « *German* » est présente en rapport avec l'enseigne « *Liedel* ». Des échéances sont ensuite indiquées.

c) La surveillance des principes convenus

218. Les éléments présents au dossier indiquent que les principes de limitation des importations, ainsi que les répartitions de volumes et de clients convenues ponctuellement, entre les meuniers français et allemands ont fait l'objet d'une surveillance quant à leur mise en œuvre, à tout le moins par les meuniers français. Cette

surveillance s'est poursuivie après la tenue de la dernière réunion évoquée précédemment et a continué au moins jusqu'au mois de juin 2008.

Les déclarations du demandeur de clémence

219. Concernant le suivi et la surveillance des principes convenus, Werhahn a déclaré : « *il n'y avait pas d'interlocuteur particulier, les accords étaient surveillés lors des réunions* » (cote 4 655). Cette déclaration est corroborée par les échanges d'informations entre les meuniers allemands et français qui ont eu lieu lors des réunions évoquées précédemment.
220. En particulier, les notes prises par M. H... lors des réunions 4, 5 et 6 attestent l'existence de tels échanges, notamment en vue, pour les meuniers allemands, de rendre des comptes sur les volumes déjà livrés et les prix pratiqués (cotes 3 384 et 3 386). A cet égard, les notes afférentes à la réunion 5 mentionnent sous la rubrique « *historique* » certaines livraisons passées (cote 3 386). En outre, de nombreux tableaux concernant les prix et les livraisons font état de données chiffrées (cote 3 384 et 3 388).
221. De plus, le demandeur de clémence a indiqué l'existence de mécanismes de compensation en cas de déviations par rapport aux principes convenus conjointement. A la suite de la vente en France de farine conditionnée en sachets par le meunier allemand Bindewald à partir de l'année 2004, France Farine aurait demandé aux meuniers allemands de l'indemniser de la perte causée par Bindewald. Elle a, par ailleurs, émis des menaces de représailles envers les meuniers allemands sous la forme d'une politique de vente agressive en Allemagne. Werhahn a précisé que France Farine a reçu une indemnité de 150 000 euros afin de mettre un terme à ce conflit et que le principe de l'indemnisation ainsi que la question de la répartition de ce montant entre les entreprises allemandes ont été discutés lors de plusieurs réunions évoquées précédemment : la réunion 8 du 4 décembre 2003 à « *l'IndustrieClub* » de Düsseldorf et la réunion 11 du 18 août 2004 dans les salons de l'aéroport de Düsseldorf (cotes 7, 8 et 48, saisine 08/0024 AC).

La télécopie du 10 octobre 2002 signée par M. X...

222. Une télécopie du 10 octobre 2002 à l'entête de Grands Moulins de Strasbourg a été saisie dans les locaux de Groupe Meunier Celbert. Elle est signée par M. X... (Bach Mühle et Grands Moulins de Strasbourg) et adressée à MM. 5... (Minoteries Cantin), I... (France Farine), Y... (Euromill et Grands Moulins de Paris), E... (Grands Moulins de Strasbourg) et H... (Groupe Meunier Celbert).
223. Elle atteste que, à la suite des discussions qui ont eu lieu au moins lors des réunions 1 et 2 (paragraphe 127 à 135 ci-dessus), le comportement des meuniers allemands était surveillé, notamment par M. X.... Des déviations par rapport aux principes convenus entre meuniers français et allemands y sont constatées en termes généraux, en particulier concernant des offres faites au « *client Intermarché Agenor* ».

« Après les discussions de Frankfort, Bliesmülhe s'est retiré et Friesinger a doublé tout le monde en offrant directement, refusant de sortir du dossier en remettant des prix, en toute connaissance de cause, des prix de marché français, et a donc conforté sa position. Nous pensons qu'il fera cette année environ 6 à 8000 tonnes avec Intermarché France. (...) Faire reculer Friesinger par des offres en Allemagne est autrement plus délicat, car les hausses obtenues à ce jour chez beaucoup de clients sont la résultante du comportement raisonnable de tous les autres meuniers allemands à l'exception de Heyl. » (cote 2 497).

224. Suit un tableau récapitulant les offres de prix faites à Intermarché Netto France par Générales des Farines, Friessinger, une entreprise espagnole et France Farine sur la farine en sachets (type 45 ou 55) « PP », « MDD », « Fluide MDD » et « Gâteaux ».

Les déclarations concernant les menaces subies par l'entreprise Bindewald

225. Interrogé par les services du Bundeskartellamt en présence de la rapporteure de l'Autorité, M. Q..., directeur de l'entreprise Bindewald, a déclaré :

« En 2000/2001, après la passation par Bindewald de ses premiers contrats avec des détaillants français, France Farine s'est manifestée par téléphone auprès de Bindewald. Comme je ne parle pas français, le contact a été établi avec Monsieur Erhard R... ; il a été invité à une rencontre dont le but était de faire connaissance. Je l'y ai accompagné afin d'en apprendre plus sur le fonctionnement du marché et de pouvoir l'évaluer. Il me semble que c'était à Strasbourg. Cette première rencontre s'est déroulée dans un climat amical. Nous avons vu Monsieur X..., des Grands Moulins de Strasbourg (GMS), qui représentait France Farine. Nous avons parlé du marché de la farine et de la stratégie des entreprises. (...) Au cours de la conversation, on nous a fait comprendre que nous ferions bien de rester à l'écart du marché français des petits conditionnements car nous n'étions pas les bienvenus. (...) Nous avons interprété les propos de Monsieur X... comme une menace au cas où nous voudrions vraiment nous implanter sur le marché allemand. Mais nous n'étions à l'époque qu'un modeste producteur de petits conditionnements et une arrivée massive des meuniers français sur le marché allemand nous aurait fait peu de tort. » (cote 10 338).

226. M. R..., actionnaire de la société, a par ailleurs exposé :

« Une fois que la partie française eût compris que Kupfermühle (Bindewald) ne disparaîtrait pas du marché français, Messieurs J... et A... nous ont proposé de plafonner nos livraisons aux acheteurs français. J'ai proposé 9 000 à 10 000 tonnes par an maximum ; Monsieur J... a immédiatement réagi en disant que nous ne pouvions pas fournir de tels volumes. J'ai alors compris que Monsieur J... et France Farine savaient exactement quelles quantités chaque moulin livrait aux entrepôts des clients. J'ai alors dit que je pourrais accepter 8 000 tonnes – pas dans le but de m'en tenir à cette quantité ; j'ai bluffé pour qu'on me laisse tranquille. A l'époque, nous livrions plutôt 4 000 tonnes à destination de la France. Lors de ma rencontre suivante avec Monsieur J... au Salon de l'emballage, il m'a été à nouveau demandé de disparaître totalement du marché français. Je ne sais pas si de telles conversations ont eu lieu avec d'autres meuniers allemands à propos de quantités. J'ai eu l'impression qu'il existait une sorte d'entente entre la meunerie française et la meunerie allemande afin que chacune laisse l'autre en paix mais qu'en France, Aldi et Lidl constituaient un point de friction permanent (...) » (cotes 10 321 et 10 322).

227. S'agissant du comportement des meuniers français face au refus de Bindewald de limiter ses livraisons en France, il indique :

« En 2004, j'ai été approché par Monsieur Hubert Y... à l'occasion d'une manifestation réunissant les adhérents du GAM (...). Monsieur Y..., qui représentait le groupe Nutrixxo, a réitéré et accentué les menaces dont nous faisons l'objet depuis le lancement de nos activités en France. Comme lors d'entretiens ultérieurs avec d'autres personnes, ces menaces consistaient à prédire l'arrivée des moulins français sur le marché allemand au cas où Kupfermühle ne se retirerait pas du marché français. Mon souci était alors toujours de rassurer nos interlocuteurs afin qu'ils ne mettent pas leurs menaces à exécution. (...) Je pense avoir rencontré Monsieur A... 3 ou 4 fois environ,

dont une à Roland-Garros, un premier lundi de juin, pour une conversation strictement privée et une autre, il y a 2 ou 3 ans, au Salon de l'emballage, à Paris. Cette fois, Messieurs René X... et H... étaient présents pour une pénible séance d'interrogatoire croisé, une parmi d'autres (...) » (cote 10 320).

228. Dans une déclaration spontanée jointe aux observations de l'entreprise Bindewald sur la notification des griefs, M. R... a précisé les dates de ses rencontres avec M. A..., au cours desquelles la présence en France de l'entreprise Bindewald a été abordée. Elles sont les suivantes :

- octobre 2006 (salon français des professionnels de l'alimentaire, 22 au 26 octobre 2006) (cote 12 572) ;
- début 2007 (à Strasbourg, en présence de MM. X... et Q...) (cote 12 574) ;
- fin octobre ou début novembre 2007 (salon international de l'emballage à Paris, en présence de MM. J..., X... et H...) (cotes 12 574 et 12 575).

229. M. Q... a par ailleurs précisé :

« D'après mes souvenirs, 2 à 3 rencontres ont eu lieu entre Messieurs Erhard R..., A... et J.... Le sujet était toujours le même : les livraisons à destination de la France et l'arrêt de la fourniture de petits conditionnements au marché français par Bindewald. Il n'a jamais été question de réduction du volume de livraison existant. (...) Je n'ai aucune information quant à d'éventuelles demandes de compensation liées au comportement de Bindewald sur le marché (...) Lorsqu'il est devenu clair, à l'occasion de conversations personnelles avec des représentants de France Farine, que R... ne se tiendrait pas à ce qui avait été dit, la confiance des autres producteurs de petits conditionnements a été perdue pour de bon. (...) Après être sortis de la VDM, nous n'avons plus reçu d'invitation. Je ne sais donc pas s'il y a toujours des échanges avec les français. Nous avons quitté la fédération en colère car nous avons été victimes d'espionnage lors de la construction de notre nouvelle unité de production ; nous avons entendu dire que R... n'était pas fiable et qu'on nous dénoncerait auprès de nos clients » (cote 10 340).

Les notes de M. H... prises en marge de l'assemblée générale de France Farine

230. Des notes manuscrites de M. H..., saisies dans les locaux de Groupe Meunier Celbert, ont été prises en marge de l'assemblée générale de France Farine du 6 juin 2007 comme l'atteste la mention initiale « *Hors AG* ». Elles montrent que des discussions ont eu lieu concernant des contacts avec les meuniers allemands à cette époque. Il s'agit de deux références sous la mention « *Bach Mühle* » (cote 3 431).
231. Premièrement, est mentionnée une « *Réunion le 13 juin 07 à Strasbourg au « OVERSTAT » (Groupement Mills)* ». Interrogé sur ce document, M. H... a déclaré : « *Je n'étais pas à la réunion du 13 juin 2007 envisagée à Strasbourg. La mention « overstat » peut correspondre au meunier allemand 8....* » (cote 4 792). Cette interprétation concernant la tenue d'une réunion entre des meuniers français et allemands à cette date est corroborée par les fonctions de direction occupées à cette époque par M. 8... au sein de l'entreprise Mills United, appartenant au groupe Grain Millers.
232. Deuxièmement, suivent les indications suivantes : le volume de livraison de « *14.000 t* » relié par un trait puis une accolade aux transcriptions approximatives des noms de quatre meuniers allemands actifs sur le marché français de la farine en sachets : « *Freisinger* », « *Tunebee* », « *Bismule* » et « *Binenwald* ». Interrogé sur ce document,

M. H... a déclaré : « *Le montant de 14 000 tonnes correspond approximativement à la part des allemands en France sur la farine en sachets (...)* » (cote 4 792).

Les courriers électroniques saisis dans les locaux des entreprises françaises

233. Un message électronique adressé le 12 juin 2008 à M. 12... par M. 13... des Minoteries Cantin est rédigé dans les termes suivants (cotes 2 475 et 2 476) :

Monsieur,

Je sors de 3 heures de réunion chez FF (à la suite de l'AG) où nous avons fait le point sur la situation des marchés.

1- Activité sachets : Situation potentielle de crise sur les prix à compter d'octobre 2008.

Volume annuel de marché :

Marché Hard fait par Bach-Muhle : 31.000 T pour un marché national total de 44.000 T

Marché premier prix fait par FF : 33.000 T pour un marché national de 60.000 T.

Marché MDD fait par FF : 12.000 T pour un marché national de 35.000 T

Je vous annonçais dans mon mail du 10.06 que le plus gros meunier allemand, Kampf-Meyer (orthographe non garantie) avait signé chez ALDI France pour 325 €/T sur le marché sachet du hard en type 45 piquant à FF près de 1000 T de volume annuel.

Il faut savoir qu'actuellement nous vendons en hard autour de 430 €/T.

Comme je le craignais, ce prix de 325 devient une référence qui entraîne tous le marché vers le bas.

France Farine est actuellement sommée par AGENOR (Intermarché), Auchan, Lidl, ED de fournir une cotation dans la semaine.

Après échange des prix de revient des différents moulins de FF, il apparaît qu'au cours du blé actuel, les moulins de FF ont besoins d'un prix de vente mini de 370 € pour couvrir charges fixes et variables.

Si le marché français s'aligne sur ce prix de 325, non seulement, nous serons à contre-marge sur le hard, mais cela tirera tout le reste du marché vers le bas, compte-tenu qu'on ne pourrait justifier de tels écarts avec les MDD et plus encore avec la marque FF.

GdeB tente d'activer ses contacts en France et en Allemagne pour freiner cette chute...

Quelques info sur Kampf-Meyer : C'est le premier groupe de meunerie allemand. Il écraserait 1.5 millions de T. d'après R. Kuntz.

C'est eux qui ont dénoncé les ententes dans la meunerie allemande ces derniers mois.

Cette dénonciation les met à l'abri d'amendes et par contre, fait planer sur la tête de leurs principaux concurrents allemands des risques forts de condamnation.

234. Un message électronique adressé le 16 juin 2008 à M. A... (France Farine) et à M. Z... (Grands Moulins de Paris) par M. 14... (Grands Moulins de Paris) indique : « *Voici les prix sur lesquels nous venons de nous accorder mais il coince sur la date d'application et je reste ferme sur le 1/09. J'attends des nouvelles des Allemands* » (cote 608).

2. LES PRATIQUES MISES EN ŒUVRE PAR LES MEUNIERES FRANÇAISES

a) Les pratiques relevées dans le cadre de l'entreprise commune France Farine

L'objet principal de France Farine

235. Constituée le 18 décembre 1965, France Farine est une entreprise commune qui a initialement pour objet principal de commercialiser, à titre de mandataire pour ses associés, un certain nombre de produits relatifs au secteur de la meunerie que ces derniers produisent.
236. Aux termes de l'article 3 de ses statuts, qui ont été modifiés en dernier lieu le 20 mars 2007 et sont demeurés identiques depuis 1965, son objet est le suivant.

« *La société a pour objet, directement ou indirectement, en France ou à l'étranger :*

- *la réalisation, pour le compte et à titre de mandataire des associés, de toutes opérations ayant trait à la commercialisation des produits alimentaires et spécialement de ceux provenant de l'industrie meunière et notamment :*

- la propriété et l'exploitation de marque nationale pour la vente des produits du groupement correspondant à des types définis ;
- la prospection commerciale auprès des grands organismes de vente d'importance nationale ;
- la passation avec ces organismes de marchés nationaux pour la livraison de produits à vendre tant sous les marques de la société que sous celles propres de chaque associé.

- la passation, pour le compte et à titre de mandataire des associés, de tous marchés relatifs à l'acquisition de matériels et d'articles de conditionnement concernant l'industrie et le commerce de la meunerie.

Et enfin toutes opérations industrielles, financières et commerciales se rattachant directement ou indirectement à l'objet ci-dessus défini et pouvant contribuer au développement de la société. » (cotes 13 864, 20 278 et 20 279).

237. En 1985, une nouvelle activité de négoce a été ajoutée au périmètre de l'objet social de France Farine : « la réalisation de toutes opérations d'achat, de vente, de fabrication, de représentation, d'importation, d'exportations, de tous produits alimentaires » (cotes 4 770 et 13 864).
238. France Farine indique que les produits qu'elle commercialise pour le compte de ses associés sont :
- « les farines en sachets (principalement de 1 kg), soit de la marque « Francine », soit sous une marque détenue en propre par l'un de ses actionnaires, soit sous marque de distributeur; (...);
 - les préparations à base de farines (préparation pour crêpes ...) ; ces produits sont fabriqués par Sofria (filiale de France Farine), achetés par ses commettants et commercialisés par France Farine (...);
 - les levures et l'amidon de maïs : ces produits sont achetés par les commettants de France Farine auprès de tiers fabricants, puis commercialisés par France Farine (...);
 - enfin, les gros conditionnements destinés aux fournils des supermarchés » (cote 4 770).
239. En termes pratiques et selon les déclarations de France Farine, ses principales activités « consistent à :
- créer de nouveaux produits (Recherche & Développement) ;
 - faire des actions de communication et promotionnelles visant à promouvoir les marques ;
 - référencer et commercialiser les farines en sachets, préparations, et autres produits (levures et fines de maïs) en son nom et pour le compte de ses commettants ;
 - administrer les ventes des produits pour le compte de ses commettants (facturation des clients, encaissement des sommes facturées et reversement aux commettants, gestion des accords commerciaux). (...)
- Accessoirement, France Farine exerce, depuis 2003, deux autres activités :
- achat-revente de farines en sachets et de préparations à marque « Francine » hors de la France mais au sein de l'Union Européenne ;

- agissant en son nom mais pour le compte de ses commettants, France Farine, facture (encaisse et reverse à ses commettants) le montant des ventes de farines et préparations livrées aux boulangeries des grandes et moyennes surfaces (« les Labos »). Cette activité de facturation et d'encaissement aux Labos s'est substantiellement réduite en 2008 et cessera en 2009, les actionnaires meuniers de France Farine facturant directement les Labos. » (cotes 4 770 et 4 771).

Les contrats conclus entre France Farine et ses actionnaires

- 240. Dès la création de France Farine, les associés ont conclu, individuellement, des contrats de commission avec France Farine, qui sont identiques (cote 14 027).
- 241. De plus, pour l'exploitation des marques dont France Farine est propriétaire, des contrats de licence de marques ont été conclus avec les actionnaires à partir de 1984 (cote 4 448). Ces contrats de licence sont, entre autres, énumérés dans un rapport spécial du commissaire aux comptes de France Farine du 28 mai 2008 (cotes 264 à 272).
- 242. L'année 1984 marque, en outre, une refonte générale du système contractuel qui lie France Farine et ses associés, dans la mesure où, concomitamment à la conclusion des premiers contrats de licence de marque entre France Farine et ses actionnaires, l'ensemble des contrats de commission ont également été modifiés et renouvelés expressément.

Les contrats de commission

- 243. Même si ses statuts prévoient un rôle de mandataire, France Farine agit en qualité de commissionnaire à la vente pour le compte de ses actionnaires, et a conclu à cet effet des contrats de commission avec chacun de ses meuniers actionnaires, portant tant sur les produits à marque (en particulier *Francine*) que sur les produits « MDD » (marques de distributeurs) et « PP » (premier prix). Selon les déclarations de France Farine, ceci signifie que cette société agit comme commissionnaire à la vente de farine en sachets dite « classique », de préparations et de mixtes, et de levure et amidon de maïs pour le compte de ses commettants (cote 4 770).
- 244. Les contrats de commission initiaux, conclus en 1965, stipulent que la SARL France Farine a reçu pour « *mission de vendre en son nom et pour le compte [du commettant], des marchandises consistant en farine de froment conditionnée en sachets de 500 g, 1 Kg ou 2 Kgs* » (article 2) et qu'elle « *devra respecter les conditions de vente et les tarifs définis par les associés réunis en "administratif-commercial"* » (article 3). Aux termes de ces contrats, France Farine facture et encaisse en son nom mais pour le compte de ses commettants, auxquels elle rend compte régulièrement des opérations effectuées. En rémunération de ses services, France Farine perçoit une commission calculée sur les quantités vendues (cotes 20 250 et s.).
- 245. L'objet de ces contrats a été étendu en 1984, puis en 1995 (date à laquelle ils ont été renouvelés pour la dernière fois pour la majorité des associés actuels de France Farine), pour intégrer l'ensemble des produits à marque dont France Farine détient la propriété.
- 246. Les contrats de commission en vigueur lient France Farine et l'ensemble de ses actionnaires et certaines de leurs filiales (cotes 4 770 et 4 773). A cet égard, France Farine a précisé qu'elle avait une activité de commissionnaire, sur la période 2003-2007 et en vertu de contrats de commission conclus en 1995, pour les sociétés Minoteries Cantin, AMO Moulin de la Gare, Grands Moulins de Paris, Grands Moulins Storione, Grands Moulins de Strasbourg, Euromill Nord et Farines Grand Public (cote 4 786).

247. Aux termes de l'article 2 des contrats de commission conclus en 1995, ceux-ci ont pour objet de « *conférer à France Farine le soin de négocier et de conclure de manière non exclusive sur le territoire national les ventes de farines en sachets conditionnés par (le commettant), ainsi qu'éventuellement tout autre produit (du commettant) après accord entre les parties. France Farine agit en son nom, pour le compte de (son commettant) et procède à la facturation et à l'encaissement des produits vendus* ». En contrepartie de ses services, France Farine perçoit une commission calculée en fonction du chiffre d'affaires réalisé pour le compte de ses commettants (article 6) (voir, par exemple, le contrat conclu avec Grands Moulins de Paris, cotes 7 724 et s.).
248. Les premiers contrats de commission datant de 1965 (ou de 1966 dans le cas de Grands Moulins de Strasbourg/Sofracal) étaient conclus pour une durée indéterminée (article 6, cote 20 251). Les contrats en vigueur sont conclus pour une durée d'un an, renouvelables par tacite reconduction (cotes 7 724 et s.). Il a par ailleurs été porté à la connaissance de l'Autorité par les parties que les contrats de commission liant France Farine et ses associés AMO Moulin de la Gare, Minoteries Cantin et Sofracal/Grands Moulins de Strasbourg ont été rompus par France Farine le 29 juillet 2010 avec effet au 31 décembre 2011.
249. Enfin, il a été constaté que la quasi intégralité des ventes de farine en sachets (sous marques, marques de distributeurs ou premier prix) par les commettants est réalisée par le biais de France Farine en tant que commissionnaire à la vente, et ce indépendamment du caractère non exclusif des contrats de commission (cotes 6 355, 6 580 et 9 909). Les ventes directes de ces producteurs à la grande distribution sont très marginales.

Les contrats de licence et de sous-licence de marques

250. France Farine est propriétaire de marques, dont *Francine*, *Melix* ou *Bonne Fournée*, déposées en qualité de mandataire de ses actionnaires (cote 4 783, et 14 467 et s.).
251. Des contrats de licence ont été conclus entre France Farine et ses actionnaires pour l'exploitation de ces marques à compter de 1984. Certains actionnaires ont conclu des accords de sous-licence avec certaines sociétés de leurs groupes respectifs. Les premiers contrats de licence de marque ont été conclus le 21 décembre 1984 (cote 4 487) et sont tous identiques. Ils ont par la suite été renouvelés, en particulier en fonction des changements d'actionnariat de France Farine, comme ce fut le cas pour les sociétés AMO Moulin de la Gare ou Farines Grand Public, respectivement le 31 décembre 1990 et le 3 septembre 1990 (cotes 5 677 à 5 690, et 5752 à 5762).
252. En 2008, des contrats de licence de marque liaient France Farine et les sociétés Grands Moulins de Paris, Euromill, Euromill Nord, Sofracal, AMO Moulin de la Gare, Minoteries Cantin et Farines Grand Public (cotes 4 784, 6 832, un exemplaire de chacun des contrats en cours pour la période 2003-2007 figure aux cotes 5 677 et s.).
253. Les principales caractéristiques de ce contrat, identique pour chacun des associés, sont les suivantes :
- « *Il concède au licencié le droit de commercialiser ses produits, notamment les farines conditionnées en sachets, sous les marques dont France Farine est propriétaire dans une zone géographique déterminée soit selon un droit de concession exclusive, soit selon un droit de concession simple, avec présence de plusieurs co-licenciés sur certains départements ;* - *le licencié livre les commandes émanant de clients situés dans sa zone géographique ou émanant de centrales nationales d'achats mais dont les produits sont destinés à des points de livraison situés dans ladite zone ;*

- le licencié s'interdit de mener une politique active de vente hors de sa zone géographique. Toutefois, il conserve la possibilité de satisfaire les commandes qui lui parviennent spontanément d'un client situé hors de sa zone ;
- le licencié s'engage à respecter les mesures de fabrication et d'ensachage définies par France Farine ;
- le contrat de licence est consenti pour la durée de validité de l'enregistrement des marques, avec obligation pour France Farine de procéder à leur renouvellement ;
- seul le licencié peut mettre fin audit contrat à l'issue de chaque période de renouvellement, moyennant préavis d'un an¹ ;
- le contrat de licence est consenti au licencié en considération de sa qualité d'actionnaire ;
- la redevance de marque et de publicité, fixée initialement par le contrat de licence, est déterminée annuellement par le Conseil d'Administration de France Farine, chaque actionnaire disposant d'un poste d'administrateur » (cote 4 447).

254. Les zones d'exploitation géographique, exclusives ou partagées, des marques de France Farine par ses associés sont annexées à chacun des contrats de licence de marques. Cette répartition a été explicitée par France Farine (cotes 4 784 et 6 832).
255. La rémunération de France Farine pour l'exploitation de ses marques par ses commettants se fait sur la base d'une redevance dite « cotisation marketing ». Elle est versée par les associés pour le développement de la marque et est calculée en fonction du chiffre d'affaires que France Farine effectue pour le compte de chacun des titulaires d'un contrat de licence (cote 4 817). Les cotisations (marketing, gestion et prestations diverses) versées par les associés représentent entre 40 et 50 % du coût de revient par tonne de production de farine en sachets et environ 60 % des sommes reçues par France Farine au titre de son activité propre. Une part de ces revenus est investie dans la marque *Francine* (cotes 4 785 et 10 476).
256. Par ailleurs, SA Storione (devenue Euromill) et Sofracal ont conclu avec certaines de leurs filiales des contrats de sous-licence. Ainsi, SA Storione a conclu un tel contrat le 1^{er} décembre 1985 avec Grands Moulins Storione, et Sofracal avec Grands Moulins de Strasbourg le 2 janvier 1985. Ces contrats, qui reprennent à l'identique les stipulations des contrats de licence de marque conclus avec France Farine, ont par la suite été reconduits périodiquement et sont encore aujourd'hui en vigueur (cotes 262 et s.). Ils confèrent à ces filiales le droit d'exploiter les marques de France Farine désignées sur le territoire géographique concédé (cotes 5 716 à 5 727, et 5 798 à 5 806).

Le fonctionnement interne de France Farine

257. Aux termes des articles 22 et 23 des statuts, la société est administrée par un conseil d'administration, qui « *détermine les orientations de l'activité de la société et veille à leur mise en œuvre* », au sein duquel les « *décisions sont prises à la majorité des voix des membres présents ou représentés* ». Il ressort des procès-verbaux du conseil d'administration que chaque actionnaire de la société est membre de celui-ci par le biais d'un représentant, personne physique nommée. Ces représentants sont également

¹ Statuant sur un conflit entre France Farine et Sofracal, un tribunal arbitral a jugé, le 4 juillet 2007, que la clause du contrat de licence de marques passé entre ces deux sociétés le 31 décembre 1985 lui conférant une durée perpétuelle était entachée de nullité et que ce contrat devait être considéré comme conclu pour une durée déterminée (cotes 14 468 à 14 480).

amenés à participer à d'autres comités d'organisation interne de France Farine mentionnés ci-dessous.

258. Aux termes des articles 38, 40 et 41 des statuts de France Farine, l'assemblée générale, dont les décisions régulières « *obligent tous les actionnaires* », prend « *toutes les décisions excédant les pouvoirs du conseil d'administration* » et statue à la majorité des voix des actionnaires présents. Il ressort toutefois d'une sentence arbitrale du 4 juillet 2007 que « *la prise de décision s'opère, historiquement bien que non statutairement, à l'unanimité des associés de France Farine* » (cote 14 471).

259. Ainsi que l'a précisé France Farine auditionnée par les services d'instruction, l'activité de commissionnaire de la société est définie au sein des comités de travail suivants :

« Le Comité de Pilotage Commercial et Marketing (antérieurement dénommé Commission commerciale) : ce comité de travail rassemble, une à quatre fois par an selon les besoins, la direction opérationnelle de France Farine et l'ensemble des patrons de sites des différents moulins.

Lors de ce comité, France Farine rend compte de ses actions commerciales et marketing et soumet des propositions d'opérations commerciales et marketing futures. Ce comité fait l'objet d'un ordre du jour figurant sur la convocation adressée à chaque moulin mais ne donne qu'exceptionnellement lieu à la rédaction d'un compte rendu.

Le Comité commercial, rassemble la direction commerciale et les chefs de vente régionaux (CVR) de France Farine se tient une à trois fois par an. Les autres directions de France Farine (telles que la direction marketing ou la direction qualité) participent ponctuellement à ce comité lorsque des sujets les concernant sont abordés. Ce comité traite de problématiques « terrain » tant commerciales (négociations commerciales, opérations promotionnelles etc.) que logistiques et/ou de qualité. Ce comité donne lieu en général à la rédaction d'un compte rendu.

Enfin, la Commission Technique, rassemble, une à quatre fois par an selon les besoins, les responsables techniques et qualité des moulins et France Farine. Cette commission traite des problématiques techniques relevant des cahiers des charges, des améliorations industrielles, etc. » (cote 10 410).

260. Par ailleurs, un document saisi dans les locaux de France Farine indique pour l'année 2006 l'identité des représentants permanents des associés et commettants de France Farine participant et prenant part aux décisions dans le cadre du conseil d'administration de France Farine et de son Comité de Pilotage commercial et Marketing (cote 254). Outre les dirigeants de France Farine, il s'agissait de MM. :

- Didier 15..., représentant Farines Grand Public,
- Jean-Christophe H..., représentant AMO Moulin de la Gare (Groupe Meunier Celbert),
- Michel Z..., représentant Grands Moulins de Paris,
- Hubert Y..., représentant SA Euromill,
- Bernard 12..., représentant Minoteries Cantin SA,
- Yves B..., représentant Euromill Nord,
- Bertrand E..., représentant Grands Moulins de Strasbourg.

Les pratiques mises en œuvre dans le cadre du fonctionnement de France Farine

La négociation et la fixation des prix avec la grande distribution

261. Le déroulement des négociations avec les enseignes de la grande distribution est décrit de la manière suivante par France Farine :
- « *Négociation des sachets et mixes (préparations) :*
S'agissant de la négociation des sachets et mixes à marque : France Farine dispose de son propre tarif qu'elle fixe de manière autonome, en fonction de son expertise du marché, et négocie en outre des accords commerciaux au mieux des intérêts de ses actionnaires. France Farine rend compte à ses commettants des résultats de cette négociation en sa qualité de commissionnaire à la vente.
S'agissant de la négociation des sachets et mixes à marque de distributeur (MDD) et premier prix (PP), France Farine ne dispose pas de tarifs mais répond aux appels d'offres des distributeurs. Les négociations sont faites par France Farine au mieux des intérêts de ses actionnaires, France Farine rend compte à ses commettants des résultats de cette négociation en sa qualité de commissionnaire à la vente et s'assure, avant d'accepter les demandes significativement à la baisse des distributeurs, que les demandes de ces derniers pourront être honorées par les moulins. » (cote 6 833).
262. France Farine propose un prix unique aux centrales d'achat de la grande distribution. M. A..., actuel président de France Farine, confirme ainsi que « *C'est France Farine qui effectue la négociation des prix (...) Le prix vendu à la grande distribution est le même quel que soit le producteur.* » (cotes 4 816 et 4 817). France Farine communique à ses associés et aux clients les tarifs fixés pour chaque type de produit, s'agissant tant des produits de la marque *Francine* et des autres marques appartenant à France Farine (cotes 406, 609 à 615, 657, 4 278, 11 155 à 11 157 et 11 182), que des produits sous marques de distributeurs et premier prix (cotes 655, 658, 659 et 11 182), ou encore des farines vendues aux grossistes poissonniers (cotes 387 et 656).
263. Les produits sous marque *Francine* font plus spécifiquement l'objet d'une grille tarifaire périodique, constituée par France Farine, et qui est soumise aux conditions générales de vente standard de France Farine. Ces grilles tarifaires, qui montrent que les produits *Francine* sont commercialisés par France Farine à un prix unique pour chaque produit de la gamme, sont communiqués aux associés et aux clients (cotes 10 384 et 10 388) et servent de base aux négociations commerciales avec ces derniers (cotes 6 825 et 6 826).
264. Interrogé sur ce point en séance, M. A... a expliqué la méthode de fixation des prix des produits commercialisés par France Farine. Il a, une nouvelle fois, confirmé par sa réponse que France Farine pratique un prix unique pour la farine en sachets appliqués à l'ensemble de la production « *sachets* » des commettants, bien que considérant que, pour les produits sous marques de distributeurs et premier prix, les prix sont différenciés en fonction du résultat de la négociation commerciale avec les centrales d'achat de la grande distribution. En effet, partant du prix de base fixé par France Farine, chaque client se voit pour ses commandes appliquer un prix différent, en fonction de son pouvoir de négociation, mais le prix, pour chaque commande, demeure unique et déterminé par France Farine du point de vue de ses commettants. En d'autres termes, les prix varient d'un acheteur à l'autre, mais tous les commettants de France Farine vendent aux mêmes prix.
265. Il a, de plus, ajouté qu'il était responsable de la fixation des prix des produits commercialisés par France Farine, qui sont établis avec l'appui de son directeur

commercial. Selon lui, les prix sont déterminés, de façon autonome des actionnaires, sur la base des cours de la matière première (blé tendre), qui sont publics, et des prix pratiqués lors des campagnes de commercialisation précédentes. Ce n'est qu'au cours de la négociation commerciale avec les clients, et en fonction de son avancée, que France Farine sollicite les commettants pertinents pour faire valider les prix en cours de négociation, en particulier en fonction des coûts de revient de chaque meunier. Il a ainsi conclu en affirmant que France Farine fixait elle-même, en interne, les prix de l'ensemble des produits qu'elle commercialise.

266. Cette méthode de fixation de prix est corroborée par les pièces du dossier, qui font néanmoins apparaître que les commettants de France Farine sont associés, sur certains aspects, à la fixation des prix. En effet, elle fait l'objet d'échanges entre les commettants de France Farine, en particulier dans le cadre du comité de pilotage ou du conseil d'administration. M. B..., dirigeant d'Euromill Nord, indique à ce sujet : « *Je participe à la réunion commerciale de France Farine, c'est tous les 3-4 mois. On a pu parler de la concurrence étrangère, des prix, des volumes de sachets* » (cote 6 019).

267. Figure ainsi à l'ordre du jour du comité de pilotage du 19 octobre 2006 un « *bilan de la hausse tarifs et volumes (MD, PP)* » (cote 3 466) et à celui du conseil d'administration du 5 septembre 2007 (où étaient présents au moins un salarié ou dirigeant de chaque commettant) une synthèse sur « *l'augmentation de tarif* » des sachets dose (cotes 82 à 84). Après un rappel du contexte de hausse des prix du blé par le président de France Farine, le compte-rendu de ce conseil d'administration indique :

« *Il est préalablement rappelé les modalités du premier train de hausses en cours (date d'effet avec dérogations contractuelles ou nécessitées par des contraintes industrielles, limitation des volumes commandés) pour l'ensemble des produits. Ce premier train de hausse s'appuyait sur les conditions d'achat des matières premières de début juillet. La situation actuelle contraint les acteurs économiques à revoir dans les meilleurs délais les conditions tarifaires. Le conseil demande donc à l'unanimité d'agir en conséquence dans les meilleurs délais* ».

268. Un courrier électronique interne aux Minoteries Cantin du 12 juin 2008 précise, par ailleurs, les échanges qui ont eu lieu dans le cadre d'une réunion entre les commettants de France Farine faisant suite à une assemblée générale. Ces discussions portaient sur un point d'accord pour considérer un prix de vente minimum jugé nécessaire en rapport avec les coûts de revient de la farine en sachets :

« *après échange des prix de revient des différents moulins de France Farine, il apparaît qu'au cours du blé actuel, les moulins de France Farine ont besoin d'un prix de vente mini de 370 euros pour couvrir charges fixes et variables* » (cote 2 476).

269. Certains échanges entre les commettants ont également porté sur le montant des remises et ristournes. Le compte-rendu du comité de pilotage du 6 février 2008 expose :

« *Information sur les négociations commerciales et tarifs au 1^{er} janvier 2008 : Les négociations commerciales sont en cours. Les premières demandes des distributeurs étaient exorbitantes ayant pour seule finalité de neutraliser les hausses de tarifs récentes. Les parties ont réglementairement l'obligation de conclure les accords pour le 29 février. Il est précisé qu'à titre provisionnel, il a été décidé lors du conseil d'administration du 6 décembre 2007 d'appeler 37,5 % au titre des accords commerciaux et 3 % au titre des ristournes. Nous avons par ailleurs décidé de modifier notre tarif au 1^{er} janvier avec deux modifications majeures : - la suppression de la remise de fonction de 5 % attribuée à tous les clients pour récupérer un niveau*

informatique de remise, - le raccourcissement de 95 à 60 jours du délai de paiement » (cote 390).

270. Les échanges sur les prix qui se produisent dans le cadre de France Farine peuvent de plus avoir des répercussions sur les relations bilatérales entre meuniers concurrents. Un courrier électronique, saisi dans les locaux de Minoteries Cantin, adressé par le dirigeant de cette société à celui de Groupe Meunier Celbert, expose ainsi :

« Pour confirmer nos différents échanges téléphoniques ci-joint les éléments évoqués et convenus ensemble :1/ les écarts constatés entre le tarif AMO et un autre membre de France Farine ne permettent pas à Cantin d'envisager de se fournir auprès d'AMO (...) 2/ nous avons donc convenu pour cette période qu'AMO revoie son prix pour la période du 01 octobre 2007 au 31 décembre 2007 en se mettant au niveau de l'offre GMP, que sur ces nouvelles bases tarifaires AMO fasse un avoir à Cantin » (cote 3 505).

La répartition géographique des commandes entre les commettants

271. Pour l'ensemble des produits commercialisés par France Farine, cette dernière répercute les commandes en les affectant au moulin du commettant le plus proche du lieu de livraison. Ainsi, en fonction de la localisation géographique du client (en pratique de sa centrale d'achat à laquelle la livraison doit être effectuée), les volumes de vente sont attribués automatiquement entre les commettants de France Farine, sans qu'une mise en concurrence ait lieu entre eux.

272. M. A... a expliqué ce système de répartition automatique des commandes de la façon suivante :

« Le schéma commercial est le suivant : FF reçoit une commande, elle transmet au meunier le plus proche du site de commande. FF facture le client, le client paye FF et FF reverse au meunier. » (cote 4 816).

273. Plus spécifiquement, pour les commandes de produits à marque de France Farine, la répartition des commandes est fixée par les contrats de licence de marques.

274. L'exploitation des produits à marque, dont *Francine*, est effectuée selon une répartition géographique des zones d'exploitation attribuées à chacun des licenciés, ou sous-licenciés, de France Farine. Cette répartition, qui résultait à l'origine de principes informels convenus entre les associés (ces derniers s'étant partagés les territoires en fonction de l'implantation de leur site de production, cote 4 816), est régie depuis 1985 par les contrats de licence et de sous-licence de marques présentés ci-dessus. A chaque contrat de licence de marques est annexée une liste de territoires couverts en exclusivité par le commettant. La répartition des zones d'exclusivité a été convenue de la façon suivante :

« Le territoire attribué en licence à chaque actionnaire est celui sur lequel sont implantés ses moulins (...) et celui sur lequel chaque actionnaire peut livrer au prix le plus bas possible ou au prix le plus compétitif compte tenu de la proximité géographique de ses moulins avec les magasins/entrepôts concernés. » (6 186).

275. Les commettants bénéficient ainsi d'un droit d'exploitation exclusif pré-défini sur la zone qui leur est réservée, certaines zones étant toutefois exploitées en commun par plusieurs licenciés. Dans cette dernière hypothèse, la commande est attribuée par France Farine en fonction de la proximité des sites de production (cote 4 817). Selon France Farine, « (...) Les zones partagées permettent à France Farine un pilotage objectif de

l'affectation des commandes sur lesdites zones au regard des tonnages calculés et des droits de propriété intellectuelle concédés » (cote 6 832).

276. France Farine est chargée de garantir que les livraisons sont effectivement effectuées par le commettant disposant du droit d'exploitation exclusif sur la zone licenciée, comme l'a expliqué M. A... :

« Compte tenu de l'octroi de zones de licence, France Farine, notamment pour respecter les droits de propriété intellectuelle concédés dans le cadre des contrats de licence de marques veille à ce que chaque licencié livre les volumes effectivement consommés dans sa zone. » (cote 6 816).

277. Cette répartition fixe pour les produits à marque commercialisés par France Farine est la suivante (cotes 4 784 et 6 832) :

Licenciés	Sous-Licencié	Territoires
Amo Moulins de la Gare		Calvados, Charentes, Charente-Maritime, Côtes-d'Armor, Eure, Eure-et-Loir, Finistère, Ille-et-Vilaine, Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Manche, Mayenne, Morbihan, Orne, Sarthe, Deux-Sèvres, Vendée, Paris, Yvelines, Essonne, Hautes-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Val d'Oise
Euromill	Grands Moulins Storione	Cose, Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes, Ardèche, Bouches-du-Rhône, Drôme, Gard, Isère, Haute-Loire, Lozère, Var, Vaucluse
Euromill Nord		Aisne, Ardennes, Marne, Nord, Oise, Pas-de-Calais, Seine-Maritime, Seine-et-Marne, Somme, Haute-Marne, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Moselle, Bas-Rhin, Haut-Rhin, Haute-Saône, Vosges, Territoire-de-Belfort, Paris, Yvelines, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Val d'Oise, Belgique
Farines Grand Public		Ain, Aube, Côte-d'Or, Doubs, Jura, Loire, Rhône, Saône-et-Loire, Savoie, Haute-Savoie, Yonne, Nièvre
Grands Moulins De Paris		Ariège, Aude, Aveyron, Cantal, Corrèze, Dordogne, Haute-Garonne, Gers, Gironde, Hérault, Landes, Lot-et-Garonne, Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Tarn, Tarn-et-Garonne, Principauté d'Andorre
Minoterie Cantin		Allier, Cher, Creuse, Indre, Indre-et-Loire, Loir-et-Cher, Loiret, Puy-de-Dôme, Vienne, Haute-Vienne, Paris, Yvelines, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Val d'Oise, Seine-et-Marne, Nièvre
Sofracal	Grands Moulins De Strasbourg	Haute-Marne, Meurthe-et Moselle, Meuse, Moselle, Bas-Rhin, Haut-Rhin, Haute-Saône, Vosges, Territoire-de-Belfort, Ain, Aube, Côte d'Or, Doubs, Jura, Loire, Rhône, Saône-et-Loire, Savoie, Haute-Savoie, Yonne, Belgique

278. Le territoire national a ainsi été découpé entre les commettants de la manière suivante (cote 676) :

FRANCE FARINE

CONCESSIONS TERRITORIALES DES ASSOCIES



Les échanges portant sur les volumes et la clientèle

279. La répartition des volumes et de la clientèle fait, par ailleurs, l'objet d'échanges entre les commettants de France Farine dans le cadre du comité de pilotage ou du conseil d'administration. Ces échanges d'informations sont avérés par des pièces versées au dossier.
280. Figure ainsi à l'ordre du jour des comités de pilotage du 16 mars 2006 et du 15 mai 2008 un « *point des volumes à date* » (cotes 3 408 et 3 434).
281. Le compte-rendu de la commission commerciale de France Farine du 19 mars 2003 fait état des informations suivantes :
- « Point volume PP Hard discount et Grande Distribution : Eric J... présente 2 tableaux : le premier représente les volumes PP grande distribution par centrale et par intervenant sur le marché. Le marché total ressort à 68 560 Tonnes dont 42 % pour France Farine. A noter que 3 meuniers allemands livrent 5 100 Tonnes (soit un peu plus de 7 %). Le deuxième tableau représente les volumes PP Hard discount. Le marché total ressort à 45 420 Tonnes dont 73 % pour B.M. (hors Espagne). A noter également qu'un meunier allemand Bliesmühle livre 4 600 Tonnes (10 %) »* (cote 2 479).
282. Un document du 12 février 2008, établi par France Farine, fait le point des tonnages « *livrés* », « *calculés* » et des « *écarts* » constatés pour chacun des commettants à la fin des années 2006 et 2007 (cote 260). Un document intitulé « *positions au 31 déc 2007* » et portant la mention « *CA France Farine du 3 avril 2008* » comporte un tableau résumant ces données (cote 792).
283. Interrogée par les services d'instruction sur la signification du premier document, France Farine a donné les explications suivantes :
- « Les tonnages livrés : correspondent aux livraisons effectuées par les moulins suite aux commandes reçues par France Farine portant sur un produit destiné à être livré dans la zone géographique d'un licencié, et transmises à ce dernier.*
- Les tonnages calculés : correspondent aux livraisons théoriques de chaque licencié calculées sur la base des historiques antérieurs. (...)*
- Compte tenu de l'octroi de zones de licence, France Farine, notamment pour respecter les droits de propriété intellectuelle concédés dans le cadre des contrats de licence de marques veille à ce que chaque licencié livre les volumes effectivement consommés dans sa zone.*
- Les écarts correspondent aux différences constatées entre les tonnages livrés et les tonnages calculés. Des écarts subsistent en fin d'année tous les ans »* (cote 6 816).
284. Des notes manuscrites saisies dans les locaux de Groupe Meunier Celbert montrent, par ailleurs, la connaissance qu'avait cette entreprise des montants livrés par chaque commettant et pour chaque client (cotes 3 411 et 3 433).
285. Les informations ainsi transmises, dans le cadre de France Farine, permettent aux commettants de France Farine de connaître les volumes et clients livrés par les autres actionnaires. Ils peuvent veiller à ce que la répartition des commandes soit conforme aux clés de répartition définies conjointement dans le cadre de France Farine.
286. Elles permettent également aux commettants de convenir d'arrangements ponctuels pour allouer certains volumes et clients, dans le cadre d'ajustements des répartitions prévues dans France Farine.
287. A cet égard, M. 12..., président de Minoteries Cantin, précise :

« En fonction des négociations commerciales, France Farine établit des prévisions de vente. France Farine nous attribue des volumes de livraison en fonction de la proximité des bases de livraison. Ensuite en fonction d'éventuels ajustements à la hausse ou à la baisse, France Farine attribue des nouvelles bases ou en retire. Il n'y a pas d'idée de compensation mais nous sommes dans une logique de dialogue » (cote 6 039).

288. Par exemple, les volumes de farines en sachets vendus lors de la fête de la Chandeleur en 2008 ont fait l'objet d'une répartition entre six actionnaires assise sur la base des quantités vendues via France Farine en 2006 (cote 3 468).

289. Un courrier à entête *Francine* a été saisi dans les locaux de Groupe Meunier Celbert et est rédigé dans les termes suivants :

« Comité Marketing et Commercial du 11/05/06

Pour la répartition des volumes de l'OP rentrée sur la base des prévisions commerciales:

MOULINS	BLE 1 kg + 500 g	FLUIDE 1 kg + 500 g
AMO	490 000	179 000
CANTIN	223 000	46 500
GMS	200 000	95 500
REIMS	320 000	152 000
REVEL	165000	98 000
STORIONE	340 000	63 000
TOTAL	1 738 000	634 000
A FABRIQUER	1 840 000	660 000

En considérant que les lignes Pains sont quasi saturées (AMO et Gennevilliers) et que STRASBOURG fabrique "son pain" en Juin, nous pouvons proposer la répartition suivante.

AMO- fabrication de ses quotas en fluide: 179 000 (env 180 heures de production)

Gennevilliers: fabrication des quotas de STORIONE et REIMS en fluide : 215 000 (env 160 heures de production)

CANTIN: fabrication des propres en blé + besoin AMO en blé: 713 000 (env 710 heures de production)

STRASBOURG : démarrage farine à pain + fabrication de ses besoins + besoin fluide CANTIN : 200 000 en blé et 14 2000 en fluide (env 130 heures de production).

REVEL: besoins de REIMS + STORIONE+ REVEL en blé et REVEL en fluide: 685 000 en blé +98 000 fluide soit 783 000 (783 heures de production).

Attention aux capacités de stockage sur les sites.

Prix probable consommables :

Sachets: 38 € le mille.

Box 1/2 palette 190 UC: 5,5 € l'unité.

Box palette 400 UC; 12 € l'unité.

Date de livraison entre le 14/08 et le 14/10 suivant les enseignes.

Définir pour début de semaine 20 la faisabilité site et les prix de cession et les transmettre à France Farine » (cote 3 416).

290. Un document saisi dans les locaux de Minoteries Cantin, ayant pour objet le comité commercial de France Farine du 19 octobre 2006, comporte par ailleurs les indications suivantes :

« J'ai fait un point détaillé avec Mr 22... [Grands Moulins de Paris]. A fin 2005, par rapport au volume que nous devons faire, nous sommes en retard de 259 tonnes. Du début 2006 à ce jour, nous avons un retard de 199 tonnes. Ce retard est sur les produits à nos marques, nous sommes en avance en MDD » (cote 2 571).

291. Un autre document saisi dans les locaux de cette société, daté du 15 novembre 2006 indique : « **le rattrapage de nos tonnages France Farine est lancé** : nous livrons deux plates formes supplémentaires au 1/12 (produits Francine) Carrefour 69 et Casino 25 » (cote 2 516).

b) Les pratiques relevées dans le cadre de l'entreprise commune Bach Mühle

Historique de l'entreprise commune Bach Mühle

292. La société Bach Mühle a été créée en 1971 sous forme de SARL par Grands Moulins de Strasbourg, dont elle était une filiale à 100 % (cote 4 890).
293. A la suite du développement important de la distribution *hard discount* en France, la forme sociale de Bach Mühle a été modifiée en une société par actions simplifiée et son capital ouvert le 10 décembre 2001 à d'autres associés. Suite à une modification de son actionnariat en 2003, notamment pour permettre à la société Moulins Soufflet SA de devenir actionnaire de Bach Mühle (cotes 10 212 et 10 213), ce dernier est stable et comprend les sociétés Euromill Nord (groupe Nutriox), Grands Moulins de Paris (groupe Nutriox), Grands Moulins Storione (groupe Nutriox), AMO Moulin de la Gare (Groupe Meunier Celbert détenu par Epis-Centre), Minoteries Cantin (groupe Epis-Centre), Grands Moulins de Strasbourg et Moulins Soufflet SA selon les modalités capitalistiques indiquées au paragraphe 94 ci-dessus (cote 4 891).
294. En ce qui concerne la création de Bach Mühle en 2001, son président M. X... a apporté les explications suivantes : « *A l'arrivée du hard discount en France (au début des années 2000), c'était les Allemands qui livraient et je suis rapidement intervenu pour accéder à cette clientèle nouvelle que je ne voulais pas laisser aux allemands* » (cote 5 424).
295. M. B... (Euromill Nord) a quant à lui indiqué : « *Le marché de la farine est soumis à une forte saisonnalité. (...) Le but de la création de Bach Mühle était de pouvoir absorber ces pics de production, notamment en associant Soufflet* » (cote 6 021).

L'objet de Bach Mühle

296. Aux termes de l'article 2 de ses statuts, l'objet de Bach Mühle est le suivant :
- « - l'achat et la vente, tant pour son compte que celui de tiers ou en participation, l'importation et l'exportation de tous produits de meunerie et assimilés ;
 - l'acquisition, l'exploitation, la vente ou l'apport de tous brevets et marques se rapportant à ce genre d'industrie ou de commerce ;
 - la création, l'acquisition, la location, l'exploitation et la vente de tous établissements se rapportant à ce genre d'industrie ou de commerce ;
 - la participation ou la prise d'intérêts, sous une forme quelconque, dans toutes entreprises et dans toutes sociétés créées ou à créer se rapportant à ce genre d'industrie ou de commerce ;
 - et généralement toute opérations industrielles, commerciales, financières, mobilières ou immobilières se rattachant directement ou indirectement aux objets ci-dessus ou pouvant favoriser le développement de la Société. » (cotes 10 246 et 10 247)
297. En dépit de cet objet large, l'activité de Bach Mühle est limitée à la vente de farine en sachets et de préparations (mixes) aux enseignes du *hard discount*, comme le confirme la présentation que Bach Mühle a faite de son activité, les déclarations de son président,

M. X... (cote 5 423 et 8 127), ainsi que le règlement intérieur de cette société (cote 10 263).

Les liens entre Bach Mühle et France Farine

La complémentarité de Bach Mühle et de France Farine

298. Bach Mühle et France Farine procèdent de la même logique tant au niveau de leur objet que de leurs modalités de fonctionnement. Si France Farine visait initialement à répondre à la demande en farine en sachets de la grande distribution (cote 4 816), Bach Mühle a été mise en place, sous sa forme actuelle d'entreprise commune, afin d'assurer le même rôle auprès de la distribution *hard discount* qui s'est fortement développée à la fin des années 90 (cote 5 424).
299. En ce qui concerne le contexte dans lequel le capital de Bach Mühle a été ouvert en 2001, son président M. X... a apporté les explications suivantes :
- « *Sous la pression de la grande distribution nous ne souhaitons pas que France Farine apparaisse comme fournisseur du hard discount. L'utilisation de Bach Mühle nous permettait de rendre notre activité avec le hard discount discrète. Nous avons essayé de rapprocher l'actionnariat de Bach Mühle de celui de France Farine. Seul Soufflet s'est ajouté à l'actionnariat. Soufflet permettait de livrer les régions dijonnaise et lyonnaise. C'est nous qui avons sollicité Soufflet. En 2003, on a structuré juridiquement Bach Mühle avec des pourcentages correspondant aux capacités de production de chacun.* » Le point de livraison « *correspond au rayon de livraison des moulins* » (cote 5 423).
300. Pour sa part, M. W..., directeur commercial de Moulins Soufflet qui n'est pas associé de France Farine, a déclaré :
- « *Bach Mühle a été créée pour répondre spécialement aux clients Aldi et Lidl. J'imagine que Bach Mühle pourrait être un « faux nez » de France Farine pour satisfaire le hard discount et ne pas s'exposer à des tensions avec la grande distribution mais ceci est une supposition car je n'ai jamais été associé à la genèse de Bach Mühle. En revanche c'est Bach Mühle qui a contacté Soufflet pour compléter sa couverture géographique* » (cote 10 502).
301. Ceci explique les similarités de fonctionnement entre Bach Mühle et France Farine, ainsi que les relations fournies entre les deux sociétés, qui ont été conçues pour avoir un rôle similaire sur deux branches de l'activité de vente de farine en sachets : la commercialisation des produits de leurs commettants auprès de la grande et moyenne distribution, d'une part, et des enseignes du *hard discount*, d'autre part.

La gestion administrative et commerciale de Bach Mühle par France Farine

302. Bach Mühle n'a pas de structure de fonctionnement en propre. Elle ne dispose ainsi d'aucun salarié, l'ensemble de ses prestations de fonctionnement étant assuré par France Farine, avec laquelle elle a conclu un accord de prestations de services (cote 10 040).
303. En vertu de ce contrat de prestation de services du 20 décembre 2001, France Farine fournit à Bach Mühle les prestations suivantes : « *faire des propositions commerciales, répondre aux appels d'offres et contractualiser les accords commerciaux, recevoir les commandes et les attribuer aux différents moulins livreurs, facturer, encaisser le prix, et le restituer aux moulins, gérer les accords commerciaux et les refacturer aux moulins (...)* » (cotes 282 et s.). Ainsi, France Farine assure, en pratique, toutes les fonctions de négociation commerciale de Bach Mühle, comme la rédaction de ses conditions

générales de vente (cote 216), en vue de la commercialisation des produits de ses commettants aux enseignes du *hard discount*.

304. En raison de ces prestations de services à Bach Mühle, France Farine a par ailleurs une connaissance complète des prix pratiqués par Bach Mühle, ainsi que des tonnages commandés et livrés par ses commettants. Ceci est avéré par les grilles tarifaires et de volumes de Bach Mühle saisies dans les locaux de France Farine (cotes 330 à 341).
305. Cette connaissance permet en outre aux deux sociétés d'optimiser leurs stratégies de vente et de livraison l'une par rapport à l'autre, comme l'atteste le compte-rendu du comité commercial de France Farine du 19 décembre 2003 dans lequel l'ensemble des activités des deux sociétés est présenté conjointement par le directeur commercial de France Farine, M. J....

« Point volume PP Hard discount et Grande Distribution : Eric J... présente 2 tableaux : le premier représente les volumes PP grande distribution par centrale et par intervenant sur le marché. Le marché total ressort à 68 560 Tonnes dont 42 % pour France Farine. A noter que 3 meuniers allemands livrent 5 100 Tonnes (soit un peu plus de 7 %). Le deuxième tableau représente les volumes PP Hard discount. Le marché total ressort à 45 420 Tonnes dont 73 % pour BM (hors Espagne). A noter également qu'un meunier allemand Bliesmühle livre 4 600 Tonnes (10 %) » (cote 2 479).

Les contrats de commission conclus entre Bach Mühle et ses actionnaires

306. Suite à l'ouverture de son capital, Bach Mühle et ses actionnaires ont conclu des contrats de commission afin que Bach Mühle, en tant que commissionnaire à la vente, commercialise leurs farines en sachets (*« farine premiers prix et préparations grand public à base de farine »*) à destination des enseignes du *hard discount* (cotes 8 126 et s.).
307. Bach Mühle a également signé un tel contrat de commission avec la société Moulins Soufflet dès le 20 décembre 2001, et ce indépendamment de sa qualité d'actionnaire qu'il n'a acquise qu'en 2003 (cotes 4 897 et 8 557 et s.). Ce contrat de commission liant Bach Mühle et Moulins Soufflet a été résilié, à l'initiative de Moulins Soufflet, à effet au 31 décembre 2009 (cote 12 842).
308. Ces contrats, établis selon un modèle proche de celui liant France Farine et ses commettants, confient à Bach Mühle la mission de vendre les produits du commettant à la clientèle du *hard discount* *« en son propre nom mais pour le compte du commettant »* (article 1). Les commandes prises par Bach Mühle sont livrées directement par le commettant aux clients (article 3). Les commissions versées à Bach Mühle sont calculées en fonction du chiffre d'affaires réalisé pour le compte des commettants (article 5) (cotes 8 126 et s.).
309. Ces contrats de commission ont été conclus à titre non-exclusif avec Bach Mühle. Néanmoins, une très grande majorité, voire pour certains l'intégralité, des ventes de farine en sachets aux enseignes du *hard discount* de ses commettants est effectuée par le biais de Bach Mühle (cotes 6 355, 6 580 et 9 909).
310. Enfin, il est à noter que, en raison du fait que Bach Mühle n'est propriétaire d'aucune marque, la structure contractuelle régissant le fonctionnement interne de Bach Mühle est plus simple que celle de l'entreprise commune France Farine. Aucun contrat de licence de marque n'a été conclu entre Bach Mühle et ses commettants.

Les structures de décision de Bach Mühle

311. Aux termes de l'article 16 des statuts de la société, la définition de la stratégie de la société et de sa politique commerciale doit être autorisée par son comité exécutif. L'article 1^{er} du règlement intérieur (cote 10 264) prévoit que ce comité réunit un membre représentant chacun de ses associés. L'article 5 du règlement intérieur prévoit que les décisions du comité exécutif sont prises à la majorité des membres présents ou représentés *« sauf en ce qui concerne les décisions relatives à l'arrêté des conditions et modalités d'accès aux marchés et à leur exécution »*. Etant entendu que les conditions d'accès au marché *« concerneront principalement le prix auquel les [représentants de chaque meunier associé] accepteront de proposer les produits des [a]ssociés à la vente sur le marché du "Hard discount" par l'intermédiaire de Bach Mühle. »* (cote 10 265).

312. Bach Mühle a précisé :

« Compte tenu du fonctionnement de la société (commissionnaire à la vente), il a été mis en place un comité exécutif constitué du président de la société et d'un représentant de chaque actionnaire. La mission et le fonctionnement de ce comité ont été définis par un règlement intérieur. Ce comité se réunit normalement 4 fois par an. Ces derniers temps, la clientèle étant réduite jusqu'à deux clients avec des relations contractuelles figées sur une année, les réunions se sont réduites pour aboutir à deux par an : une pour statuer sur les comptes de l'exercice écoulé et l'autre en fin d'année pour arrêter les conditions d'accès aux marchés et à leur exécution et statuer sur le budget prévisionnel consécutif. » (cote 10 040).

Les pratiques relevées dans le cadre du fonctionnement de Bach Mühle

La négociation et la fixation des prix avec les enseignes du hard discount

313. L'article 5 du règlement intérieur de la société stipule que :

« le comité exécutif se réunira au moins une fois par trimestre pour discuter et arrêter les conditions d'accès au marché. (...) Ces conditions d'accès au marché concerneront principalement le prix auquel les Directeurs accepteront de proposer les produits des Associés à la vente sur le marché du « hard discount » par l'intermédiaire de Bach Mühle. Sur cette base, Bach Mühle proposera les produits des Associés aux Acheteurs. Lorsqu'un Acheteur demandera que les produits des Associés lui soient vendus à un prix plus bas que celui initialement proposé, en fonction de contreparties réelles proposées par l'Acheteur, les Directeurs se réuniront afin de décider s'ils acceptent ou non de livrer au nouveau prix demandé par cet Acheteur. Cette demande sera acceptée si la moitié au moins des Directeurs peuvent et acceptent de satisfaire dans ces conditions à la commande de l'Acheteur. Seuls les Associés ayant accepté ces conditions par la voix de leurs Directeurs respectifs seront tenus d'exécuter et délivrer la commande en cause » (cotes 10 265 et 10 266).

314. Si le client demande un prix plus bas, la commande ne peut être acceptée que si *« la moitié au moins »* des membres du comité exécutif l'accepte. Les commandes sont ensuite réparties par le comité exécutif entre les commettants les ayant acceptées.

315. Il est, par ailleurs, constant que ces modalités de fonctionnement de Bach Mühle en matière de fixation de prix ont trouvé à s'appliquer dans la mesure où les compte-rendus de nombreux comités exécutifs de la structure rapportent que *« les conditions d'accès au marché »* et *« modalités d'exécution des marchés »* ont été discutées et agréées par les membres du comité exécutif selon les règles définies par le règlement intérieur (voir

par exemple, cotes 10 032 à 10 037, 10 288, 10 292 et 10 293). En particulier, certains compte-rendus de comité exécutif font état de discussions sur les prix entre les commettants de Bach Mühle, qui visent à s'accorder sur des hausses de prix concernant le tarif unique proposé de façon générale (cote 10 032) ou pour un client donné, comme Aldi, Norma ou Lidl (cote 10 273).

316. Un prix unique, préalablement agréé par les commettants, est donc proposé par Bach Mühle aux enseignes du *hard discount*, quel que soit le producteur qui livre la commande.
317. Les listes de tarifs de Bach Mühle, notamment pour l'année 2007, saisies dans les locaux de France Farine, corroborent qu'il s'agit de prix uniques proposés par Bach Mühle (cotes 376 à 384). Ces listes de tarifs font, en effet, apparaître que, le prix des livraisons au kilo est strictement identique pour une enseigne donnée du *hard discount*, et ce indépendamment du commettant désigné pour livrer la commande.

La répartition des commandes entre les commettants

318. L'article 5 du règlement intérieur de la société dispose que :
« Les commandes seront réparties par le comité exécutif entre les Associés les ayant acceptées (...). Pour chaque commande, le moulin de l'Associé le plus proche en termes d'optimisation des flux logistiques et le mieux placé en terme de baisse des coûts de fabrication grâce à une rentabilisation de l'outil de production (...) sera celui auquel la commande sera attribuée » (cote 10 266).
319. En réponse à une demande d'informations des services d'instruction, Bach Mühle a elle-même confirmé qu'elle transmet, pour exécution, les commandes qu'elle a reçues au moulin géographiquement le plus proche du lieu de livraison (cote 4 890).
320. M. X..., président de Bach Mühle, a précisé à ce sujet : *« Il y a une optimisation dans la répartition géographique des sites de production par rapport aux points de livraison. »* A la question des services d'instruction, *« Avez-vous des documents concernant cette répartition ? »*, il a répondu : *« Non cela correspond au rayon de livraison des moulins. Il y a trois critères pour l'exécution du marché : la faisabilité du contrat, le transport, la volonté de l'associé de prendre le marché notamment en fonction du prix. Les contrats sont annuels »* (cote 5 423).
321. Dans les mêmes conditions que celles rappelées au paragraphe 315, les modalités de fonctionnement de Bach Mühle, décrites plus haut, en matière de répartition des marchés et des clients ont trouvé à s'appliquer en l'espèce.
322. En particulier, après discussions au sein de Bach Mühle, des ajustements par rapport à la règle du « moulin le plus proche » sont convenus entre les commettants, une fois les contrats obtenus et en fonction des contraintes de chacun des commettants. A cet effet, le compte-rendu du comité exécutif de Bach Mühle du 20 juillet 2006 précise :
« les sociétés Euromill Nord et GMS font part respectivement de leurs programmes d'investissement sur la rentrée et des conséquences en terme de production. Elles demandent chacune pour ce qui la concerne d'alléger leur livraison dès le 1^{er} septembre. Il sera en conséquence demandé au moulin Soufflet de livrer deux entrepôts Lidl supplémentaires » (cote 10 292).
323. Il est également constaté que ces dérogations à la clé de répartition peuvent avoir une portée plus générale pour répondre, de façon commune, aux seuls intérêts commerciaux des commettants de Bach Mühle. Le compte-rendu du comité exécutif du

9 février 2005, qui précise par ailleurs que la décision a été prise à l'unanimité, est particulièrement explicite à cet égard, dans la partie intitulée « *Affectation des entrepôts* » :

« Compte tenu des prévisions d'activité par clients et par entrepôts, une nouvelle attribution de ces derniers a été arrêtée pour optimiser au mieux les fabrications et les coûts logistiques. Cette nouvelle répartition sera mise en œuvre dans les meilleurs [délais] compte tenu des emballages sur site. » (cotes 10 281 et 10 282).

Les échanges sur les volumes et la clientèle

324. Des tableaux récapitulatifs des activités de Bach Mühle, destinés au comité exécutif du 3 avril 2008, ont été saisis dans les locaux de France Farine, qui indiquent la répartition des volumes livrés par client et par actionnaire en 2007, y compris des Moulins Soufflet (cotes 261 et 263).
325. Il est enfin à noter que, dans la mesure où France Farine est en charge de la gestion administrative quotidienne et des prestations de commissionnaire pour le compte de Bach Mühle, des échanges d'informations sur les volumes de farine en sachets à destination des enseignes du *hard discount*, ainsi que sur leur affectation, ont également lieu dans le cadre du comité de pilotage commercial et marketing de France Farine (cote 2 479).

c) Volumes livrés des commettants de France Farine et Bach Mühle

326. Il résulte de l'agrégation des chiffres communiqués par France Farine (cote 6 834) et Bach Mühle (cote 2 129) que les volumes de farines en sachets et mixes livrés annuellement à la grande distribution et au *hard discount* par chaque société actionnaire sont stables :

	2005		2006		2007	
	volume	%	volume	%	volume	%
France Farine+Bach Mühle	118 946 050		129 891 342		136 515 097	
CANTIN	11 498 801	9,6	12 184 445	9,4	15 082 978	11
AMO	24 964 821	20,1	29 562 389	22,7	30 685 135	22,5
GMP	17 085 969	14,4	19 409 159	15	20 378 631	15
STORIONE	18 377 043	15,4	20 380 234	15,7	20 567 632	15
GMS	20 836 802	17,5	22 623 716	17,4	22 100 052	16,2
EUROMILL	19 947 924	16,8	21 427 907	16,5	22 395 144	16,5
SOUFFLET	6 256 000	5,2	4 416 000	3,4	5 580 000	4

G. LES GRIEFS NOTIFIÉS

327. Les griefs suivants ont été notifiés :

Grief n° 1 :

Il est fait grief :

- aux structures de commercialisation France Farine et Bach Mühle ;
- aux meuniers Grands Moulins de Paris, Grands Moulins de Strasbourg, Euromill Nord, Grand Moulins Storione, AMO/Celbert, Minoteries Cantin, Moulins Soufflet, Générales des Farines (GFF) ;
- aux meuniers Werhahn ; VK Mühlen ; Grain Millers ; Frießinger Mühle GmbH ; Bliesmühle ; Flechtorfer Mühle Walter Thönebe GmbH, Bindewald Kupfermühle ; Mills United Hovestadt & Münstermann GmbH ; Saalemühle Alsleben GmbH ; Engelke Große Mühle Hasede-Hildesheim ; Heyl GmbH & CO KG ; Emil Stenzel GmbH & CO KG.

1. d'avoir mis en place un cartel, à tout le moins à compter de 2002, sur le marché de la farine en sachets ayant pour but de limiter les ventes de farine en sachets commercialisées entre l'Allemagne et la France. Ces limitations ont été mises en œuvre en se répartissant les clients, les volumes, et en s'accordant sur les prix ;
2. Ces limitations portent, en ce qui concerne les meuniers français, à la fois sur la commercialisation par l'intermédiaire des structures France Farine et Bach Mühle, ces dernières agissant au nom et pour le compte de leurs actionnaires commettants, mais aussi sur les ventes que lesdits actionnaires réalisent pour leur propre compte ;
3. Ces pratiques concertées sont mises en œuvre jusqu'à ce jour pour l'ensemble des sociétés mises en cause à l'exception de Werhahn, pour laquelle les pratiques ont cessé en 2008. Ces pratiques ayant eu pour objet et/ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence sur le marché européen de la farine vendue en sachets sont prohibées par les dispositions des articles L. 420-1 du code de commerce et 101, paragraphe 1 du traité.

Grief n° 2 :

Il est fait grief :

- à la société Nutrixa et ses filiales : Grands Moulins de Paris, Euromill Nord, et Grands Moulins Storione ;
 - à la société Epis Centre et ses filiales AMO Celbert et Minoteries Cantin ;
 - et à la société Sofracal et sa filiale la société Grands Moulins de Strasbourg
- d'avoir :

1. depuis 1965, au sein de la structure France Farine, conclu des accords et mis en œuvre une entente pour la commercialisation de farine vendue en sachets visant à fixer des tarifs communs, se répartir des territoires, la clientèle et les volumes de livraison ;
2. échangé des informations confidentielles ayant pour effet de limiter leur autonomie sur le marché de la farine de blé tendre ;

3. freiné l'émergence de plusieurs marques nationales par la coordination commerciale et le financement important de la marque Francine.

Ces pratiques ayant eu pour objet et pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence sur le marché européen de la farine vendue en sachets sont prohibées par les dispositions des articles L. 420-1 du code de commerce et 101, paragraphe 1 du traité sans bénéficier de l'exemption prévue aux articles L. 420-4 du code de commerce et 101, paragraphe 3 du traité.

Grief n° 3 :

Il est fait grief :

- à la société Nutrixo et ses filiales : Grands Moulins de Paris, Euromill Nord, et Grands Moulins Storione ;
- à la société Epis Centre et ses filiales AMO Celbert et Minoteries Cantin ;
- à la société Sofracal et sa filiale la société Grands Moulins de Strasbourg ;
- et à la société Moulins Soufflet

d'avoir :

1. depuis 2001, au sein de la structure Bach Mühle, conclu des accords et mis en œuvre une entente sur le marché de la farine en sachets visant à fixer des tarifs communs, se répartir des territoires, la clientèle et les volumes de livraison ;
2. échangé des informations confidentielles ayant pour effet de limiter leur autonomie sur le marché de la farine de blé tendre.

Ces pratiques ayant eu pour objet et/ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence sur le marché européen de la farine vendue en sachets sont prohibées par les dispositions des articles L. 420-1 du code de commerce et 101, paragraphe 1, du traité sans bénéficier de l'exemption prévue aux articles L. 420-4 du code de commerce et 101, paragraphe 3, du traité.

H. LA MISE EN ŒUVRE DU III DE L'ARTICLE L. 464-2 DU CODE DE COMMERCE

328. Aux termes du III de l'article L. 464-2 du code de commerce, « [l]orsqu'un organisme ou une entreprise ne conteste pas la réalité des griefs qui lui sont notifiés, le rapporteur général peut proposer à l'Autorité de la concurrence, qui entend les parties et le commissaire du Gouvernement sans établissement préalable d'un rapport, de prononcer la sanction pécuniaire prévue au I en tenant compte de l'absence de contestation. Dans ce cas, le montant maximum de la sanction encourue est réduit de moitié. Lorsque l'entreprise ou l'organisme s'engage en outre à modifier son comportement pour l'avenir, le rapporteur général peut proposer à l'Autorité de la concurrence d'en tenir compte également dans la fixation du montant de la sanction. »
329. Les sociétés Grain Millers GmbH & CO, Mills United Hovestadt & Münstermann GmbH & CO, Emil Stenzel GmbH & CO et Heyl GmbH & CO ont choisi de ne pas contester les griefs qui leur avaient été notifiés le 15 février 2010 en application de cette disposition.

330. Un procès-verbal de mise en œuvre de la procédure de non-contestation des griefs a été signé le 12 mai 2010 par le rapporteur général adjoint et Grain Millers GmbH & CO, Mills United Hovestadt & Münstermann GmbH & CO, Emil Stenzel GmbH & CO et Heyl GmbH & CO. En contrepartie de la non-contestation des griefs, le rapporteur général-adjoint s'est engagé à proposer une réduction de la sanction éventuellement encourue de 10 % du montant qui aurait été normalement infligé pour chacune de ces entreprises.
331. En outre, Grain Millers GmbH & CO, Mills United Hovestadt & Münstermann GmbH & CO, Emil Stenzel GmbH & CO et Heyl GmbH & CO ont fait usage de la faculté additionnelle qui leur est offerte de proposer de s'engager à modifier leur comportement pour l'avenir en vertu du III de l'article L. 464-2 du code de commerce. Le rapporteur général adjoint n'a pas donné suite à cette proposition.
332. Les engagements proposés par Grain Millers GmbH & CO, Mills United Hovestadt & Münstermann GmbH & CO, Emil Stenzel GmbH & CO et Heyl GmbH & CO consistent à mettre en place un programme de conformité afin d'assurer pour l'avenir un meilleur respect des règles de concurrence par l'ensemble du groupe Grain Millers. Ces engagements sont annexés à la fin de la présente décision.

II. Discussion

333. Seront successivement abordés ci-après :

- l'applicabilité des règles de concurrence de l'Union ;
- la régularité de la procédure ;
- la définition du marché pertinent ;
- le bien-fondé des griefs notifiés ;
- l'imputabilité des pratiques en cause ;
- les sanctions.

A. SUR L'APPLICABILITÉ DES RÈGLES DE CONCURRENCE DE L'UNION

334. Les griefs ont été notifiés sur le fondement des articles 101 du TFUE et L. 420-1 du code de commerce.

1. RAPPEL DES PRINCIPES

335. L'article 101, paragraphe 1, du TFUE prohibe les accords horizontaux ou verticaux ayant pour objet ou pour effet actuel ou potentiel de porter atteinte à la concurrence et qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre États membres.
336. Il est de jurisprudence constante que, pour être susceptible d'affecter le commerce entre États membres, une décision, un accord ou une pratique concertée doivent, sur la

base d'un ensemble d'éléments de fait et de droit, permettre d'envisager avec un degré de probabilité suffisant qu'ils puissent exercer une influence directe ou indirecte, actuelle ou potentielle, sur les courants d'échanges entre États membres, sans que soit exigée la constatation d'un effet avéré à cet égard (arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne, ci-après la « Cour de justice », du 21 janvier 1999, *Bagnasco e.a.*, C-215/96 et C-216/96, Rec. p. I-135, point 47, et de la Cour de cassation du 31 janvier 2012, *Orange Caraïbe*, p. 6).

337. Se fondant sur les jurisprudences de l'Union et interne, et à la lumière de la communication n° 2004/C 101/07 de la Commission européenne du 27 avril 2004 portant lignes directrices relatives à la notion d'affectation du commerce figurant aux articles 81 et 82 du traité (JOUE 2004 C 101, p. 81), l'Autorité considère, avec constance, que trois éléments doivent être démontrés pour établir que des pratiques sont susceptibles d'affecter sensiblement le commerce entre États membres : l'existence d'échanges entre États membres portant sur les produits ou les services en cause, l'existence de pratiques susceptibles d'affecter ces échanges et le caractère sensible de cette possible affectation.
338. Dans les cas d'ententes s'étendant à l'intégralité ou à la vaste majorité du territoire d'un Etat membre, le Tribunal de première instance des Communautés européennes (devenu depuis le Tribunal de l'Union européenne, ci-après le « Tribunal ») a jugé *« qu'il existe, à tout le moins, une forte présomption qu'une pratique restrictive de la concurrence appliquée à l'ensemble du territoire d'un Etat membre soit susceptible de contribuer au cloisonnement des marchés et d'affecter les échanges intracommunautaires. Cette présomption ne peut être écartée que si l'analyse des caractéristiques de l'accord et du contexte économique dans lequel il s'insère démontre le contraire »* (arrêt du 14 décembre 2006, *Raiffeisen Zentralbank Österreich e.a./Commission*, T-259/02 à T-264/02 et T-271/02, Rec. p. II-5169, point 181). Sur pourvoi, la Cour de justice a précisé à cet égard, dans un arrêt du 24 septembre 2009, que *« (...) le fait qu'une entente n'ait pour objet que la commercialisation des produits dans un seul Etat membre ne suffit pas pour exclure que le commerce entre États membres puisse être affecté. En effet, une entente s'étendant à l'ensemble du territoire d'un Etat membre a, par sa nature même, pour effet de consolider des cloisonnements de caractère national, entravant ainsi l'interpénétration économique voulue par le [TFUE] »* (arrêt du 24 septembre 2009, *Erste Group Bank/Commission*, C-125/07 P, C-133/07 P et C-137/07 P, Rec. p. I-8681, point 38).
339. Il est, par ailleurs, de jurisprudence établie que la démonstration du caractère sensible de l'affectation directe ou indirecte, potentielle ou actuelle, du commerce entre États membres peut résulter d'un ensemble de critères, parmi lesquels figurent la nature des pratiques, la nature des produits concernés et la position des entreprises en cause sur le marché (arrêt de la Cour de cassation du 31 janvier 2012, précité, p. 6).

2. APPRÉCIATION DE L'AUTORITÉ

340. Groupe Meunier Celbert et Minoteries Cantin remettent en cause l'application de l'article 101 du TFUE aux pratiques visées par les griefs n° 2 et n° 3, en faisant valoir que n'a pas été démontré l'impact réel de ces pratiques sur le commerce entre États membres.

341. Cet élément va cependant au-delà de ce qui est nécessaire à l'Autorité pour démontrer que des accords, décisions ou pratiques concertées sont susceptibles d'influer directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, sur les courants d'échanges entre États membres au sens de la jurisprudence constante citée plus haut.
342. En l'espèce, une appréciation distincte doit être effectuée pour les pratiques visées au titre du grief n° 1, d'une part, et des griefs n° 2 et 3, d'autre part.
343. En ce qui concerne le grief n° 1, il est reproché aux entreprises en cause d'avoir mis en œuvre une entente secrète visant à limiter les importations réciproques de farine en sachets, tous types confondus et indépendamment du canal de distribution, entre la France et l'Allemagne. Il est à noter que des exportations de farine en sachets ont été constatées tant de la France vers l'Allemagne qu'inversement, comme l'ont elles-mêmes évoqué certaines parties (cote 19 219). La nature et l'objectif mêmes de l'entente qui leur est reprochée, et qui vise à limiter les débouchés entre deux États membres de l'Union, parmi les plus importants par leur taille, en relation avec un produit qui est de consommation courante dans toute l'Union, font que cette entente est susceptible d'affecter les échanges entre États membres.
344. S'agissant de la question de savoir si cette affectation peut être qualifiée de sensible, il y a lieu de rappeler que les pratiques en cause concernent l'ensemble des marchés français et allemands de la farine en sachets (soit à l'heure actuelle environ 600 000 tonnes de produits consommés annuellement) et que les entreprises qui y ont participé représentent une partie substantielle de l'offre sur chacun d'entre eux. En particulier en Allemagne, l'entente comprend les deux plus importants fournisseurs des produits en question, Werhahn et VK Mühlen, ce dernier étant également le « leader » européen dans le domaine de la meunerie.
345. En ce qui concerne les griefs n° 2 et 3, il est reproché aux entreprises en cause d'avoir procédé à des fixations de prix et des répartitions de clients et de marchés concernant la vente de farine en sachets, en s'appuyant sur des entreprises de commercialisation communes qui opèrent sur l'ensemble du territoire français, voire sur certains autres États membres, en tout ou en partie, comme la Belgique. Les pratiques en cause sont donc susceptibles d'affecter les échanges entre États membres.
346. S'agissant de la question de savoir si cette affectation peut être qualifiée de sensible, les entreprises en cause représentaient, à l'époque des faits, une part très substantielle de la production de farine en sachets en France. A titre d'exemple, elles ont commercialisé conjointement environ 118 900 tonnes de farine en sachets en 2005, 129 800 tonnes de farine en sachets en 2006 et 136 500 tonnes de farine en sachets en 2007 (paragraphe 326 ci-dessus), quantités auxquelles s'ajoutent celles commercialisées individuellement en dehors des entreprises communes. Par ailleurs, une des structures communes de commercialisation, France Farine, est la propriétaire de la seule marque d'envergure nationale en France.
347. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que les pratiques visées par les griefs n° 1, n° 2 et n° 3 sont susceptibles d'affecter de manière sensible le commerce entre États membres et doivent, par conséquent, être analysées au regard des règles de concurrence tant internes que de l'Union.

B. SUR LA RÉGULARITÉ DE LA PROCÉDURE

348. Seront successivement évoqués ci-après :

- les conditions d'accès au dossier ;
- la question de la langue employée dans certaines pièces du dossier ;
- le versement au dossier de pièces communiquées par le *Bundeskartellamt* ;
- l'absence d'audition de certaines entreprises ;
- le sort des pièces dont la saisie a été annulée ;
- le respect du secret des affaires.

1. SUR LES CONDITIONS D'ACCÈS AU DOSSIER

349. Certaines entreprises en cause soutiennent que l'accès au dossier n'a pas eu lieu dans des conditions leur permettant d'exercer pleinement leurs droits de la défense dans le cadre de la procédure contradictoire devant l'Autorité. En particulier, leurs droits de la défense n'auraient pas été garantis dès lors que l'accès au dossier de l'Autorité aurait été rendu particulièrement difficile par les éléments suivants :

- il aurait été effectué par l'envoi d'un CD-Rom dont la première version, annexée à la notification des griefs du 15 février 2010, était incomplète. Ce n'est qu'à leur demande que leur aurait été donné un accès complet à l'ensemble du dossier par des envois de pièces successifs ;
- la consultation du dossier dans les locaux de l'Autorité serait une modalité de consultation inadaptée dans la présente affaire, compte tenu du caractère volumineux du dossier, du nombre d'entreprises en cause et du peu de jours réservés à cette consultation ;
- les documents communiqués à l'Autorité par le *Bundeskartellamt* conformément à l'article 12, paragraphe 2, du règlement n° 1/2003 n'étaient pas cotés lors de leur première communication aux parties.

a) Sur les modalités de consultation du dossier

350. Le droit d'accès au dossier est respecté dans la mesure où les parties ont pu user des facultés conférées par l'article L. 463-2 du code de commerce et que celles-ci ont été mentionnées dans les courriers d'accompagnement de la notification des griefs et du rapport (arrêt de la cour d'appel de Paris du 24 janvier 2006, *Ordre des avocats du Barreau de Marseille*).

351. S'agissant spécifiquement de difficultés d'accès à certaines pièces résultant de la transmission à une société d'un dossier sous forme de CD-Rom, la cour d'appel de Paris a jugé qu'« *il convient de préciser, à titre liminaire, que la réalisation et l'envoi d'un CD-Rom au stade de la notification de griefs ne constituent qu'une facilité supplémentaire offerte aux entreprises qui conservent, en tout état de cause, la possibilité de venir consulter le dossier dans les locaux de l'Autorité* » (arrêt du 20 janvier 2011, *Société Perrigault*, p. 11). Ainsi, une difficulté rencontrée pour accéder à partir d'un tel CD-Rom à certaines pièces du dossier ne caractérise pas, par

elle-même, une atteinte au droit d'accès au dossier, dans la mesure où il est laissé aux mises en cause la possibilité de venir consulter le dossier dans les locaux de l'Autorité. Il en est d'autant moins ainsi quand des envois ultérieurs, auxquels les parties sont mises en mesure de réagir, complètent cette transmission initiale.

352. Dans le même arrêt, la cour d'appel de Paris a également rappelé qu'il est de jurisprudence établie que « *l'octroi aux parties d'un délai supplémentaire d'au maximum un mois pour consulter le dossier et produire leurs observations, dépend toutefois de la démonstration par l'entreprise concernée de l'existence de circonstances exceptionnelles le justifiant* » (arrêt du 20 janvier 2011, précité, p. 13). La seule abondance de pièces liée au nombre important d'entreprises mises en cause au titre d'une pratique d'entente ne constitue pas en tant que telle une circonstance exceptionnelle justifiant l'octroi d'un tel délai (décision n° 07-D-50 du Conseil du 20 décembre 2007 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la distribution de jouets, paragraphe 452).
353. En l'espèce, un premier CD-Rom a été communiqué aux parties avec l'envoi de la notification des griefs le 15 février 2010. Trois autres envois de pièces ont été effectués le 15 mars 2010 par CD-Rom, le 9 avril 2010 par bordereau papier et le 14 avril 2010 par messagerie électronique. Ce faisant, l'intégralité du dossier a été rendue accessible aux parties le 14 avril 2010.
354. De plus, les parties ont été mises en mesure de consulter le dossier dans les locaux de l'Autorité. Celles qui en ont fait la demande ont eu physiquement accès à l'ensemble des pièces du dossier. Cela a été le cas pour Groupe Meunier Celbert et Minoteries Cantin (le 25 mars 2010), France Farine (le 29 mars 2010), Grands Moulins de Strasbourg et Sofracal (le 12 avril 2010) et Moulins Soufflet (le 15 avril 2010). Toutes les copies de pièces demandées par les parties à l'occasion de ces consultations leur ont été communiquées à bref délai (cotes 14 425 et 14 426).
355. Par ailleurs, le délai de réponse à la notification de griefs a été initialement fixé à deux mois en vertu de l'article L. 463-2 du code de commerce. Toutefois, afin de prendre en compte les circonstances particulières du cas d'espèce, la rapporteure générale l'a prorogé de deux mois supplémentaires jusqu'au 15 juin 2010, en considération de la date du dernier envoi de pièces aux parties. A l'exception de Bach Mühle qui a refusé d'en bénéficier, l'ensemble des parties ont d'ailleurs tiré parti de cette prorogation pour faire part de leurs observations définitives sur la notification des griefs.
356. Il résulte de ce qui précède que les arguments tirés de ce que le droit d'accès au dossier tel que prévu à l'article L. 462-3 du code de commerce n'aurait pas été respecté ne sont pas fondés.

b) Sur l'absence de cotation des pièces communiquées par le *Bundeskartellamt*

357. Dans sa décision n° 06-D-07 *bis*, le Conseil a rappelé que, contrairement aux juridictions pénales, aucune disposition ne lui impose de procéder à une cotation systématique des pièces qui figurent dans le dossier (décision n° 06-D-07 *bis* du Conseil du 21 mars 2006 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des travaux publics dans la région Ile-de-France, paragraphe 482).
358. La cour d'appel de Paris, approuvée par la Cour de cassation, a jugé par ailleurs que « *la circonstance que [un document] ait pu ne pas être coté dans le dossier de la procédure d'instruction n'est d'aucune conséquence sur la validité comme pièce du*

*dossier de la procédure suivie devant [l’Autorité] » (arrêt de la cour d’appel de Paris du 24 juin 2008, Société France Travaux, p. 17, pourvoi rejeté sur ce point par l’arrêt de la Cour de cassation du 13 octobre 2009, Colas Ile-de-France Normandie, p. 33), et ce nonobstant l’obligation de cotation de chacune des pièces du dossier d’instruction qui pèse sur le juge pénal. Cette conclusion est *a fortiori* applicable à toute autre pièce contenue dans le dossier de l’Autorité.*

359. En l’espèce, l’absence de cotation des pièces en cause n’est donc de nature ni à avoir porté atteinte aux droits de la défense des parties, ni à avoir obéré la validité desdites pièces.
360. Il résulte de ce qui précède que l’argument tiré de l’absence de cotation de certaines pièces du dossier n’est pas fondé.

2. SUR LA QUESTION DE LA LANGUE EMPLOYÉE DANS CERTAINES PIÈCES DU DOSSIER

361. En premier lieu, les entreprises Bach Mühle, Grands Moulins de Strasbourg et Sofracal, Groupe Meunier Celbert, Minoteries Cantin, Moulins Soufflet et Euromill Nord soutiennent que leurs droits de la défense ont été violés, dans la mesure où des pièces en langue allemande, non accompagnées de traductions, ont été versées au dossier après l’envoi de la notification des griefs. L’absence de traduction les aurait empêchées d’avoir un accès régulier à des documents, possiblement à décharge, sur lesquels elles auraient pu bâtir leur défense. Elles invoquent, à cet effet, une violation de l’article 6, paragraphe 3, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme et des libertés fondamentales (ci-après « la Convention »), ainsi que de l’article 26 du règlement intérieur de l’Autorité.
362. En second lieu, VK Mühlen, Grosse Engelke et Bliesmühle soutiennent que leurs droits de la défense ont également été violés, dès lors que la notification des griefs leur a été adressée uniquement en français. Elles soutiennent que cette langue leur est inconnue, ce qui les a empêchées de connaître avec précision les reproches retenus contre elles au stade de la notification des griefs, puis de formuler des observations en défense de manière satisfaisante.
363. Conformément aux exigences issues de l’article 2 de la Constitution, la langue de procédure devant l’Autorité est le français, comme le rappelle l’article 26 de son règlement intérieur.
364. Pour sa part, l’article 6, paragraphe 3, de la Convention dispose que :
- « [t]out accusé a droit notamment à :
- a. être informé, dans le plus court délai, dans une langue qu’il comprend et d’une manière détaillée, de la nature et de la cause de l’accusation portée contre lui ».
365. La Cour européenne des droits de l’Homme a précisé la portée de l’alinéa a) de l’article 6, paragraphe 3, de la Convention dans le cas d’une personne physique mise en cause dans le cadre d’une instruction pénale en Italie. Elle a conclu à la violation de cette disposition par l’Italie, dans la mesure où, à la suite de la demande faite par le requérant qui n’était pas d’origine italienne ni ne résidait en Italie, les autorités judiciaires italiennes compétentes auraient dû procéder à l’envoi d’une traduction de l’acte d’accusation, « *sauf à établir qu’en réalité le requérant possédait assez l’italien pour saisir la portée de l’acte lui notifiant les accusations formulées contre lui* » (arrêt

de la Cour européenne des droits de l'Homme du 19 décembre 1989, Brozicek/Italie, Req. n° 10964/84, point 41).

366. Statuant également dans le cadre d'une instruction pénale ouverte à l'encontre d'une personne physique, la Cour de cassation a jugé que, si la Convention exige que tout accusé puisse être informé dans le plus court délai dans une langue qu'il comprend de la nature et de la cause de l'accusation, elle n'exige en revanche pas que la citation en justice soit accompagnée d'une traduction systématique dès que la personne poursuivie est de nationalité étrangère. En l'occurrence, la Cour de cassation a constaté que le prévenu avait disposé d'un délai suffisant avant l'audience pour obtenir la traduction de la citation en justice et en a déduit qu'aucune atteinte n'avait été portée aux droits de la défense (arrêt de la Cour de cassation du 10 octobre 1985, Lodewijk).
367. Par ailleurs, dans le cadre d'un recours contre une décision de sanction prononcée par l'Autorité des marchés financiers (AMF) dont était destinataire une personne physique, la cour d'appel de Paris a jugé « [Une personne physique à l'encontre de laquelle l'AMF a prononcé des sanctions] *n'est pas fondé[e] à invoquer une violation des droits de la défense motif pris que le service de l'inspection de l'AMF a vicié la procédure, dirigeant le Collège puis la Commission des sanctions vers une thèse contraire à la réalité et empêchant la Commission de statuer de façon impartiale, en omettant de retranscrire et de traduire des enregistrements de conversations tenues en langue anglaise, contraires à la thèse de l'accusation, dès lors que, d'une part, il n'est pas contesté que l'intégralité des enregistrements a été mise à la disposition du requérants et que, d'autre part, l'obligation de traduction concerne l'acte d'accusation, en l'espèce la notification de griefs, la personne poursuivie devant être, aux termes de l'article 6.3 a) de la Convention, informée dans une langue qu'elle comprend et de manière détaillée, de la nature de la cause de l'accusation portée contre elle, et non certains des éléments d'appréciation versés aux débats* » (arrêt de la cour d'appel de Paris du 12 septembre 2006, Bruno X.).
368. A la lumière de cette jurisprudence, il apparaît que l'Autorité, dont la décision n'intervient pas au terme d'une procédure pénale proprement dite, et ne vise pas des personnes physiques, mais des personnes morales disposant en règle générale de ressources plus importantes pour assurer leur défense, ne méconnaît pas les exigences de l'article 6, paragraphe 3, alinéa a) de la Convention si elle établit, à la suite d'une demande faite par les parties, que celles-ci possèdent suffisamment le français pour saisir la portée des accusations formulées contre elles. C'est d'ailleurs en ce sens que le conseiller auditeur s'est exprimé dans la présente affaire, avant de conclure à l'absence de violation des droits de la défense, en indiquant que « *L'Autorité s'assure dans chaque cas d'espèce et de façon concrète que la partie mise en cause, compte tenu notamment de sa maîtrise de la langue française, de l'assistance et des conseils dont elle s'est entourée, de l'ensemble des moyens et des facilités dont elle dispose a pu prendre connaissance de la notification des griefs et accéder aux pièces du dossier dans des conditions lui permettant le plein exercice de ses droits* ».
369. En l'espèce, toutes les entreprises allemandes mises en cause se sont vues adresser une notification des griefs faisant état de façon détaillée des reproches que les services d'instruction formulaient contre elles au regard des articles L. 420-1 du code de commerce, ainsi que de l'article 101 du TFUE.
370. Ensuite, elles ont toutes répondu à cette notification des griefs. Leurs observations, très abondantes pour certaines d'entre elles comme VK Mühlen, témoignent sans

conteste de leur compréhension des reproches émis à leur encontre. Les parties ont, par la suite, toutes formulé des observations détaillées en réponse au rapport, sous le timbre d'un conseil qui les a assistées dans leur rédaction. Enfin, elles ont toutes été représentées par un conseil, voire présentes et accompagnées d'interprètes pour certaines, lors de la séance des 10 et 11 octobre 2011. A cette occasion, elles ont fait part au collège de leurs observations sur les griefs qui leur ont été notifiés le 15 février 2010.

371. Par ailleurs, la première prorogation du délai de quinze jours accordée pour répondre à la notification des griefs visait, entre autres, à accorder du temps supplémentaire aux parties afin de leur permettre d'effectuer, le cas échéant, des traductions des pièces en langue étrangère. Ce délai a, lui-même, été étendu au 15 juin 2010. Les parties ont donc bénéficié au total de quatre mois à cette fin.
372. S'agissant de la présence au dossier de pièces en langue étrangère, il résulte de la jurisprudence de la cour d'appel de Paris qu'il n'est pas exigé que l'ensemble des pièces versées au dossier de l'Autorité soit accompagné d'une traduction. Ainsi, certains éléments factuels et d'appréciation versés au débat peuvent l'être dans une langue autre que le français, dans la mesure où les parties y ont accès dans les conditions prévues par la loi.
373. En toute hypothèse, les pièces non traduites en cause sont issues de la demande de clémence. Elles ont été communiquées aux parties dès le 15 février 2010. Elles ne viennent pas au soutien de la démonstration des griefs par les rapporteurs. Les seules pièces en allemand venant au soutien des analyses avancées dans la notification des griefs ou du rapport sont des procès-verbaux d'auditions de meuniers allemands ou des pièces communiquées par le *Bundeskartellamt* accompagnés de résumés succincts en français ou traduits *in extenso* en français. Enfin, il convient de rappeler que la prorogation initiale du délai légal imparti pour répondre à la notification des griefs visait, entre autres, à permettre aux parties d'effectuer des travaux de traduction de certaines pièces en langue étrangère si elles le jugeaient pertinent. De plus, ce délai a, lui-même, été étendu au 15 juin 2010, ce qui l'a porté au total à quatre mois.
374. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que les arguments selon lesquels l'Autorité aurait méconnu les droits de la défense des parties en versant au dossier des pièces en langue allemande ou en n'accompagnant pas la notification des griefs d'une traduction en allemand doivent être écartés.

3. SUR LE VERSEMENT AU DOSSIER DE PIÈCES COMMUNIQUÉES PAR LE *BUNDESKARTELLAMT*

375. Les entreprises Bindewald, Euromill Nord, France Farine, Grands Moulins de Paris, Grands Moulins Storione, Grands Moulins de Strasbourg, Groupe Meunier Celbert, Minoteries Cantin, Saalemühle et VK Mühlen soutiennent que la communication des pièces du *Bundeskartellamt* le 1^{er} avril 2010, puis leur versement au dossier de l'Autorité, ont entravé leurs droits de la défense et que ces pièces devraient être retirées du dossier.
376. Elles estiment, premièrement, que ces pièces apportent de nouveaux éléments de fait, en particulier en mettant en lumière de nouvelles réunions au titre du grief n° 1. Cet élément serait, selon elles, de nature à modifier la nature et la portée du grief n° 1. Deuxièmement, après la communication des pièces aux entreprises mises en cause, la rapporteure générale aurait dû faire à nouveau courir intégralement le délai de deux

mois prévu par l'article L. 463-2 du code de commerce afin de leur permettre de formuler des observations globales en réponse à la notification des griefs, et non portant uniquement sur les nouvelles pièces. Enfin, certaines d'entre elles soutiennent que l'Autorité ne saurait utiliser ces pièces comme éléments de preuve, dans la mesure où elles auraient été transmises par le *Bundeskartellamt* en contravention avec les principes indiqués au point 28 de la communication n° 2004/C 101/03 de la Commission européenne du 27 avril 2004 relative à la coopération au sein du réseau des autorités de concurrence (ci-après la « communication sur le Réseau »).

a) Sur le versement de nouvelles pièces après l'envoi de la notification des griefs

377. L'Autorité a déjà eu l'occasion de souligner que, si la phase contradictoire de la procédure prévue par l'article L. 463-1 du code de commerce commence avec l'envoi de la communication des griefs, ceci ne préjuge en rien de la possibilité pour les services d'instruction de verser de nouvelles pièces au dossier postérieurement à cet envoi. A cet égard, « *la notification des griefs, qui ouvre la phase contradictoire de la procédure, ne met pas fin à l'instruction et n'interdit pas la production de pièces nouvelles dans le respect des prescriptions de l'article 18 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 [actuel article L. 463-1 du code de commerce]* » (décision n° 94-D-19 du Conseil du 15 mars 1994 relative à la situation de la concurrence dans le secteur du déménagement à Bordeaux, p. 11).
378. S'agissant de pièces soumises par les services d'instruction aux parties postérieurement à une première notification des griefs, la cour d'appel de Paris a également jugé que leur versement au dossier ne contrevient pas aux droits de la défense si toutes les parties intéressées ont été en mesure de consulter le dossier et de présenter leurs observations à ce sujet. En effet, « *dès lors que les éléments de preuve ainsi rassemblés ont été ouverts à la consultation des entreprises en cause qui ont pu librement en discuter la force probante et opposer leurs propres moyens de preuve et arguments et présenter leurs observations, ni l'origine ou la nature des pièces fondant les notifications de griefs, ni la pluralité de ces notifications de griefs ne sont en elles-mêmes constitutives d'aucune atteinte au principe du contradictoire, ni aux droits de la défense, ni au droit des parties à un procès équitable* » (arrêt de la cour d'appel de Paris du 24 juin 2008, Société France Travaux e.a., p. 18).
379. Il en résulte que, dans la mesure où les nouveaux éléments de fait ne modifient pas les griefs notifiés, le versement de nouvelles pièces au dossier ne porte pas atteinte aux droits de la défense, dès lors que les mises en cause ont disposé de la faculté d'accéder au dossier et de formuler des observations sur les pièces en question (décision n° 06-D-04 du Conseil du 13 mars 2006 relative à des pratiques relevées dans le secteur de la parfumerie de luxe, paragraphe 417).
380. En l'espèce, le grief n° 1 reproche aux mis en cause « *d'avoir mis en place un cartel, à tout le moins à compter de 2002, sur le marché de la farine en sachets ayant pour but de limiter les ventes de farines en sachets commercialisées entre l'Allemagne et la France. Ces limitations ont été mises en œuvre en se répartissant les clients, les volumes, et en s'accordant sur les prix.* » A ce sujet, le *Bundeskartellamt* a transmis à l'Autorité, en vertu de l'article 12, paragraphe 2, du règlement n° 1/2003, des pièces saisies en Allemagne. Ce sont des invitations officielles à des réunions et une proposition allemande d'accord, qui concorde avec les déclarations du demandeur de clémence quant à l'objet des pratiques reprochées (cote 12 626, et cotes 5 et 6, saisine

n° 08/0024). Ces nouvelles pièces n'incriminent aucune nouvelle pratique et ne viennent pas modifier les griefs en eux-mêmes.

381. Par ailleurs, ces pièces ont été portées à la connaissance des parties le 18 mai 2010. Ces dernières ont toutes disposé d'un délai de deux mois, conformément à l'article L. 463-2 du code de commerce, pour présenter des observations à leur sujet. Les entreprises en cause ont également pu formuler de nouvelles remarques sur ces pièces dans leurs observations sur le rapport.
382. En conséquence, il y a lieu d'écarter les arguments soulevés par les parties à ce sujet.

b) Sur l'utilisation des pièces communiquées par le *Bundeskartellamt*

383. Il faut premièrement indiquer qu'à la différence des communications de la Commission européenne concernant la mise en œuvre des règles matérielles du droit de l'Union, qui peuvent servir de guide d'analyse utile à l'Autorité, une communication portant sur une question de procédure n'est pas contraignante pour les autorités compétentes des États membres, comme l'a relevé la Cour de justice s'agissant de la communication sur le Réseau (arrêt de la Cour de justice du 14 septembre 2011, *Pfleiderer/Bundeskartellamt*, C-360/09, non encore publié au recueil, point 21). C'est donc uniquement au regard des exigences posées par l'article 12 du règlement n° 1/2003 que doit s'apprécier la possibilité pour l'Autorité d'utiliser comme éléments de preuve les pièces communiquées par le *Bundeskartellamt*.
384. L'article 12 du règlement n° 1/2003 prévoit :
- « 1. Aux fins de l'application des articles [101 et 102 du TFUE], la Commission et les autorités de concurrence des États membres ont le pouvoir de se communiquer et d'utiliser comme moyen de preuve tout élément de fait ou de droit, y compris des informations confidentielles.*
- 2. Les informations échangées ne peuvent être utilisées comme moyen de preuve qu'aux fins de l'application de l'article 81 ou 82 du traité et pour l'objet pour lequel elles ont été recueillies par l'autorité qui transmet l'information. Toutefois, lorsque le droit national de la concurrence est appliqué dans la même affaire et parallèlement au droit communautaire de la concurrence, et qu'il aboutit au même résultat, les informations échangées en vertu du présent article peuvent également être utilisées aux fins de l'application du droit national de la concurrence. (...) »*
385. Aux termes de cette disposition, l'Autorité est en mesure d'utiliser tout élément de droit ou de fait, y compris des informations confidentielles, communiqué par une autorité de concurrence d'un autre État membre, au sens de l'article 35 du règlement n° 1/2003, en l'espèce le *Bundeskartellamt* (autorité allemande de concurrence), comme élément de preuve, en particulier pour fonder un constat d'infraction, si deux conditions cumulatives sont remplies. D'une part, l'Autorité doit appliquer dans l'affaire en cause les règles de concurrence de l'Union (article 101 ou 102 du TFUE). D'autre part, les éléments de droit ou de fait doivent être utilisés par l'Autorité pour le même objet que celui pour lequel ils ont été collectés par l'autorité qui les transmet. Ces deux conditions doivent donc être vérifiées par l'Autorité afin de déterminer si, au moment de rendre sa décision, de telles pièces peuvent être utilisées pour fonder un constat d'infraction.

386. En l'espèce, les pièces communiquées par le *Bundeskartellamt* sont des éléments de fait que l'Autorité envisage d'utiliser comme élément de preuve en rapport avec les pratiques reprochées au titre du grief n° 1, qui affectent le commerce entre États membres (paragraphe 343 ci-dessus). La première condition est donc satisfaite, dès lors que l'article 101 du TFUE est applicable.
387. La seconde condition est également remplie dès lors que les pièces communiquées, que l'Autorité envisage d'utiliser pour se prononcer sur l'existence d'un cartel entre meuniers de limitation des exportations entre la France et l'Allemagne, ont été collectées par le *Bundeskartellamt* pour ce même objet.
388. Les pièces en question ont été saisies lors d'opérations de visite et de saisie effectuées par le *Bundeskartellamt* en Allemagne. L'objet de ces opérations de visite et de saisie, qui ont été autorisées par le juge allemand puis effectuées sous son contrôle le 21 février 2008, ressort des termes mêmes de la demande d'autorisation de ces opérations. Elles avaient, en partie, pour fondement des soupçons concernant l'entente poursuivie par l'Autorité au titre du grief n° 1 dans la présente affaire. Du reste, la demande d'autorisation vise expressément l'entente franco-allemande de limitation des importations :
- « 2.2.2. Petits paquets (...) Il existe en outre un soupçon que Frießinger Mühle GmbH, ou plus précisément les moulins associés dans le cadre de la « coopération Frießinger », s'est engagé envers Grands Moulins de Strasbourg S.A., située en France, de ne pas fournir de petits paquets en France. En contrepartie, Grands Moulins de Strasbourg, très puissante sur le marché français des petits paquets, ne livre pas de petits paquets en Allemagne » (page 12) (cotes 20 294 à 20 314).*
389. De plus, en vertu de l'article 22 du règlement n° 1/2003, le *Bundeskartellamt* a formulé une demande d'assistance afin que l'Autorité effectue pour son compte d'autres opérations de visite et saisie dans le cadre de la même affaire. Cette demande d'assistance a été reçue par l'Autorité le 5 juin 2008 (cotes 5 558 à 5 564). La motivation de cette dernière indique sans ambiguïté l'objet pour lequel les pièces litigieuses ont été recueillies en premier lieu. En effet, le président du *Bundeskartellamt* motive sa demande en se fondant sur le fait que les pièces litigieuses, qui seront par la suite communiquées à l'Autorité, montrent qu'il existe une probabilité importante que *« la société Grands Moulins de Strasbourg (ci-après GMS) [ait] participé aux ententes sur les prix, sur la réduction des capacités et la répartition des clients entre producteurs de farine de blé et de seigle en France et en Allemagne »*. Cet élément corrobore le fait que les pièces litigieuses ont effectivement été collectées afin de poursuivre un cartel franco-allemand de limitation des importations, auquel aurait participé Grands Moulins de Strasbourg.
390. Il résulte de ce qui précède que les arguments selon lesquels l'article 12 du règlement n° 1/2003 ne permettait pas à l'Autorité d'utiliser les pièces communiquées par le *Bundeskartellamt* comme moyens de preuve dans la présente procédure doivent être écartés.

4. SUR L'ABSENCE D'AUDITION DE CERTAINS MEUNIERES ALLEMANDS

391. Les entreprises Saalemühle, VK Mühlen, Bliesmühle et Flechtorfer soutiennent que le fait de ne pas avoir été entendues dans le cadre d'auditions lors de l'instruction

constitue une atteinte à leurs droits de la défense ainsi qu'au principe du contradictoire.

392. A cet égard, le rapporteur n'est pas tenu de procéder à des auditions s'il s'estime suffisamment informé pour déterminer les griefs susceptibles d'être notifiés (décision n° 07-D-50 du Conseil du 20 décembre 2007 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la distribution de jouets, paragraphe 430). Les juridictions de contrôle ont, par ailleurs, jugé que l'absence d'audition d'entreprises mises en cause au cours de l'instruction, avant ou après l'envoi de la notification des griefs, n'entache pas d'irrégularité la procédure devant l'Autorité. En effet, « *l'audition de personnes intéressées constitue une faculté laissée à l'appréciation du rapporteur ou du Conseil, eu égard au contenu du dossier ; (...) de surcroît, le fait que les dirigeants d'une entreprise n'aient pas été entendus au cours de l'enquête et de l'instruction est, en l'absence d'obligation légale en la matière, sans incidence sur la régularité de la procédure, dès lors qu'à compter de la notification de griefs et lors des différentes phases de la procédure, l'entreprise a été en mesure (...) de faire valoir ses observations en temps utile* » (arrêt de la cour d'appel de Paris du 29 janvier 2008, Le Goff Confort, p. 12 ; voir également en ce sens l'arrêt de la Cour de cassation du 15 juin 1999, Lilly France).
393. L'ensemble des parties ont été mises à même de formuler leurs observations à compter de l'envoi de la notification des griefs conformément aux exigences prévues à l'article L. 463-2 du code de commerce. Il en résulte qu'il y a lieu d'écarter les arguments selon lesquels l'Autorité aurait méconnu les droits de la défense en n'auditionnant pas toutes les parties mises en cause.

5. SUR LE SORT DES PIÈCES DONT LA SAISIE A ÉTÉ ANNULÉE

394. Les entreprises Moulins Soufflet et France Farine soutiennent que la procédure est entachée de nullité en raison de la communication, lors de l'accès au dossier, de pièces dont la saisie a été annulée par une ordonnance du 22 octobre 2009 pour Moulins Soufflet et dont la restitution a été prononcée par une ordonnance du 15 janvier 2010, pour France Farine. Par ailleurs, France Farine conteste la régularité des conditions de restitution par l'Autorité des pièces entachées de nullité, qui ne permettraient pas de garantir que la copie des pièces dont la restitution a été ordonnée n'est plus présente dans les locaux de l'Autorité.
395. L'Autorité ne peut utiliser des pièces qui sont entachées de nullité en raison de décisions judiciaires.
396. En ce qui concerne Moulins Soufflet, aucune pièce issue des opérations de visite et de saisie qui ont été annulées n'a été communiquée aux parties. La seule référence aux pièces en question dans la notification des griefs est faite sous la forme de la mention, inexploitable en tant que telle, « *Soufflet cote 3 du rapport informatique* ». Cette mention renvoie spécifiquement à une pièce qui a été retirée du dossier et n'a donc jamais été ni utilisée ni communiquée aux autres parties. De plus, et contrairement à ce que prétend Moulins Soufflet, aucun développement de la notification des griefs ne s'appuie spécifiquement sur cette pièce ou sur d'autres pièces saisies dans ses locaux.
397. En ce qui concerne France Farine, à aucun moment les pièces dont la saisie a été annulée, qui ne peuvent être utilisées pour fonder un constat d'infraction, n'ont servi à étayer les faits, les appréciations ou les qualifications retenues dans la notification des

griefs. La majeure partie d'entre elles n'étaient du reste pas accessibles par l'intermédiaire des « *chemins informatiques* », figurant dans le CD-Rom transmis par les services d'instruction.

398. Une minorité des pièces litigieuses a, il est vrai, fait l'objet d'une communication dans leurs versions non confidentielles (cotes 8 207, 8 314 à 8 335, 8 340 à 8 343, 8 382 à 8 384 et 8 393).
399. Toutefois, toutes les parties ont été informées par courrier du 1^{er} avril 2010 de la présence fortuite de ces pièces dans le CD-Rom communiqué avec la notification des griefs et de l'impossibilité de les citer à l'appui de leurs observations. En accord avec les conseils de France Farine, il a été demandé à l'ensemble des parties de restituer le CD-Rom initial le jour de l'expiration du délai de dépôt des observations sur la notification de griefs (cotes 12 216 à 12 239), ce qu'elles ont fait (cotes 12 630 à 12 640 et 12 844 à 12 847). Indépendamment de l'atteinte caractérisée à ses droits dont France Farine n'a pas été en mesure de rapporter la preuve, l'ensemble de ces mesures a permis de façon adéquate de mettre fin, dans des délais brefs, à la situation créée par la communication des pièces en question, qui n'ont en tout état de cause pas été utilisées à l'appui de la notification des griefs.
400. Suite à la restitution des pièces saisies chez France Farine par l'Autorité, les DVD-R originellement contenus dans les scellés 7 et 8, les copies de travail détenues par l'Autorité ainsi que les sept tomes de documents papier fournis par France Farine lors de son recours contre la procédure de visite et de saisie, ont été détruits en présence du conseil de France Farine, qui a signé le procès-verbal de restitution (cotes 13 843 à 13 861).
401. En conséquence, il y a lieu d'écarter les arguments tirés de la méconnaissance par l'Autorité des droits de la défense de France Farine engendrée par la communication de certaines pièces dont la saisie a été annulée.

6. SUR LE RESPECT DU SECRET DES AFFAIRES

402. L'entreprise Bindewald remet en cause le bien fondé de la décision de déclassement du 2 décembre 2010, dans la mesure où un tel déclassé des pièces en cause, qui contiennent, selon elle, des secrets d'affaires, n'aurait pas été nécessaire aux fins de la présente procédure. En particulier, elle estime qu'aucune des parties n'avait besoin de connaître les chiffres d'affaires de ses concurrents, notamment ceux réalisés spécifiquement sur le segment du secteur affecté par les pratiques poursuivies, aux fins de garantir le respect du principe du contradictoire. Au cours de la séance des 10 et 11 octobre 2011, d'autres parties, à l'image de Moulins Soufflet et de Bach Mühle, ont fait valoir un argument similaire.
403. La sanction qui s'attache à la violation du secret des affaires n'est pas la nullité de la procédure, mais le versement éventuel d'une indemnité, dans l'hypothèse où la divulgation de telles informations serait de nature à créer un préjudice direct et certain aux entreprises concernées (voir notamment la décision du Conseil n° 07-D-50 du 20 décembre 2007 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la distribution de jouets, paragraphe 470). Par ailleurs, la nullité de la procédure ne saurait être encourue que si la violation du secret des affaires porte une atteinte irréversible et concrète aux droits de la défense de l'entreprise concernée, à charge

pour elle d'en rapporter la preuve, (arrêt de la cour d'appel de Paris du 23 septembre 2010, Orange Caraïbe, p. 11).

404. Au cas d'espèce, les parties n'exposent nullement en quoi la violation alléguée de leur droit à la protection du secret des affaires aurait porté atteinte à leurs droits de la défense en les empêchant de répondre utilement aux griefs qui leur avaient été notifiés. Par ailleurs, le déclassement des informations en cause a précisément eu pour objet d'assurer l'exercice effectif des droits de la défense en donnant accès aux données utilisées quant à la détermination des sanctions.
405. Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu d'écarter les argument soulevés par les parties selon lesquels des violations du secret des affaires auraient entravé leurs droits de la défense.

C. SUR LE MARCHÉ PERTINENT

406. Il est de jurisprudence constante que, lorsque les pratiques en cause sont examinées au titre de la prohibition des ententes, comme c'est le cas en l'espèce, il n'est pas nécessaire de définir le marché avec précision, comme en matière d'abus de position dominante, dès lors que le secteur a été suffisamment identifié pour permettre de qualifier les pratiques observées et de les imputer aux opérateurs qui les ont mises en place (décisions n° 05-D-27 du 15 juin 2005 relative à des pratiques relevées dans le secteur du thon blanc, paragraphe 28, et n° 11-D-02 du 26 janvier 2011 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la restauration des monuments historiques, paragraphe 364).
407. Selon la communication n° 97/C 372/03 de la Commission européenne du 9 décembre 1997 sur la définition du marché en cause aux fins des règles de concurrence de l'Union, le marché pertinent est « *le lieu où se confrontent l'offre et la demande de produits ou de services qui sont considérés par les acheteurs ou les utilisateurs comme substituables entre eux mais non substituables aux autres biens ou services offerts* ». La substituabilité y est définie comme l'interchangeabilité des produits ou services « *en raison de leurs caractéristiques, de leur prix et de l'usage auquel ils sont destinés* » (point 7).
408. Suivant la même approche, l'Autorité a rappelé dans sa décision n° 10-D-17 du 25 mai 2010 relative à des pratiques mises en œuvre sur le marché de la boule de pétanque de compétition que « *se situent sur un même marché les produits et services dont on peut raisonnablement penser que les acheteurs les regardent comme des moyens alternatifs entre lesquels ils peuvent arbitrer pour satisfaire une même demande. Dans son rapport annuel pour 2001, le Conseil de la concurrence a précisé que la substituabilité entre différents biens ou services du point de vue de la demande constitue le critère déterminant pour la délimitation du marché pertinent* » (paragraphe 76).
409. Le marché géographique, quant à lui, comprend le territoire sur lequel les entreprises sont engagées dans l'offre et la demande en cause et sur lequel les conditions de concurrence sont homogènes.
410. S'agissant des produits en cause, il a été constaté plus haut que la farine de blé tendre à consommation humaine – produit qui n'est pas substituable à d'autres types de farine, comme celle de blé dur ou de maïs, en raison de leurs usages respectifs – est destinée

à quatre catégories d'utilisation en fonction du client livré (farine en sachets à destination du grand public, boulangerie artisanale, boulangerie semi-industrielle et industrie utilisatrice) (paragraphe 21 ci-dessus). Elle peut être considérée comme constituant un marché pertinent, notamment dans la mesure où sa production requiert des capacités de production spécialisées (usines d'ensachage dont disposent l'ensemble des entreprises en cause) et où sa commercialisation répond à une demande spécifique, celle exprimée par les enseignes de la distribution.

411. Ce secteur comprend lui-même trois catégories de produits qui sont tous manufacturés par les mêmes offreurs et vendus en grandes surfaces : la farine en sachets dite « classique », les mixtes (préparations sucrées ou salées à base de farine prêtes à l'emploi pour le consommateur) et la farine à pain (intégrant farine et levure pour l'utilisation des machines à pain à domicile) (paragraphe 25 à 28 ci-dessus). Dès lors que les pratiques constatées ont indistinctement trait à ces trois catégories de produits, il n'y a pas lieu de s'interroger sur une délimitation plus fine du marché pertinent en fonction de ces trois catégories de produits.
412. S'agissant de la dimension géographique de ce marché, dans ses observations sur le rapport qui se fondent en partie sur les conclusions d'une étude économique, France Farine soutient qu'elle doit être définie de façon précise, alors que la notification des griefs ne tranche pas entre une dimension locale, nationale ou européenne.
413. Les pièces du dossier montrent que la dimension géographique du marché de la farine en sachets est, à tout le moins, nationale en ce qui concerne la France. En effet, du point de vue de la demande, les usages et les habitudes en matière de consommation de farines sont les mêmes sur l'ensemble du territoire français. De plus, les centrales d'achat de la grande et moyenne distribution procèdent généralement à leur approvisionnement par le biais d'appels d'offres sur une base nationale pour couvrir l'ensemble de leurs besoins annuels. En outre, « *Francine* », qui est la propriété de France Farine, est la seule marque nationale d'envergure du secteur à laquelle les consommateurs français sont particulièrement attachés. Elle est ainsi la seule marque à être présente sur l'ensemble du territoire. L'ensemble de ces éléments ne sont pas contestés par les parties, qui les mettent au contraire en avant pour justifier l'absence de caractère anticoncurrentiel des pratiques pour lesquelles elles sont mises en cause au titre des griefs n° 2 et n° 3.
414. Par ailleurs, les éléments présents au dossier font apparaître de nombreux indices qui pourraient militer en faveur d'une dimension plus vaste du marché de la farine en sachets. D'une part, des importations conséquentes de farine en sachets sont effectuées en France, comme l'ont d'ailleurs confirmé les entreprises mises en cause, notamment depuis l'Allemagne (par exemple cotes 16 012 et 19 219). D'autre part, des appels d'offres pour la farine en sachets sont lancés annuellement par certaines centrales d'achat, en particulier des enseignes du *hard discount*, sur une base européenne (cotes 10 399, 10 400, 10 441 et 10 442). Les fournisseurs sélectionnés par les enseignes du *hard discount* livrent leurs plateformes situées dans différents États membres, comme la France, l'Allemagne ou l'Espagne. Compte tenu de ces éléments, il n'est pas exclu que la délimitation du marché géographique en question puisse être, si ce n'est européenne, au moins plus vaste que la France.
415. Il résulte de ce qui précède que le marché concerné par les pratiques peut être défini dans la présente affaire comme celui de la commercialisation de farine de blé tendre en sachets à destination du grand public en France.

D. SUR LE BIEN FONDÉ DES GRIEFS

1. SUR L'EXISTENCE DU CARTEL FRANCO-ALLEMAND DE LIMITATION DES IMPORTATIONS (GRIEF N° 1)

416. En vertu de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE, les accords entre entreprises et les 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 sont incompatibles avec le marché commun et interdits, notamment ceux qui consistent à « *fixer de façon directe ou indirecte les prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction* », à « *limiter ou contrôler la production, les débouchés* » et à « *répartir les marchés* ». Aux termes de l'article L. 420-1 du code de commerce, lorsqu'elles ont pour objet ou peuvent avoir pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence sur un marché, les ententes expresses ou tacites sont interdites, notamment lorsqu'elles tendent à « *limiter l'accès au marché* », à « *faire obstacle à la fixation des prix par le libre jeu du marché en favorisant artificiellement leur hausse ou leur baisse* » et à « *répartir les marchés* ».
417. Les ententes secrètes, qui ont pour objet de manipuler les paramètres essentiels de la concurrence en fixant en commun les prix, en répartissant les marchés et les clients, ou en limitant la production, notamment par le biais de quotas, figurent parmi les infractions les plus graves aux règles de concurrence. Ces pratiques sont considérées comme des « cartels injustifiables », au sens de la recommandation n° C(98)35/Final de l'OCDE du 25 mars 1998 concernant une action efficace contre les ententes injustifiables, dans la mesure où, par leur nature même et leur objet, elles sont parmi les plus nocives pour l'économie en général et, en particulier, pour les consommateurs qui en subissent les conséquences, directes ou indirectes (voir l'arrêt de la cour d'appel de Paris du 25 février 2009, Société Transeuro Desbordes Worldwide Relocations, p. 12).

a) Sur le standard de preuve applicable

418. Il est de jurisprudence constante que, « *pour qu'il y ait accord, au sens de l'article [101] du traité, il suffit que les entreprises en cause aient exprimé leur volonté commune de se comporter sur le marché d'une manière déterminée* » (arrêts de la Cour de justice du 15 juillet 1970, ACF Chemiefarma/Commission, 41/69, Rec. p. 661, point 112, et du Tribunal du 20 avril 1999, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commission, T-305/94 à T-307/94, T-313/94 à T-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 et T-335/94, Rec. p. II-931, point 715).
419. La notion d'accord suppose l'existence d'une concordance de volontés entre deux parties au moins, dont la forme de la manifestation n'est pas importante pour autant qu'elle constitue l'expression fidèle de celles-ci (arrêts du Tribunal du 26 octobre 2000, Bayer/Commission, Rec. p. II-3383, point 69, et du 27 septembre 2006, Dresdner Bank e.a./Commission, T-44/02 OP, T-54/02 OP, T-56/02 OP, T-60/02 OP et T-61/02 OP, Rec. p. II-3567, point 55).
420. Concernant la preuve de telles pratiques, la Cour de justice a par ailleurs jugé que :
- « *l'interdiction de participer à des pratiques et à des accords anticoncurrentiels ainsi que les sanctions que les contrevenants peuvent encourir étant notoires, il est usuel que*

les activités que ces pratiques et ces accords comportent se déroulent de manière clandestine, que les réunions se tiennent secrètement, le plus souvent dans un pays tiers, et que la documentation y afférente soit réduite au minimum.

Même si la Commission découvre des pièces attestant de manière explicite une prise de contact illégitime entre des opérateurs, telles que les comptes rendus d'une réunion, celles-ci ne seront normalement que fragmentaires et éparses, de sorte qu'il se révèle souvent nécessaire de reconstituer certains détails par des déductions.

Dans la plupart des cas, l'existence d'une pratique ou d'un accord anticoncurrentiel doit être inférée d'un certain nombre de coïncidences et d'indices qui, considérés ensemble, peuvent constituer, en l'absence d'une autre explication cohérente, la preuve d'une violation des règles de la concurrence. » (arrêt de la Cour de justice 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, points 55 à 57).

421. Dans un sens identique, la Cour de cassation a jugé que « (...) la cour d'appel, après avoir relevé que l'existence d'une entente n'était habituellement pas établie par des documents formalisés, datés et signés, émanant des entreprises auxquelles ils étaient opposés, en a déduit, à bon droit, que la preuve ne pouvait résulter que d'indices variés dans la mesure où, après recoupement, ils constituent un ensemble de présomptions suffisamment graves, précises et concordantes » (arrêt du 8 décembre 1992, Etablissements Phibor).
422. La preuve des pratiques anticoncurrentielles peut donc résulter soit de preuves se suffisant à elles-mêmes, soit d'un faisceau d'indices constitué par le rapprochement de divers éléments recueillis au cours de l'instruction (décision n° 07-D-48 du Conseil du 18 décembre 2007 relative à des pratiques dans le secteur du déménagement national et international, confirmée par un arrêt de la cour d'appel de Paris du 25 février 2009 précité et un arrêt de la Cour de cassation du 7 avril 2010 précité). A cet égard, le juge de l'Union retient qu' « (...) il est nécessaire que la Commission fasse état de preuves précises et concordantes pour établir l'existence de l'infraction. Toutefois, il importe de souligner que chacune des preuves apportées par la Commission ne doit pas nécessairement répondre à ces critères par rapport à chaque élément de l'infraction. Il suffit que le faisceau d'indices invoqué par l'institution, apprécié globalement, réponde à cette exigence » (arrêt du Tribunal du 27 septembre 2006, Dresdner Bank e.a./Commission, précité, points 62 et 63).
423. Parmi les indices pouvant constituer un tel faisceau, les déclarations recueillies au cours de l'instruction revêtent une importance particulière, dont la valeur probante dépend de divers éléments. Dans un arrêt du 12 juillet 2011, le Tribunal a indiqué « Quant aux déclarations, une valeur probante particulièrement élevée peut par ailleurs être reconnue à celles qui, premièrement, sont fiables, deuxièmement, sont faites au nom d'une entreprise, troisièmement, proviennent d'une personne tenue de l'obligation professionnelle d'agir dans l'intérêt de cette entreprise, quatrièmement, vont à l'encontre des intérêts du déclarant, cinquièmement, proviennent d'un témoin direct des circonstances qu'elles rapportent et, sixièmement, ont été fournies par écrit, de manière délibérée et après mûre réflexion. » (arrêt du Tribunal du 12 juillet 2011, Hitachi e.a./Commission, T-112/07, non encore publié, point 71, et la jurisprudence citée).
424. Il résulte du même arrêt que « (...) bien qu'une certaine méfiance à l'égard de dépositions volontaires des principaux participants à une entente illicite soit généralement de mise, étant donné la possibilité, invoquée par les requérantes, que

ces participants aient tendance à minimiser l'importance de leur contribution à l'infraction et de maximiser celle des autres, il n'en reste pas moins que le fait de demander à bénéficier de l'application de la communication sur la coopération en vue d'obtenir une immunité ou une réduction de l'amende ne crée pas nécessairement une incitation à présenter des éléments de preuve déformés en ce qui concerne la participation des autres membres de l'entente. En effet, toute tentative d'induire la Commission en erreur pourrait remettre en cause la sincérité ainsi que la complétude de la coopération du demandeur et, partant, mettre en danger la possibilité pour celui-ci de tirer pleinement bénéfice de la communication sur la coopération » (arrêt du Tribunal du 12 juillet 2011, Hitachi e.a./Commission, précité, point 72, et la jurisprudence citée).

425. La cour d'appel de Paris a également admis que les déclarations d'un demandeur de clémence sont des moyens de preuve pertinents, pouvant être pris en compte au titre du faisceau d'indices précis, graves et concordants fondant un constat d'infraction (arrêts de la cour d'appel de Paris du 24 avril 2007, Société JH Industrie, p. 5, et du 25 février 2009, précité, pp. 7 et 8).

b) Sur les conséquences de la mise en œuvre de la procédure de non-contestation des griefs

426. Lorsque, comme en l'espèce, un organisme ou une entreprise sollicite le bénéfice de la mise en œuvre du III de l'article L. 464-2 du code de commerce, il fait le choix de ne pas contester la réalité des griefs qui lui ont été notifiés. Il renonce donc à contester, non seulement la réalité des pratiques visées par la notification des griefs, mais également la qualification qui en a été donnée au regard des dispositions du droit de l'Union, ainsi que du code de commerce, et sa responsabilité dans la mise en œuvre de ces pratiques.
427. Cette renonciation doit, sur l'ensemble de ces points, être claire, complète et dépourvue d'ambiguïté (décision n° 04-D-42 du 4 août 2004, relative à des pratiques mises en œuvre dans le cadre du marché de la restauration de la flèche de la cathédrale de Tréguier, paragraphe 15 ; décision n° 06-D-09 du 11 avril 2006, relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la fabrication des portes, paragraphe 303 ; voir également en ce sens, décision n° 10-D-39 du 22 décembre 2010 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la signalisation routière verticale, paragraphes 226, 228 et 425 ; et décision n° 11-D-07 du 24 février 2011 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des travaux de peinture d'infrastructures métalliques, paragraphe 113).
428. En l'espèce, quatre parties mises en cause au titre du grief n° 1, appartenant au groupe Grain Millers, ont décidé de ne pas contester le grief qui leur a été notifié. Par ailleurs, à la suite de l'envoi des pièces communiquées à l'Autorité par le *Bundeskartellamt*, aux entreprises mises en cause le 18 mai 2010, ces quatre entreprises n'ont pas contesté les nouveaux éléments de preuve qui venaient au soutien du grief n° 1 sans en modifier ni l'économie ni la portée.
429. Une telle renonciation à contester le grief n° 1, visée au paragraphe 327 ci-dessus et relative aux pratiques constatées aux paragraphes 127 à 234 ci-dessus et commises par les parties décrites aux paragraphes 107 à 108 ci-dessus, est suffisante pour permettre à l'Autorité de considérer que l'infraction en cause est établie (arrêt de la cour d'appel de Paris du 26 janvier 2010, Adecco France, p. 10, confirmé sur ce point par l'arrêt de

la Cour de cassation du 29 mars 2011, Manpower France ; voir également, en ce sens, l'arrêt de la cour d'appel de Paris du 29 septembre 2009, Etablissements Mathé, p. 10 ; voir également les décisions n° 11-D-07 précitée, paragraphe 113, et n° 04-D-42 précitée, point 12). Pour autant, il demeure nécessaire de démontrer la participation individuelle à cette infraction de chacune des autres entreprises mises en cause (arrêt de la Cour de cassation du 29 mars 2011, Manpower France, p. 5).

430. L'existence de l'infraction et les responsabilités respectives des parties sont traitées aux paragraphes suivants.

c) Sur la nature et l'objet des pratiques constatées

431. Il y a lieu, tout d'abord, de souligner que l'objectif essentiel du droit de la concurrence consiste à ce que tout opérateur économique détermine de manière autonome la politique qu'il entend suivre sur le marché (arrêts de la Cour de justice du 14 juillet 1981, Züchner, 172/80, Rec. p. 2021, point 13, et du 4 juin 2009, T-Mobile Netherlands e.a., C-8/08, point 32).
432. Dans le cas d'accords se manifestant lors de réunions d'entreprises concurrentes, une infraction aux règles de la concurrence est constituée lorsque ces réunions ont pour objet de restreindre, d'empêcher ou de fausser le jeu de la concurrence et visent ainsi à organiser artificiellement le fonctionnement du marché (voir, en ce sens, 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 145).
433. Il résulte des termes mêmes des dispositions prohibant ces accords ainsi que de la jurisprudence interne et de l'Union que l'objet et l'effet anticoncurrentiel de telles pratiques sont des conditions alternatives pour apprécier si celles-ci peuvent être établies en application de ces dispositions (arrêts de la Cour de justice du 4 juin 2009, T-Mobile Netherlands e.a., précité, points 28 et 30, et du 6 octobre 2009, GlaxoSmithKline Services/Commission, C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P et C-519/06 P, Rec. p. I-9291, point 55 ; arrêt de la cour d'appel de Paris du 15 juin 2010, Veolia Transports, p. 13).
434. Par ailleurs, l'accord ou l'arrangement entre concurrents qui a pour objet de réserver un territoire national aux seuls producteurs de cet Etat, en particulier dans l'hypothèse où des producteurs étrangers s'engagent à ne pas pénétrer ce territoire ou à limiter sensiblement leurs exportations de biens ou de services à destination de ce dernier, constitue une entente interdite par son objet même au regard de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE (voir, en ce sens, l'arrêt du Tribunal du 12 juillet 2011, Hitachi e.a./Commission, T-112/07, non encore publié, points 271 et 272 ; voir aussi, par analogie, l'arrêt de la Cour de justice du 6 octobre 2009, GlaxoSmithKline Services/Commission, précité, point 61 et jurisprudence citée).
435. En l'espèce, il ressort du dossier que les meuniers français et allemands mis en cause se sont rencontrés, de façon régulière, dans le cadre des réunions énumérées aux paragraphes 127 à 179 de la présente décision, afin de convenir d'un arrangement visant à limiter l'exportation de farine en sachets de part et d'autre de la frontière franco-allemande, sur la base d'un quota d'exportation réciproque de 15 000 tonnes annuelles convenu conjointement selon les modalités décrites aux paragraphes 181 à 217 ci-dessus.

436. Ce faisant, elles ont institué un pacte de non-agression mutuelle entre elles, dont l'objet même consistait à substituer au libre jeu de la concurrence un accord visant à limiter l'accès réciproque à leurs marchés nationaux respectifs et à maîtriser les exportations franco-allemandes de farine en sachets en les maintenant à un niveau déterminé par avance (15 000 tonnes). De plus, de manière plus ponctuelle, elles ont réparti certains clients présents sur le territoire français ou s'approvisionnant par le biais d'appels d'offres à l'échelon européen et ont convenu de principes de lissage des prix de la farine en sachets importée en France, aux fins de s'assurer du respect du quota convenu.
437. Quatre entreprises appartenant au groupe Grain Millers (Grain Millers GmbH & CO, Mills United Hovestadt & Münstermann GmbH & CO, Emil Stenzel GmbH & CO et Heyl GmbH & CO), ne contestent pas cet objet anticoncurrentiel de l'accord en cause.
438. Celui-ci est au demeurant confirmé par le demandeur de clémence qui, dans ses déclarations, a décrit « *un accord (...) entre les entreprises françaises et allemandes, en vertu duquel ces dernières ne devaient pas distribuer en France plus de sachets que dans les années précédentes (autour de 15.000 t(onnes) par an). Ces accords avaient été conclus au cours de réunions à Francfort regroupant les entreprises allemandes de meunerie qui approvisionnaient le marché de la vente au détail en paquets en farine.* » (cote 6, saisine 08/0024 AC).
439. Il en résulte que l'accord conclu entre les meuniers français et allemands constitue une entente ayant un objet anticoncurrentiel au sens des articles 101, paragraphe 1, du TFUE et L. 420-1 du code de commerce.
440. Les entreprises France Farine, Grands Moulins de Paris, Grands Moulins de Strasbourg, Groupe Meunier Celbert, Bliesmühle et Flechtorfer, qui ne contestent pas avoir participé à certaines des réunions décrites aux paragraphes 127 à 179 ci-dessus, soutiennent que leur objet n'aurait pas été de conclure un accord portant sur la limitation des importations de farine en sachets entre meuniers français et allemands, mais d'échanger sur des questions générales relatives au marché de la farine, en particulier d'évoquer des sujets règlementaires, techniques et sanitaires, tels que les mycotoxines qui touchaient, à l'époque, la culture du blé.
441. Cependant, et en premier lieu, les réunions ne portaient pas sur le marché de la farine en général, mais étaient uniquement convoquées en rapport avec la commercialisation de farine en sachets. Outre la description des pratiques effectuée par le demandeur de clémence (cotes 5 à 7, saisine 08/0024 AC), l'objet des réunions est notamment corroboré par les déclarations de M. X... (Bach Mühle et Grands Moulins de Strasbourg) qui a expliqué qu'elles portaient uniquement sur la farine en sachets (cote 5 425) et par celles de M. H... expliquant le sujet abordé lors de la réunion 2 : « *une discussion sur la présence des meuniers allemands sur le marché français concernant la farine en paquet* » (cote 4 791). De plus, de nombreuses invitations aux réunions constatées et de nombreux courriers envoyés par la VDM concernaient uniquement le groupe d'experts « *petits conditionnements* » ou « *petits paquets* » (« *Fachgruppe Kleinpackungen* ») de ce syndicat allemand (cotes 12 501, 12 502 à 12 505, 12 535, 12 536, 12 537, 12 542, 12 548, 12 577 et 12 608).
442. Les déclarations du demandeur de clémence à ce sujet sont également confirmées par les déclarations de M. Q..., dirigeant de l'entreprise Bindewald, relatives au déroulement de la réunion 2 :

« Je me suis donc rendu en juin 2002 à une manifestation organisée à Francfort-sur-le-Main par la VDM. Tous les producteurs allemands de farine en petits conditionnements y étaient représentés (...) Pendant la réunion, les français ont indiqué aux participants quelles quantités étaient livrées par quelles meuneries allemandes à quels endroits en France. Les français ont ensuite émis le souhait que les meuneries allemandes ne relèvent pas davantage encore les volumes livrés en France. Les représentants des sociétés allemandes ont opiné du chef, d'autant que les français avaient déclaré vouloir présenter des offres en Allemagne au cas où les volumes augmenteraient. Cela aurait désavantagé les producteurs allemands de petits conditionnements. » (cote 10 339).

443. En deuxième lieu, un courrier de M. 2... (VDM) à M. 1... (France Farine) du 22 août 2002 fait état des discussions qui ont eu lieu lors des réunions 1 et 2 du cartel et des points d'accord sur lesquels les participants se sont arrêtés, seules les modalités techniques d'exécution de cet accord restant encore à définir entre ces derniers à ce stade (courrier reproduit *in extenso* au paragraphe 198 ci-dessus, cotes 12 478 et 12 495). Ce courrier, communiqué par le *Bundeskartellamt*, révèle ainsi explicitement l'objet des réunions et de l'accord entre les meuniers français et allemands : définir de façon conjointe des quotas de livraison de farine en sachets par les meuniers allemands, présents aux réunions, sur le territoire français (12 000 tonnes de farine type 55 et 3 000 tonnes de farine type 45, soit un total de 15 000 tonnes d'exportations en France). Ce document utilise le terme d'« accord » pour définir l'arrangement. Par ailleurs, il fait état de discussions sur des prix fixes de livraison pour les meuniers allemands, concernant en particulier la farine en sachets de type 55, et des attributions de clients en vue de stabiliser la position des meuniers allemands en France par rapport à la situation passée, notamment au regard du client Aldi.
444. En dernier lieu, les notes prises par M. H... montrent que les discussions qui ont eu lieu durant les réunions 2, 4, 5 et 6 décrites plus haut portaient sur les prix et les quantités de farine livrées par les meuniers allemands en France (cotes 3 384, 3 386 à 3 388, 3 389 à 3 391, 3 394 et 3 395).
445. S'agissant de ces notes, Groupe Meunier Celbert conteste qu'elles aient toutes été prises lors des réunions en cause. L'entreprise fait valoir que certaines annotations manuscrites seraient issues de réflexions ultérieures de M. H.... Cependant, cette circonstance, à la supposer établie, ne remettrait pas en cause le fait que ces notes révèlent que l'objet de ces réunions ne se limitait pas à de simples échanges sur les questions générales d'évolution du marché de la farine, notamment dans ses aspects réglementaires, techniques et sanitaires. Par ailleurs, s'agissant des parties des notes dont Groupe Meunier Celbert ne conteste pas qu'elles ont été prises par M. H... lors des réunions, notamment lors de la réunion 5, elles font référence à deux reprises au quota de 15 000 tonnes (décomposé selon deux modes de calcul différents), ainsi qu'à des discussions ayant pour objet des répartitions de clients en nombre de bases livrées par les meuniers français et allemands, ainsi qu'à des accords ponctuels sur les prix, sous la forme d'augmentations tarifaires agréées par certains meuniers allemands (paragraphe 194 à 210 ci-dessus).
446. Les mêmes entreprises remettent en cause le caractère anticoncurrentiel de l'accord de limitation d'exportations conclu entre meuniers français et allemands, en se fondant sur le fait que ces derniers ne l'auraient pas mis en œuvre, les exportations de farine en sachets sur le territoire français de la part des meuniers allemands étant supérieures en volume au quota de 15 000 tonnes.

447. A cet égard, conformément à la jurisprudence citée plus haut, il n'est pas nécessaire, pour caractériser une entente prohibée en raison de son objet anticoncurrentiel comme en l'espèce, de démontrer ses effets concrets.
448. Il résulte de tout ce précède que les pratiques reprochées, dont l'objet anticoncurrentiel est établi, contreviennent aux dispositions des articles 101 du TFUE et L. 420-1 du code de commerce.

d) Sur la durée de l'entente

Rappel des principes

449. Pour déterminer la durée d'une entente, il convient de rechercher la période qui s'est écoulée entre la date de sa conclusion et la date à laquelle il y a été mis fin (arrêts du Tribunal du 27 juillet 2005, Brasserie nationale e.a./Commission, T-49/02 à T-51/02, Rec. p. II-3033, point 185, et du 5 décembre 2006, Westfalen Gassen Nederland/Commission, T-303/02, Rec. p. II-4567, point 138).
450. En l'absence d'éléments de preuve susceptibles d'établir directement la durée d'une infraction, l'autorité de concurrence doit se fonder, au moins, sur des éléments de preuve se rapportant à des faits suffisamment rapprochés dans le temps, de façon qu'il puisse être raisonnablement admis que cette infraction s'est poursuivie de façon ininterrompue entre deux dates précises (arrêts du Tribunal Dunlop Slazenger/Commission, précité, point 79, et du 16 novembre 2006, Peróxidos Orgánicos/Commission, T-120/04, Rec. p. II-4441, point 51).
451. Pour autant, la détermination de la durée d'une entente, en particulier concernant la date à laquelle elle prend fin, dépend en premier lieu de ses résultats économiques et non de sa forme juridique, y compris dans l'hypothèse où l'accord formel a cessé d'être en vigueur (arrêts de la Cour de justice du 3 juillet 1985, Binon, 243/83, Rec. p. 2034, point 17, et du Tribunal du 11 décembre 2003, Ventouris Group Entreprises/Commission, T-59/99, Rec. p. II-5257, points 182 et 193).
452. Par ailleurs, conformément à la jurisprudence relative à la preuve des ententes, leur existence peut par exemple être établie par les mesures prises, y compris après la dernière réunion constatée, pour mettre en œuvre le résultat convenu entre les parties ou pour en assurer l'effectivité.
453. Peuvent, à cet effet, être examinées les caractéristiques concrètes de l'entente, en particulier ses modalités de fonctionnement, et les spécificités du secteur concerné (voir arrêt du Tribunal du 15 mars 2000, Cimenteries CBR e.a./ Commission, T-25/95, T-26/95, T-30/95, T-31/95, T-32/95, T-34/95 à T-39/95, T-42/95 à T-46/95, T-48/95, T-50/95 à T-65/95, T-68/95 à T-71/95, T-87/95, T-88/95, T-103/95 et T-104/95, Rec. p. 491 points 2 802 et 4 270 à 4 279).

Appréciation de l'Autorité

454. Par un procès-verbal du 12 mai 2010, quatre entreprises mises en cause dans la présente affaire ont, comme indiqué au paragraphe 330 ci-dessus, décidé de ne pas contester la réalité des griefs et, en particulier, la durée des pratiques reprochées, décrites comme s'étant déroulées « à tout le moins à compter de 2002 » jusqu'à « ce jour » (ce qui renvoie au 15 février 2010, date de l'envoi de la notification des griefs).
455. Dans ses déclarations, le demandeur de clémence a indiqué que l'accord en cause dans la présente décision avait été « mis en place au moins depuis 2003 » (cote 5, saisine 08/0024 AC). Il a, dans ses observations sur la notification des griefs, confirmé

l'ensemble des pratiques qu'il a été le premier à révéler, notamment la tenue de la réunion 5 du 23 août 2003 au restaurant la Maison Kammerzel à Strasbourg (cote 12 853). Les éléments présents au dossier, concernant le demandeur de clémence, indiquent qu'il s'agit effectivement de la première réunion à laquelle il a participé.

456. Néanmoins, cette date du 23 août 2003 ne marque pas le véritable point de départ de l'entente, dans la mesure où, outre la renonciation à contester les griefs des quatre entreprises du groupe Grain Millers, les éléments du dossier permettent d'établir que l'entente a commencé, au moins en ce qui concerne certaines entreprises françaises et allemandes, lors d'une réunion tenue le 14 mai 2002 (paragraphe 127 et s. ci-dessus).
457. Cette réunion avait pour objet de négocier la présence « *des fabricants allemands de farine en sachets vendue en France dans les structures locales* » de commercialisation (cote 12 504) et reflétait donc d'ores et déjà une volonté de coordination entre meuniers français et allemands. Le courrier saisi dans les locaux de Groupe Meunier Celbert et annexé aux notes de M. H... en rapport avec la réunion 2 (24 juin 2002), rapporte la preuve que, si les discussions sur l'entrée des meuniers allemands dans les structures de commercialisation ont échoué, un accord a bien été trouvé sur un autre terrain, celui d'une limitation convenue en commun de la présence de ces meuniers sur le territoire français, et vice versa (cote 3 396). Il confirme l'objet anticoncurrentiel des discussions qui ont eu lieu lors de cette réunion et l'accord de principe recueilli de part et d'autre sur la question des limitations des exportations franco-allemandes de farine en sachets.
458. Par conséquent, il est établi que le point de départ de l'entente est le 14 mai 2002.
459. En ce qui concerne la fin de l'entente, France Farine, Friessinger, Grands Moulins de Paris et Grands Moulins de Strasbourg qui, par ailleurs ne contestent pas leur participation à certaines réunions mentionnées plus haut, soutiennent que c'est à tort que la notification des griefs estime que l'entente a continué à être en vigueur jusqu'à son envoi. Elles allèguent que, selon une jurisprudence constante, la fin de l'entente devrait être au plus concomitante avec la date de la dernière réunion du cartel dont l'Autorité rapporte la preuve. Au soutien de cet argument, elles avancent que, postérieurement à cette date, l'Autorité ne dispose pas d'un faisceau d'indices suffisamment graves, précis et concordants pour conclure à la poursuite de l'entente, notamment dans la mesure où cette dernière n'a pas déployé ses effets escomptés au-delà de la dernière réunion et où les importations de farines allemandes en sachets en France n'ont cessé de croître tout au long des années 2000.
460. Au moins, douze réunions relatives à la conclusion et au fonctionnement de l'accord de limitation des exportations franco-allemandes de farine en sachets ont été constatées (paragraphe 127 à 179). Ces réunions se sont déroulées durant un laps de temps relativement court, compris entre les mois de mai 2002 et septembre 2004, avec une fréquence certaine et une grande régularité, l'écart maximum entre deux réunions consécutives étant d'environ dix mois.
461. Les pièces présentes au dossier permettent cependant d'établir que l'accord franco-allemand de limitation des exportations a été surveillé, au moins par les membres français de l'entente, y compris après la tenue de la dernière réunion du cartel constatée. Cette surveillance est avérée au moins jusqu'au jour des opérations de visite et de saisie, le 17 juin 2008.

462. A cet égard, de nombreuses pièces du dossier attestent de la transparence du secteur de la farine en sachets, qui a permis une surveillance relativement aisée des volumes de farine en sachets commercialisés et, *a fortiori*, des volumes importés en France. Cet état de fait est attesté, entre autres, par les déclarations de M. A... (France Farine) à propos des volumes vendus de farine en sachets, déclarations qu'il a déclaré être fondées sur sa propre veille concurrentielle (cotes 4 810 à 4 817). Dans ses déclarations, M. Q... (Bindewald) a dans le même sens expliqué que, lors de la réunion 2, les représentants de la meunerie française disposaient de l'ensemble des volumes vendus en France de manière détaillée meunier par meunier (cote 10 339).
463. Dans ce contexte, l'accord de limitation des exportations, ainsi que certaines de ses modalités de fonctionnement, ont été surveillés de façon concrète pendant toute la durée de vie de l'entente, y compris après la dernière réunion constatée du 21 septembre 2004. En effet, les notes manuscrites de M. H..., prises en marge de l'assemblée générale de France Farine du 6 juin 2007, montrent que le quota d'importation de farine allemande en sachets a été discuté par des meuniers français, le volume de livraison de « 14.000 t » étant relié par un trait puis une accolade aux transcriptions approximatives des noms de quatre meuniers allemands participant à l'entente : « *Freisinger* », « *Tunebee* », « *Bismule* » et « *Binenwald* ». Ces notes font par ailleurs référence à une livraison de 5 000 tonnes pour un client donné au profit de deux meuniers allemands. Dans ces notes, il est également fait référence à une réunion qui devait se tenir la semaine suivante avec un représentant de la meunerie allemande, M. 8.... Des pressions ont, de plus, continué à être exercées par certains meuniers français sur l'entreprise allemande Bindewald pour qu'elle se retire du marché français après la date de la dernière réunion du cartel ; ces pressions ont été constatées au moins à trois reprises : en octobre 2006, au début de l'année 2007 et à l'automne 2007 (cotes 12 572, 12 574 et 12 575).
464. En outre, un courrier électronique, saisi chez des meuniers français, indique que, au moins jusqu'au début du mois de juin 2008, le président de France Farine, M. A..., était en rapport avec des entreprises allemandes au sujet de la farine en sachets. Compte tenu de la teneur de ce courrier électronique, il convient de considérer qu'il disposait à cette date de relations privilégiées avec ces derniers, lui permettant d'enrayer une chute brutale des prix de vente susceptible de découler d'une offre particulièrement basse lors d'un appel d'offres d'Aldi de la part du meunier « *Kampfmeyer* », étroitement lié à VK Mühlen (cotes 2 475 et 2 476).
465. France Farine soutient, à cet égard, que ces contacts envisagés ne concernaient pas des meuniers allemands, mais des clients allemands. Selon elle, ils visaient à engager des négociations commerciales avec eux. Mais compte tenu de la rédaction du courrier électronique et du but recherché, une telle allégation ne peut convaincre, les contacts évoqués ayant clairement pour objectif d'enrayer de façon générale une chute des prix de la farine en sachets - ce qui suppose par nature des contacts avec des meuniers concurrents établis en Allemagne - et de solliciter un accord de leur part pour convenir d'un prix en commun.
466. Enfin, si les chiffres, fournis par les parties à propos des importations allemandes de farine en sachets en France, ont effectivement augmenté et dépassé le quota de 15 000 tonnes convenu, ils montrent néanmoins, de façon globale et concordante, que cette augmentation a été progressive jusqu'en 2008, avant de subir une augmentation en 2009. A cet égard, Friessinger souligne, dans ses observations sur le rapport, que « *l'Allemagne (...) est devenue le premier pays exportateur en France en 2009* » avec 49,6 % des importations totales (cote 16 012). Quant à l'entreprise Grands Moulins de

Paris, en se basant sur les données publiques de l'ANMF, elle fait état de chiffres de près de 50 000 tonnes en 2006, d'environ 55 000 tonnes et de 60 000 tonnes respectivement en 2007 et 2008, et de près de 90 000 tonnes en 2009 (cote 19 219). Ces données sont de nature à corroborer le fait que l'accord passé entre meuniers français et allemands en cause a contribué à ralentir la pénétration des farines allemandes en sachets en France jusqu'en 2008, date à laquelle le cartel a pu cesser d'exister en raison des enquêtes de concurrence initiées concomitamment en France et en Allemagne.

467. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que l'entente en cause a été initiée, à tout le moins, le 14 mai 2002, et s'est poursuivie jusqu'au 17 juin 2008, date des opérations de visite et de saisie mandatées par l'Autorité. La durée de l'infraction est donc de 6 ans et 1 mois.

e) Sur la participation des entreprises en cause à l'entente

Sur le standard de preuve de la participation à une entente horizontale

468. En ce qui concerne le standard de preuve de la participation d'une entreprise à une entente horizontale, il ressort de la pratique décisionnelle du Conseil, puis de l'Autorité, que deux situations doivent être distinguées : celles dans lesquelles la concertation anticoncurrentielle se déroule au cours de réunions tenues dans le cadre statutaire d'une organisation professionnelle et celles dans lesquelles l'entente est mise au point au cours de réunions informelles, de nature le plus souvent occulte ou secrète, auxquelles participent de leur propre initiative des entreprises concurrentes (décision n° 07-D-48 du Conseil du 18 décembre 2007 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur du déménagement national et international, paragraphes 178 et suivants, confirmée par les arrêts de la cour d'appel de Paris du 25 février 2009, société Transeuro Desbordes Worldwide Relocations SAS, p. 9, et de la Cour de cassation du 7 avril 2010, AGS Paris).
469. La présente affaire s'inscrit dans la seconde hypothèse. En effet, il est clair que les réunions litigieuses se tenaient dans un cadre secret, en général dans des hôtels (réunions 1, 2 et 4) ou des restaurants (réunions 5, 6, 7 et 10). Le fait que les réunions étaient relayées, du côté allemand, par le syndicat national de la meunerie (VDM) n'est pas de nature à remettre en cause cette conclusion. En effet, les représentants de la meunerie française n'étaient pas membres de cet organisme. Et si les réunions regroupaient, ponctuellement, certains membres actifs du syndicat dans le secteur de la farine en sachets, c'est-à-dire tout ou partie du groupe d'experts « *petits conditionnements* » (cotes 12 552, 12 555, 12 571 et 12 574), elles n'avaient pas lieu dans un cadre statutaire.
470. Le standard de preuve retenu dans cette seconde hypothèse est identique à celui utilisé en droit de l'Union : une entreprise doit s'abstenir rigoureusement de participer à des prises de contact, directes ou indirectes, avec ses concurrents en vue d'échanger sur leurs politiques commerciales et notamment sur le prix des biens ou des services qu'elles offrent sur le marché. Ce type de réunion n'appelle qu'une réponse de la part des entreprises : refuser d'y participer ou, si la bonne foi du participant est surprise, se distancier sans délai et publiquement du mécanisme anticoncurrentiel dont la réunion est le support. La participation à une seule de ces réunions, même si elle est passive, suffit en effet à conforter le mécanisme de l'entente : d'une part, elle renseigne sur le comportement commercial que les autres acteurs ont décidé d'adopter sur le marché,

alors que l'autonomie qu'exige la concurrence entre entreprises suppose que ces dernières restent dans l'incertitude sur la stratégie de leurs concurrents ; d'autre part, elle permet aux participants plus actifs d'escompter que l'absence d'opposition de l'entreprise en cause ne viendra pas perturber le jeu collusif (décision n° 07-D-48 du Conseil du 18 décembre 2007 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur du déménagement national et international, confirmée par l'arrêt de la cour d'appel de Paris du 25 février 2009, précité, p. 9 ; voir également l'arrêt de la Cour de justice du 4 juin 2009, T-Mobile Netherlands e.a./Commission, précité, point 60).

471. La responsabilité d'une entreprise déterminée est ainsi valablement retenue lorsqu'elle a participé à une ou plusieurs réunions à objet anticoncurrentiel. Son assiduité plus ou moins grande à ces réunions, la durée de sa participation à l'entente ainsi que la mise en œuvre plus ou moins complète des mesures convenues peuvent avoir des conséquences, non pas sur l'existence de sa responsabilité, mais sur l'étendue de celle-ci et donc sur le niveau de la sanction (voir, en ce sens, l'arrêt de la Cour de justice Dansk Rørindustri e.a./Commission, précité, point 145).
472. En conséquence, dès lors qu'une entreprise participe, même sans y prendre une part active, à une ou plusieurs réunions ayant un objet anticoncurrentiel et qu'elle ne se distancie pas sans délai et publiquement du contenu de celles-ci, donnant ainsi à penser aux autres participants qu'elle souscrit au résultat des réunions et qu'elle s'y conformera, il est établi qu'elle participe à l'entente résultant desdites réunions (arrêts du Tribunal du 17 décembre 1991, Hercules Chemicals/Commission, T-7/89, Rec. p. II-1711, point 232, du 10 mars 1992, Solvay/Commission, T-12/89, Rec. p. II-907, point 98, du 6 avril 1995, Tréfileurope/Commission, T-141/89, Rec. p. II-791, points 85 et 86, du 20 mars 2002, T-21/99, Dansk Rørindustri/Commission, Rec. 2002, p. II-1681, points 41 à 56, et du 30 novembre 2011, Quinn Barlo e.a./Commission, T-208/06, non encore publié au recueil, points 48 et 49).
473. À cet égard, le Tribunal a récemment jugé :
« (...) il convient de rappeler que la notion de distanciation publique en tant qu'élément d'exonération de la responsabilité doit être interprétée de manière restrictive. Afin de se dissocier effectivement des discussions anticoncurrentielles, il incombe à l'entreprise concernée d'indiquer à ses concurrents qu'elle ne souhaite en aucun cas être considérée comme membre de l'entente et participer à des réunions anticoncurrentielles. En tout état de cause, le silence observé par un opérateur dans une réunion au cours de laquelle une discussion anticoncurrentielle illicite a lieu ne peut être assimilé à l'expression d'une désapprobation ferme et claire. En effet, l'approbation tacite d'une initiative illicite, sans se distancier publiquement de son contenu ou la dénoncer aux entités administratives, a pour effet d'encourager la continuation de l'infraction et compromet sa découverte (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 5 décembre 2006, Westfalen Gassen Nederland/Commission, T-303/02, Rec. p. I-4567, points 103 et 124). » (arrêt de Tribunal du 2 février 2012, Denki Kagaku Kogyo Kabushiki Kaisha e.a./Commission, T-83/08, non encore publié au recueil, point 53).
474. Par ailleurs, dans une affaire où un demandeur de clémence a contribué à établir la réalité de la pratique prohibée, notamment en indiquant l'identité de certains auteurs de l'infraction, le fait que certains participants à l'entente n'aient pas été identifiés par le demandeur de clémence ne les exonère pas de leur responsabilité, dans la mesure où l'Autorité est en mesure de rapporter la preuve, à suffisance de droit, de leur

participation individuelle (voir, en ce sens, arrêt de la cour d'appel de Paris du 25 février 2009, précité, pp. 9 et 10).

Appréciation de l'Autorité

475. La participation aux réunions du cartel, telle qu'elle ressort des pièces du dossier, n'a pas été identique pour l'ensemble des entreprises mises en cause. En effet, il ressort du dossier que l'entente a été initiée, dans un premier temps, au moins par un représentant de la meunerie française et certains meuniers allemands, « *quatre ou cinq* » (cote 6 379), qui avaient historiquement une activité d'exportation de farine en sachets. L'entente a été élargie au stade de la réunion 2 (paragraphes 130 et s. ci-dessus) à d'autres représentants de la meunerie française, puis à partir de la réunion 5 (cotes 4 790 et 4 791) à d'autres meuniers allemands actifs dans le secteur de la farine en sachets, ces derniers étant des adhérents de la VDM (paragraphes 140 et s. ci-dessus). Elle a, en d'autres termes, eu un caractère expansionniste au fil du temps.
476. En fonction de ce dernier élément, la participation individuelle des entreprises à l'entente franco-allemande sera examinée dans l'ordre chronologique dans lequel elles ont adhéré à celle-ci. Néanmoins, compte tenu de leur position procédurale particulière dans la présente affaire, la participation des entreprises ayant demandé le bénéfice des III et IV de l'article L. 464-2 du code de commerce sera examinée en premier lieu.

Sur la participation des quatre sociétés du groupe Grain Millers

477. Comme l'atteste le procès-verbal de non-contestation des griefs évoqué au paragraphe 330 ci-dessus, les sociétés Mills United Hovestadt & Münstermann GmbH & Co. et Heyl GmbH & Co., qui sont directement actives dans le secteur de la farine en sachets à tout le moins depuis 2002 (et depuis le 1^{er} janvier 2004 au sein du groupe Grain Millers), n'ont pas contesté le grief n° 1.
478. Leur participation à l'entente en cause est établie pour toute la durée de cette dernière, soit du 14 mai 2002 au 17 juin 2008.
479. Au demeurant, il a été constaté que M. 3... (dirigeant de Heyl GmbH & Co.) a été destinataire de l'ensemble des courriers de la VDM attestant de la tenue de la réunion 1 (cotes 12 487, 12 504, 12 514, 12 527, 12 529, 12 535, 12 548 et 12 550), puis de l'invitation à la réunion 2 (cotes 12 513 et 12 534). MM. 3... et 8... ont également été destinataires des invitations et des courriers de la VDM concernant la réunion 5 (cotes 12 563, 12 564 et 12 582) et la réunion 7 (cotes 12 565, 12 566 et 12 584). M. 8... est, par ailleurs, cité par un courrier de la VDM mentionnant son rôle particulier en rapport avec la convocation de la réunion 9 (cotes 12 591 et 12 608) et est destinataire de l'invitation à la réunion 10 (cotes 12 601 et 12 617). Ce dernier a, enfin, été cité par le demandeur de clémence comme ayant participé aux réunions 5, 8 et 11 (cotes 6 et 7, saisine n° 08/0024 AC).
480. En ce qui concerne l'entreprise Grain Millers GmbH & Co. KG, à l'image de ses deux filiales et dans les mêmes conditions, elle a renoncé à contester le grief n° 1. En tant que société détenant l'ensemble du capital des sociétés Mills United Hovestadt & Münstermann GmbH & Co. et Heyl GmbH & Co. à partir du 1^{er} janvier 2004 (voir organigramme du groupe Grain Millers, cote 18 789) et n'ayant pas elle-même participé aux faits, cette société ne pouvait raisonnablement ignorer que sa

responsabilité ne pouvait être retenue en tant que participante directe à l'entente, mais seulement en tant que société mère de ces deux sociétés.

Sur la participation de Werhahn

481. Selon les déclarations formulées dans le cadre de sa demande de clémence, Werhahn a révélé avoir participé à l'entente en cause depuis au moins l'année 2003. De plus, elle a déclaré que la première réunion de l'entente à laquelle elle a personnellement pris part est la réunion 5, qui s'est tenue à Strasbourg au Restaurant la Maison Kammerzel le 26 août 2003 (cote 6, saisine n° 08/0024 AC). Cette déclaration est corroborée par l'invitation à cette réunion dont était destinataire au moins une société du groupe Werhahn (Plange) (cotes 12 563, 12 564 et 12 582, et cote 5, saisine n° 08/0024 AC). Par ses déclarations, Werhahn n'a, par ailleurs, pas laissé planer d'ambiguïtés sur le fait que l'entente s'était poursuivie au moins jusqu'au jour de sa demande de clémence.
482. Aucun élément présent au dossier ne permet d'établir que Werhahn aurait participé à une réunion de l'entente antérieurement à la date du 26 août 2003, qui correspond à la date de l'élargissement des pratiques à d'autres membres de la VDM n'exportant pas historiquement de farine en sachets en France, comme c'est le cas pour Werhahn.
483. La participation de Werhahn à l'entente en cause au titre du grief n° 1 est donc établie à compter du 26 août 2003 et jusqu'au 4 mars 2008, date à laquelle elle a présenté sa demande de clémence auprès l'Autorité.

Sur la participation des entreprises allemandes fondatrices de l'entente : Bindewald, Bliesmühle, Flechtorfer et Friessinger

484. A titre liminaire, il convient d'apprécier l'ensemble des éléments de preuve permettant de caractériser la participation des meuniers allemands identifiés ci-dessus à la réunion 1 du 14 mai 2002 à l'hôtel Intercity/Treff à Francfort.
485. Comme il a été montré au paragraphe 457 ci-dessus, la réunion 1 avait un objet anticoncurrentiel visant, pour les représentants français et allemands, à conclure un accord de limitation des importations de farine en sachets entre la France et l'Allemagne. Ceci est notamment attesté par le courrier de France Farine annexé aux notes de M. H..., qui résume la position française à ce sujet (cote 3 396).
486. Il ressort des éléments du dossier relatifs à la réunion 1 que quatre courriers de la VDM des 12 mars 2002 (cotes 12 487 et 12 504), 4 avril 2002 (cotes 12 514 et 12 535), 15 avril 2002 (cotes 12 527 et 12 548) et 16 avril 2002 (cotes 12 529 et 12 550) sont adressés à ces quatre meuniers allemands ou à certains de leurs représentants (en plus de M. 3...) : « MM. N..., 3..., Q... (Bindewald), P... (Bliesmühle) et O... », étant noté que MM. Walter et Mathias O... sont tous deux des dirigeants ou actionnaires de l'entreprise Flechtorfer.
487. Ces courriers de la VDM, pris ensemble, attestent du fait que ces quatre entreprises allemandes n'ont pas été convoquées à la réunion 1 sans avoir connaissance des échanges qui devaient avoir lieu avec les représentants français.
488. Au contraire, ces courriers montrent que c'est en connaissance de cause que les meuniers allemands en question ont donné leur accord pour rencontrer certains représentants de la meunerie française. En effet, à la suite de précédentes discussions et d'un premier contact entre la VDM et M. I... (président de France Farine), les

quatre meuniers allemands se sont d'abord consultés sur la pertinence d'une rencontre avec des homologues français :

« Nous nous sommes demandés lors de la dernière réunion « petits conditionnements » s'il ne serait pas judicieux d'évoquer avec les français l'idée de faire entrer des fabricants allemands de farine en sachets vendue en France dans les structures locales du marché des petits conditionnements. J'ai abordé la question avec le président de France Farine, Monsieur I..., (...) disposé à évoquer le sujet. L'objet de ce courrier est de recueillir vos avis quant à la pertinence d'une telle rencontre et à la date envisageable. » (cotes 12 487 et 12 504).

489. En deuxième lieu, compte tenu de la teneur des courriers du 4 avril 2002 et du 15 avril 2002, il apparaît que les quatre meuniers, qui étaient tous destinataires de ces deux courriers, ont répondu favorablement à cette proposition et ont fait en sorte que cette réunion puisse avoir lieu en présence de représentants français. En particulier, les premières dates proposées par M. I... ne devant pas convenir à l'ensemble des participants allemands pour une réunion au mois d'avril 2002, le courrier du 4 avril 2002 fait part d'une nouvelle série de dates auxquelles elle pourrait se tenir « pour le mois de mai » (cotes 12 514 et 12 535). Ceci confirme, d'une part, que l'ensemble des destinataires des courriers ont répondu favorablement à la proposition, mais aussi que certains n'étaient pas disponibles en avril, et, d'autre part, qu'il a été jugé nécessaire que tous y participent au besoin en décalant la réunion courant mai. Ce consensus s'est concrétisé par l'invitation à cette réunion, fixée en définitive le 14 mai 2002, envoyée par la VDM le 15 avril 2002 (cotes 12 527 et 12 548) et retransmise le même jour aux représentants de France Farine (cotes 12 482 et 12 499).
490. En troisième lieu, l'accord ferme des meuniers allemands en question pour participer à la réunion 1 ressort clairement des courriers des 15 et 16 avril 2002. Le courrier du 15 avril 2002 fait état de contacts téléphoniques qui confirment la participation des quatre meuniers allemands : « Suite à nos contacts téléphoniques, nous pensons que vous serez tous en mesure de participer à cette rencontre » (cotes 12 527 et 12 548). Le courrier du 16 avril 2002 démontre l'intérêt de chacun de ces meuniers à participer à cette réunion : « Lors de notre conversation d'hier, les personnes concernées par la réunion mentionnée en objet (début : 11h) [réunion avec les Français le 14 mai 2002 à Francfort] ont souhaité convoquer une réunion de préparation interne à 10h30. Nous vous remercions de bien vouloir en prendre note et d'être présents, donc, dès 10h30. » (cotes 12 529 et 12 550).
491. Enfin, le fait que les quatre meuniers allemands aient participé à la réunion 2, dont l'objet était « Deuxième rencontre avec les Français », ce qu'aucun d'entre eux ne conteste et que certains confirment explicitement, corrobore leur participation à la réunion 1 (cotes 12 513 et 12 534).
492. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que les quatre courriers de la VDM des 12 mars 2002, 4 avril 2002, 15 avril 2002 et 16 avril 2002, forment un faisceau d'indices graves, précis et concordants permettant de caractériser la participation à l'entente en cause, à partir de la réunion 1, des entreprises allemandes destinataires de ces quatre courriers. Il convient donc de déterminer la durée de participation à l'entente de chacune d'entre elles à compter de cette réunion.

Sur la participation de Flechtorfer

493. Flechtorfer ne conteste pas, dans ses observations sur le rapport, avoir participé aux réunions évoquées plus haut et pour lesquelles elle a été identifiée comme présente dans la notification des griefs et le rapport.
494. Outre les éléments de preuve attestant de sa participation à la réunion 1 telle que caractérisée plus haut, il ressort des pièces du dossier que Flechtorfer a participé de manière continue à l'entente en cause. En effet, l'entreprise, ou son dirigeant, M. O..., a été destinataire d'invitations nominatives pour les réunions 2 (cotes 12 513 et 12 534), 5 (cotes 12 563, 12 564 et 12 582) et 7 (cotes 12 565, 12 566 et 12 584). Elle a, par ailleurs, été identifiée par le demandeur de clémence comme participante aux réunions 5, 8 et 11 (cotes 6 et 7, saisine n° 08/0024 AC). De plus, les notes de M. H... concernant la réunion 2, ainsi que le plan de table qu'il a dessiné, mentionnent expressément le nom de M. O..., ce qui confirme la participation de son dirigeant à cette réunion (cotes 3 394 et 3 395). Enfin, la feuille sur lesquelles sont agrafées les cartes de visite que M. H... a collectées durant la réunion 6 contient la mention « *manque O...* » et M. H... a déclaré que cette mention signifiait qu'il manquait la carte de visite de M. O... qui était présent à cette réunion (cotes 3 382 et 4 789).
495. Enfin, Flechtorfer n'a pas soutenu s'être, à aucun moment de l'entente, distancée publiquement de cette dernière.
496. La participation de Flechtorfer à l'entente en cause au titre du grief n° 1 est donc établie pour toute la durée de celle-ci, soit du 14 mai 2002 au 17 juin 2008.

Sur la participation de Bliesmühle

497. Bliesmühle ne conteste pas, dans ses observations sur le rapport, avoir participé aux réunions évoquées plus haut et pour lesquelles elle a été identifiée comme présente dans la notification des griefs et le rapport.
498. Outre les éléments de preuve attestant de sa participation à la réunion 1 telle que caractérisée plus haut, il ressort des pièces du dossier que Bliesmühle a participé de manière continue à l'entente. L'entreprise, ou son dirigeant, M. P..., a été destinataire d'invitations nominatives pour les réunions 2 (cotes 12 513 et 12 534), 3 (cotes 12 570 et 12 589), 5 (cotes 12 563, 12 564 et 12 582), 7 (cotes 12 565, 12 566 et 12 584) et 10 (cotes 12 601 et 12 617). Elle a, par ailleurs, été identifiée par le demandeur de clémence comme participante aux réunions 5 et 11 (cotes 6 et 7, saisine n° 08/0024 AC), et par M. H... comme participante à la réunion 4 (cote 4 790). En outre, la carte de visite de M. P... est agrafée sur la feuille accompagnant les notes de M. H... prises durant la réunion 6, ce qui confirme pour M. H... que Bliesmühle était présente à cette réunion (cotes 3 382 et 4 789). Enfin, la retranscription phonétique approximative du nom Bliesmühle, « *Bismule* », est mentionnée dans les notes prises par M. H... en marge de l'assemblée générale de France Farine du 6 juin 2007, en rapport avec la surveillance du quota de 15 000 tonnes (cote 3 431).
499. Enfin, Bliesmühle n'a pas soutenu s'être, à aucun moment de l'entente, distancée publiquement de cette dernière.
500. La participation de Bliesmühle à l'entente en cause au titre du grief n° 1 est donc établie pour toute la durée de celle-ci, soit du 14 mai 2002 au 17 juin 2008.

Sur la participation de N...

501. N... conteste, dans ses observations sur le rapport, avoir participé aux réunions 1, 3, 4, 7, 10 et 12 évoquées plus haut et pour lesquelles elle a été identifiée comme présente dans la notification des griefs et le rapport. En revanche, elle ne conteste pas avoir participé aux réunions 2 et 5 (cotes 15 991 et 15 992).
502. Outre les éléments de preuve attestant de sa participation à la réunion 1 telle que caractérisée plus haut, il ressort des pièces du dossier que N... a participé de manière continue à l'entente. L'entreprise, ou son dirigeant M. N..., a été destinataire d'invitations nominatives pour les réunions 2 (cotes 12 513 et 12 534), 3 (cotes 12 570 et 12 589), 5 (cotes 12 563, 12 564 et 12 582), 7 (cotes 12 565, 12 566 et 12 584) et 10 (cotes 12 601 et 12 617). Elle a, par ailleurs, été identifiée par le demandeur de clémence comme participante aux réunions 5, 8 et 11 (cotes 6 et 7, saisine 08/0024 AC), et par M. H... comme participante à la réunion 4 (cote 4 790).
503. En ce qui concerne plus particulièrement la réunion 2, le nom « N... » est mentionné sur le plan de table dessiné par M. H..., ainsi qu'en relation avec un accord de répartition du client Intermarché (« ITM ») transcrit dans ses notes manuscrites (cote 3 394). M. Q... (Bindewald) a également confirmé sa présence à cette réunion (cote 10 339). En ce qui concerne la réunion 5, N... est mentionné comme présent dans les notes prises par M. H.... En ce qui concerne la réunion 6, la feuille sur laquelle sont agrafées les cartes de visite collectées par M. H... durant cette réunion contient la mention « *manque N...* ». M. H... a déclaré que cette mention signifiait qu'il manquait la carte de visite de M. N..., qui était présent à cette réunion (cotes 3 382 et 4 789). Les notes prises durant cette même réunion attestent d'une participation active de N..., en particulier par le biais d'une offre de hausse des prix facturés de 6 euros. Par ailleurs, la retranscription approximative du nom N..., « N... », est mentionnée dans les notes prises par M. H... en marge de l'assemblée générale de France Farine du 6 juin 2007, en rapport avec la surveillance du quota de 15 000 tonnes (cote 3 431).
504. Enfin, N... n'a pas soutenu s'être, à aucun moment de l'entente, distancée publiquement de cette dernière.
505. La participation de N... à l'entente en cause au titre du grief n° 1 est donc établie, pour toute la durée de celle-ci, soit du 14 mai 2002 au 17 juin 2008.

Sur la participation de Bindewald

506. Si Bindewald conteste avoir participé à certaines des réunions constatées, elle a, en revanche, déclaré avoir participé aux réunions 2 et 8 (cotes 10 339 et 18 883). Elle a, à cet égard, donné des descriptions détaillées du rôle qu'elle a joué durant ces deux réunions, c'est-à-dire selon lui un rôle passif durant la réunion 2, en particulier en « *faisant profil bas* », et une distanciation au cours de la réunion 8, matérialisée par le fait que son représentant a quitté la salle de réunion avant la fin de cette dernière.
507. Outre les éléments de preuve attestant de sa participation à la réunion 1 telle que caractérisée plus haut, il ressort des pièces du dossier que Bindewald a participé de manière continue à l'entente. L'entreprise, ou son dirigeant M. Q..., a été destinataire d'invitations nominatives pour les réunions 2 (cotes 12 513 et 12 534), 5 (cotes 12 563, 12 564 et 12 582), 7 (cotes 12 565, 12 566 et 12 584) et 10 (cotes 12 601 et 12 617). Sa présence à la réunion 4 a, par ailleurs, été confirmée par M. H...

(cote 4 790), ce qui est corroboré par les notes prises par ce dernier durant cette réunion (cotes 3 389 à 3 391).

508. Bindewald soutient, néanmoins, que sa participation à l'entente s'est effectuée sous la contrainte, en particulier lors de la réunion 2, dans la mesure où il lui était impossible de refuser, au stade de son développement économique de l'époque, de se joindre à l'entente en cause. De plus, il soutient s'être distancié de l'entente lors de la réunion 8, en quittant la salle de réunion avant la fin de cette dernière. Enfin, il soutient que, à défaut, sa sortie de la VDM en 2006 devrait être considérée par l'Autorité comme une distanciation publique de l'entente.
509. Le premier argument de Bindewald doit être écarté, dans la mesure où, lors de la réunion 2, l'entreprise ne s'est pas distanciée publiquement de l'entente en cause, mais a tout au plus endossé un rôle passif, en fonction de ses intérêts commerciaux de l'époque. Or, comme rappelé plus haut, il est de jurisprudence constante que, dès lors qu'une entreprise participe, même sans y prendre une part active, à des réunions ayant un objet anticoncurrentiel et qu'elle ne se distancie pas publiquement du contenu de celles-ci, donnant ainsi à penser aux autres participants qu'elle adhère au résultat des réunions et qu'elle s'y conformera, il peut être considéré comme établi qu'elle participe à l'entente résultant desdites réunions.
510. S'agissant de son deuxième argument, il convient tout d'abord de rappeler que, dans l'hypothèse où l'entreprise ne s'est pas formellement opposée à l'entente, c'est la compréhension qu'ont les autres participants de l'intention de l'entreprise concernée qui est déterminante pour apprécier si cette dernière a entendu se distancier de l'accord illicite (arrêt de la Cour de justice du 19 mars 2009, Archer Daniels Midland/Commission, C-510/06 P, Rec. I-p. 1843, point 120). A cet égard, la Cour de justice a conclu que la seule allégation selon laquelle l'entreprise a quitté une réunion de cartel est insuffisante pour caractériser une distanciation et, par conséquent, l'exonérer de sa responsabilité.
511. En l'espèce, Bindewald n'apporte à l'appui de sa distanciation alléguée que sa propre déclaration, qui n'est corroborée par aucune autre déclaration des participants à l'entente. Il apparaît que Bindewald, après la tenue de la réunion 8 durant laquelle il affirme avoir quitté la salle de réunion, a continué à être invité aux réunions du cartel, en particulier à la réunion 10 (cotes 12 601 et 12 617). Cet élément montre que les autres membres du cartel, ou à tout le moins un de ses principaux organisateurs, la VDM, présente à la réunion 8, n'ont pas interprété le geste de Bindewald, à le supposer avéré, comme une intention claire de se distancier de l'entente.
512. En revanche, le retrait de Bindewald de la VDM – dont l'intéressée ne démontre pas qu'il serait lié au soutien apporté par la VDM au cartel ou à d'autres motifs – caractérise à suffisance de droit sa distanciation publique par rapport à l'entente. En effet, dans la mesure où la VDM était le pivot allemand de l'entente, notamment en assurant sa coordination logistique durant la période des réunions et la circulation de l'information, le retrait de ce syndicat professionnel marque une volonté franche, matérialisée par un acte effectif et vérifiable, de ne pas souhaiter continuer à être associé à son activité. Dans la mesure où Bindewald ne précise pas la date à laquelle il s'est retiré de la VDM en 2006 (cote 10 322), l'Autorité retiendra sa participation à l'entente jusqu'à la fin de cette année.
513. La participation de Bindewald à l'entente en cause au titre du grief n° 1 est donc établie du 14 mai 2002 au 31 décembre 2006.

Sur la participation de France Farine

514. France Farine conteste avoir participé aux réunions 1, 3 et 12 identifiées plus haut. En revanche, sur la base des déclarations de son président et de son directeur commercial à l'époque des faits, MM. A... et J..., elle ne conteste pas avoir participé à l'ensemble des autres réunions relevées.
515. En ce qui concerne la réunion 1, la participation de certains meuniers allemands (Flechtorfer, Bliesmühle, Friessinger et Bindewald) a été établie sur la base d'un faisceau d'indices constitué des courriers envoyés à ces meuniers par la VDM en vue de préparer cette réunion (paragraphes 484 et suivants ci-dessus) et de leur participation ultérieure à la réunion 2. C'est en considération de ces mêmes éléments qu'il convient d'examiner la participation de France Farine à cette réunion.
516. Or, ces courriers de la VDM font ressortir la volonté ainsi que la nécessité que France Farine, en tant que représentant de la meunerie française, soit présente à cette réunion. Il convient d'en déduire que la présence de France Farine était jugée nécessaire pour que la réunion se tienne. Le courrier de la VDM du 12 mai 2002 fait par ailleurs explicitement mention de l'accord de principe de M. I..., président à cette époque de France Farine, d'y participer :
- « Nous nous sommes demandés lors de la dernière réunion « petits conditionnements » s'il ne serait pas judicieux d'évoquer avec les Français l'idée de faire entrer des fabricants allemands de farine en sachets vendue en France dans les structures locales du marché des petits conditionnements. J'ai abordé la question avec le président de France Farine, Monsieur I..., (...) disposé à évoquer le sujet. Monsieur I... a proposé différentes dates à cette fin, reprises dans le formulaire ci-joint. »* (cotes 12 487 et 12 504).
517. Un autre courrier de la VDM du 4 avril 2002 atteste de la volonté de M. I... qu'une réunion entre représentants des meuneries française et allemande se tienne dans les meilleurs délais, dans la mesure où, compte tenu de la vraisemblable indisponibilité de certains destinataires allemands de ce courrier, il a proposé des dates alternatives pour organiser la réunion au mois de mai 2002, dont la date du 14 mai 2002 (cotes 12 514, 12 515, 12 535 et 12 536). Cette dernière date a finalement été confirmée comme étant la date définitive de la réunion en cause, par le courrier d'invitation envoyé par la VDM le 15 avril 2002 à M. J..., directeur commercial de France Farine (cotes 12 482 et 12 499), puis retransmis aux meuniers allemands en cause (cotes 12 527 et 12 548).
518. Enfin, le courrier du 13 juin 2002 rédigé par France Farine et saisi parmi les notes de M. H... prises lors de la réunion 2 (cote 3 396), montre la connaissance pleine et entière qu'avait France Farine de l'état des négociations intervenues entre les meuniers français et allemands lors de la réunion 1.
519. L'ensemble des échanges qui précèdent constitue un faisceau d'indices précis, graves et concordants permettant d'établir la participation de France Farine à la réunion 1 du 14 mai 2002.
520. De plus, il ressort des pièces du dossier que France Farine a participé de manière continue à l'entente en cause. En effet, outre la déclaration contestée de M. J... selon laquelle il aurait été présent à la réunion 2 (cote 6 384), la participation de France Farine est confirmée par les déclarations concordantes de MM. H... (cote 4 791) et Q... (cote 10 339), ainsi que par la mention « FF », indiquée à deux reprises sur le plan de table dessiné par M. H... lors de cette réunion (cote 3 394). France Farine, par l'entremise de MM. I... et J..., a par ailleurs été destinataire de l'invitation à la

réunion 3 du 6 mai 2003 (cotes 12 570 et 12 589). Le courrier de la VDM du 25 mars 2004 mentionne que seront présents à la réunion 9 MM. A... et J... (cotes 12 590 et 12 608). Le demandeur de clémence l'a par ailleurs identifiée comme étant présente aux réunions 5 et 11 (cotes 6 et 7, saisine 08/0024 AC). Enfin, M. J... a confirmé sa présence aux réunions 4, 5, 6, 7, 8 et 10 (cotes 6 377 à 6 385, et 6 431 à 6 438), et M. A... aux réunions 7, 8, 9, 10 et 11 (cotes 4 810 à 4 814).

- 521. France Farine ne soutient, ni n'apporte la preuve, qu'elle se serait distanciée publiquement de l'entente avant la date des opérations de visite et saisie, date jusqu'à laquelle l'entente s'est prolongée.
- 522. La participation de France Farine à l'entente en cause au titre du grief n° 1 est donc établie pour toute la durée de celle-ci, soit du 14 mai 2002 au 17 juin 2008.

Sur la participation de Groupe Meunier Celbert

- 523. Groupe Meunier Celbert a fait valoir des positions contradictoires à propos de sa participation à l'entente. Dans ses observations sur la notification des griefs et le rapport, l'entreprise a contesté avoir participé à la réunion 2 et à la réunion 4. Elle n'a pas, en revanche, contesté dans ses écritures avoir participé aux autres réunions pour lesquelles le rapport faisait état de sa participation. Lors de son intervention orale en séance, le représentant de Groupe Meunier Celbert n'a dans le même temps pas contesté sa participation aux réunions 2, 4, 6 et 7, mais a soutenu que les notes prises lors de ces réunions, s'il était avéré qu'elles aient été prises à l'occasion de ces dernières, ne seraient pas suffisantes par elles-mêmes pour démontrer l'objet anticoncurrentiel de celles-ci.
- 524. Il y a, tout d'abord, lieu de s'interroger sur la participation de Groupe Meunier Celbert à la réunion 2, en date du 24 juin 2002, aucun élément du dossier ne permettant d'apporter la preuve de sa participation à la réunion 1.
- 525. M. H... a lui-même déclaré avoir pris des notes lors d'une rencontre entre des meuniers français et allemands à Francfort (cotes 3 394 et 3 395) et, ce faisant, a confirmé sa propre participation à la réunion durant laquelle elles ont été prises. Il y a mentionné l'objet de la réunion en cause comme suit : « *une discussion sur la présence des meuniers allemands sur le marché français concernant la farine en paquet sur le segment de la GMS* » et a précisé que cette réunion pourrait être celle « *du 24 septembre 2003* » (cote 4 791).
- 526. Il apparaît cependant que ces notes se rapportent à la réunion 2 du 24 juin 2002. En effet, la réunion du 24 septembre 2003 (réunion 6) a eu lieu dans le restaurant Cosmopolitan (cotes 12 562 et 12 581), au cours de laquelle M. H... a pris des notes manuscrites sur papier à en-tête de ce restaurant (cotes 3 384 et s.). Au contraire, les notes litigieuses ont été prises sur du papier à en-tête « *Hotel Monopol – Hotel Excelsior – Frankfurt* ». Il peut en être déduit que ces notes ont été prises au cours d'une réunion se tenant dans l'un de ces deux hôtels, la seule réunion du cartel s'étant tenue dans l'hôtel *Monopol* à Francfort étant la réunion 2. Ensuite, le plan de table dessiné par M. H..., ainsi que l'identification des participants allemands à cette réunion figurant dans ses déclarations correspondent aux invitations envoyées pour la réunion 1 (MM. 3..., N..., Q... (Bindewald), P... (Bliesmühle) et O...). Il peut être déduit de l'objet de l'invitation à la réunion 2 (« *Deuxième rencontre avec les Français* ») que les participants étaient identiques pour les deux premières réunions du cartel (cotes 12 513 et 12 534). Enfin, est agrafé à ces notes un courrier envoyé par

France Farine à M. H..., en vue de préparer la réunion en cause, qui est daté du 13 juin 2002, soit onze jours avant la réunion 2.

527. L'ensemble de ces éléments permet de conclure que les notes en question ont été prises lors de la réunion 2 et prouvent que M. H... a participé à cette réunion.
528. Par ailleurs, il ressort des pièces du dossier que Groupe Meunier Celbert, par l'entremise de M. H..., a participé de manière continue à l'entente. M. H... a également participé aux réunions 4, 5 et 6 au cours desquelles il a pris des notes manuscrites saisies lors des opérations de visite et saisie dans les locaux de Groupe Meunier Celbert (cotes 3 384 à 3 391). Il a, par ailleurs, confirmé expressément sa présence aux réunions 5, 6 et 7 (cotes 4 789 à 4 791), qui a été confirmée, dans les trois cas, par les déclarations de M. J... (France Farine) (cotes 6 379, 6 380 et 6 382). Groupe Meunier Celbert a également été identifié par le demandeur de clémence comme présent aux réunions 5 et 8 (cotes 5 à 7, saisine 08/0040 AC). Enfin, M. H... est l'auteur des notes prises en marge de l'assemblée générale de France Farine du 6 juin 2003, qui font état d'une surveillance, à cette date, du quota de 15 000 tonnes (cote 3 431).
529. L'entreprise Groupe Meunier Celbert ne soutient, ni n'apporte la preuve, qu'elle se serait distanciée publiquement de l'entente avant la date des opérations de visite et saisie, date jusqu'à laquelle l'entente s'est prolongée.
530. La participation de Groupe Meunier Celbert à l'entente en cause au titre du grief n° 1 est donc établie du 24 juin 2002 au 17 juin 2008.

Sur la participation de Bach Mühle et de Grands Moulins de Strasbourg

531. A titre liminaire, il faut rappeler que, à l'époque des réunions relevées, M. X... était, d'une part, président de Bach Mühle et, d'autre part, directeur commercial de Grands Moulins de Strasbourg, ce que cette dernière a relevé dans ses observations en réponse au rapport (cote 16 668). Dans la mesure où l'ensemble des éléments de preuve permettant d'établir la participation individuelle de ces deux entreprises reposent sur la présence de M. X... à certaines réunions de l'entente, la participation de ces deux entreprises est donc à apprécier de façon conjointe.
532. A cet égard, Grands Moulins de Strasbourg soutient que la présence de M. X... ne saurait prouver ni sa participation ni sa responsabilité, dans la mesure où, selon elle, M. X... n'aurait participé à ces réunions qu'en tant que représentant de Bach Mühle.
533. Selon la pratique décisionnelle de l'Autorité, un cadre d'entreprise qui participe à une réunion concernant les activités de l'entreprise qui l'emploie est réputé représenter ou engager cette entreprise (décision n° 10-D-13 de l'Autorité du 15 avril 2010 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la manutention pour le transport de conteneurs au port du Havre, paragraphe 392). Il découle en effet de la jurisprudence relative au standard de preuve citée plus haut que, pour établir la participation d'une entreprise à une entente conclue lors de réunions secrètes, il n'est pas nécessaire de déterminer si la personne qui la représentait à ces réunions détenait un mandat ou une autorité particulière à cet effet, mais seulement d'établir, en se fondant sur un faisceau d'indices suffisamment graves, précis et concordants, que l'entreprise a effectivement été présente à ces réunions. En conséquence, l'argument de Grands Moulins de Strasbourg doit être écarté.
534. Au demeurant, la présence de M. X... à certaines réunions, lorsqu'elle est avérée, a permis à l'entreprise Grands Moulins de Strasbourg de conforter sa position sur le

marché en tirant profit de l'entente franco-allemande et d'être renseignée sur le comportement commercial des autres acteurs, alors que l'autonomie qu'exige la concurrence entre entreprises suppose que ces dernières restent dans l'incertitude sur la stratégie de leurs concurrents (arrêt de la Cour de justice du 4 juin 2009, T-Mobile Netherlands e.a./Commission, précité, points 60 ; voir également, en ce sens, l'arrêt de la cour d'appel de Paris du 25 février 2009, précité, p. 9).

535. Les déclarations des meuniers allemands auditionnés ne font pas mention du fait que M. X... intervenait exclusivement pour Bach Mühle et aurait été perçu comme tel par les autres participants : au contraire, le demandeur de clémence, dans sa déclaration, l'a expressément identifié à plusieurs reprises comme un représentant de Grands Moulins de Strasbourg ou d'une de ses filiales, Rheintal Mühle (cotes 6 et 7, saisine n° 08/0024 AC).
536. Quant à la participation de M. X... aux réunions, Grands Moulins de Strasbourg et Bach Mühle contestent qu'il ait participé aux réunions 1, 2, 3 et 4, dans la mesure où, selon elles, la preuve de la tenue de ces réunions n'est pas établie à suffisance de droit. Toutefois, elles ne contestent pas sa participation aux autres réunions pour lesquelles il a été identifié comme présent dans la notification des griefs, puis dans le rapport. A cet égard, les déclarations de M. X... confirment sa présence aux réunions 6, 7, 8, 9, 10 et 11 (cotes 5 425 à 5 431).
537. S'agissant plus particulièrement de la présence de M. X... à la réunion 2 du 24 juin 2002, l'intéressé avait, comme le confirme son courrier adressé le 10 octobre 2002 à certains meuniers français, connaissance des discussions intervenues lors des réunions 1 et 2 auxquelles il se réfère en ces termes : « *suite à nos discussions de Francfort* » (cote 2 497). L'emploi du possessif « *nos* » indique, d'ailleurs, qu'il adhère à l'accord, s'en attribue pour partie la paternité et, *a fortiori*, qu'il a été présent à au moins une des deux réunions en question.
538. De plus, les déclarations concordantes de MM. H... et J... corroborent sa présence à l'une de ces deux premières réunions. En effet, M. J... (France Farine) déclare que M. X... ainsi que M. H... étaient présents à la première réunion du cartel, qui selon lui a eu lieu à Francfort (cote 6 379). Il se souvient précisément de la présence de M. X... qui a permis d'assurer la communication avec les allemands dans la mesure où « *il parle mieux allemand que moi* ». Certes, l'identification de cette réunion comme « *la première* » apparaît contradictoire avec le fait que M. H... n'était pas présent à la réunion 1. Cependant, M. H... a déclaré, s'agissant des notes prises lors de la réunion 2, que M. X... était peut-être présent à cette réunion (cote 4 971). Il ressort de ces déclarations, ainsi que de la connaissance des mécanismes de fonctionnement de l'entente dont il revendique pour partie la conception, que M. X... était présent au moins à compter de la réunion 2.
539. Cette présence est encore corroborée par l'invitation à la réunion 3 qui lui est adressée nominativement et montre que la VDM avait connaissance, avant cette dernière réunion, de sa participation à l'entente (cotes 12 570 et 12 589).
540. Enfin, d'autres éléments confirment que M. X... a été présent à d'autres réunions. Le demandeur de clémence l'a identifié comme participant aux réunions 5 et 8 (cotes 6 et 7, saisine 08/0024 AC). Des notes de frais corroborent aussi sa présence aux réunions 9 et 11. Enfin, MM. H... et J... ont déclaré de façon concordante qu'il avait participé aux réunions 4, 5 et 6.

541. Les entreprises Grands Moulins de Strasbourg et Bach Mühle ne soutiennent, ni n'apportent la preuve, qu'elles se seraient distancées publiquement de l'entente avant la date des opérations de visite et saisie.
542. La participation de Bach Mühle et de Grands Moulins de Strasbourg à l'entente en cause au titre du grief n° 1 est donc établie du 24 juin 2002 au 17 juin 2008.

Sur la participation de Grands Moulins de Paris

543. L'entreprise Grands Moulins de Paris conteste avoir été présente à l'ensemble des réunions auxquelles il lui est reproché d'avoir participé, à l'exception de la réunion 6 du 24 septembre 2003, qui s'est tenue au restaurant Cosmopolitan de Francfort. A cet égard, elle soutient que le fait qu'elle ait participé à une seule réunion de l'entente n'est pas de nature à pouvoir engager sa responsabilité au titre du grief n° 1, *a fortiori* dans la mesure où elle se serait distancée de l'entente en ne participant à cette réunion que dans l'optique de conclure un contrat de sous-traitance avec un meunier allemand afin d'exporter de la farine en sachets par son intermédiaire.
544. Comme relevé plus haut, la participation à une seule réunion à objet anticoncurrentiel est suffisante pour engager la responsabilité d'une entreprise, à moins que, si sa bonne foi est surprise, elle se distancie sans délai et publiquement du mécanisme anticoncurrentiel dont la réunion est le support, empêchant ainsi de donner à penser aux autres participants qu'elle souscrit au résultat des réunions et qu'elle s'y conformera (arrêt de Tribunal du 30 novembre 2011, Quinn Barlo e.a./Commission, précité, points 48 et 49, et arrêt de la cour d'appel de Paris du 25 février 2009, précité, p. 9).
545. A titre liminaire, il convient de rappeler que, à l'époque des réunions constatées, M. Z... était directeur de la branche meunerie et administrateur de Grands Moulins de Paris. Pour sa part, et jusqu'au 8 octobre 2003, M. A... en était le directeur commercial et administrateur.
546. MM. A... et Z... ont confirmé dans leurs déclarations avoir participé à la réunion 6 (cotes 4 812 et 5 551). Ces déclarations sont par elles-mêmes suffisantes pour caractériser la participation de Grands Moulins de Paris à la réunion 6 du 24 septembre 2003. La teneur des notes manuscrites, prises sur papier à en-tête du restaurant Cosmopolitan par M. H..., illustre la nature anticoncurrentielle des échanges qui ont eu lieu à cette occasion et montre que des informations commercialement sensibles, concernant les volumes et les prix livrés par certains meuniers, en particulier allemands, ont été évoquées à cette occasion, et ont donc pu être prises en compte par Grands Moulins de Paris. Par ailleurs, il ne peut être admis que la bonne foi de Grands Moulins de Paris ait pu être surprise quant à l'objet anticoncurrentiel de la réunion, dans la mesure où M. Y..., son président directeur général, avait été informé par la télécopie du 10 octobre 2002 envoyée par M. X... (cote 2 947) de précédents contacts anticoncurrentiels avec des meuniers allemands, sous l'appellation des « *discussions de Francfort* ».
547. A supposer même que la bonne foi de Grands Moulins de Paris ait été surprise, il est nécessaire, pour qu'elle s'exonère de sa responsabilité, de montrer que ses deux représentants se sont distancés sans délai et publiquement des pratiques anticoncurrentielles faisant l'objet de la réunion. Ceci suppose que ses représentants aient pris des actes positifs pour indiquer, sans équivoque, aux autres participants leur intention de ne pas adhérer aux pratiques constatées (voir, en ce sens, l'arrêt de la

Cour de justice de 19 mars 2009, Archer Daniels Midland/Commission, précité, point 120).

548. Si Grands Moulins de Paris fait valoir que l'entreprise a participé à la réunion en cause dans un autre but que celui de participer à une pratique anticoncurrentielle, ce comportement ne peut être regardé comme marquant une distanciation publique vis-à-vis des pratiques anticoncurrentielles en cause. Grands Moulins de Paris ne rapporte pas la preuve qu'elle a indiqué aux autres participants l'optique dans laquelle elle se situait, qui aurait été différente de la leur. Au demeurant, Grands Moulins de Paris a été destinataire de l'invitation pour la réunion 7 (cote 3 392), ce qui montre plutôt que les participants à la réunion 6 n'ont pas interprété ses prises de position, à les supposer établies, comme une distanciation claire vis-à-vis des échanges qui ont eu lieu à cette occasion.
549. L'argument selon lequel Grands Moulins de Paris se serait distancié publiquement de l'entente dès la réunion 6 doit donc être écarté. La participation de Grands Moulins de Paris à l'entente en cause au titre du grief n° 1 est dès lors établie du 24 septembre 2003 au 17 juin 2008.

Sur la participation de Saalemühle et de VK Mühlen

550. Saalemühle et VK Mühlen soutiennent que la preuve de leur participation à l'entente n'est pas rapportée à suffisance de droit. En substance, elles soutiennent que les éléments du dossier ne permettent pas de rapporter la preuve de leur participation à la réunion 6.
551. Toutefois, il faut rappeler que la preuve de pratiques anticoncurrentielles peut résulter, soit de preuves se suffisant à elles-mêmes, soit d'un faisceau d'indices constitué par le rapprochement de divers éléments recueillis au cours de l'instruction (paragraphe 422 ci-dessus).
552. En l'espèce, les huit cartes de visite saisies dans les locaux de Groupe Meunier Celbert correspondaient toutes à des meuniers allemands actifs dans le secteur de la farine en sachets à l'époque des faits, hormis une à l'en-tête de la VDM. Les noms sont ceux de MM. Jan-Dierk 10... (en-tête Aurora Mühlen, marque appartenant à VK Mühlen), Hans 7... et Fritz Q... (Werhahn), Paul 8... (Mills United, Grain Millers), Michael S... (Saalemühle) et Peter P... (Bliesmühle). Hormis en ce qui concerne Saalemühle et VK Mühlen, la participation à l'entente des entreprises dont ils relèvent a été établie plus haut, en ce compris le demandeur de clémence, une entreprise n'ayant pas contesté les griefs (Mills United) et une entreprise (Bliesmühle) ayant confirmé avoir participé à la réunion 6.
553. Ces cartes de visite n'ont pas été saisies de façon aléatoire lors des opérations de visite et de saisie. Au contraire, elles sont toutes agrafées sur une feuille, elle-même agrafée aux notes manuscrites prises par M. H..., sur papier à en-tête du restaurant Cosmopolitan, lors de la réunion 6 du 24 septembre 2003. Interrogé sur ses notes manuscrites et, plus particulièrement sur ces cartes de visite, M. H... a affirmé que les personnes auxquelles elles appartiennent ont participé à la réunion 6 (cote 4 971).
554. La réunion de ces différents éléments matériels, pris dans leur contexte, et de ces déclarations, constitue, en l'espèce, un faisceau d'indices graves, précis et concordants prouvant la participation des titulaires de cartes à cette réunion.
555. Par ailleurs, comme d'autres entreprises mentionnées plus haut, Saalemühle et VK Mühlen ont été destinataires d'invitations de la VDM à d'autres réunions, avant et

après la réunion 6. Celles-ci montrent, d'une part, qu'elles avaient connaissance de la tenue de réunions franco-allemandes avant la réunion 6 et, d'autre part, qu'elles ne peuvent pas être considérées comme s'étant distancées publiquement de l'entente après cette dernière.

556. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que la lecture conjointe des cartes de visites saisies, dans leur contexte spécifique, des notes de M. H..., des déclarations de ce dernier et de l'existence d'invitations nominatives à d'autres réunions du cartel, antérieures et postérieures à la réunion 6, rapporte la preuve de la participation à compter de la réunion 6 des entreprises en cause.
557. S'agissant spécifiquement de la participation de Saalemühle, M. S..., dirigeant de cette dernière, a participé à la réunion 6 du 24 septembre 2003. Par ailleurs, M. S... a été destinataire des invitations de la VDM pour les réunions 5 (cotes 12 563, 12 564 et 12 582) et 7 (cotes 12 565, 12 566 et 12 584), ce qui prouve qu'il avait connaissance des contacts franco-allemands antérieurs à la réunion 6 et qu'il ne s'est pas distancié publiquement de l'entente lors de cette dernière.
558. Cependant, Saalemühle a cédé l'ensemble de son activité de farine en sachets à l'entreprise Heyl le 7 juin 2004 (cotes 18 894 à 18 897). En conséquence, l'Autorité estime que sa participation à l'entente en cause a cessé à compter de cette date.
559. La participation de Saalemühle à l'entente en cause au titre du grief n° 1 est donc établie du 24 septembre 2003 au 7 juin 2004.
560. S'agissant de la participation de VK Mühlen, cette dernière soutient qu'elle n'a pas participé à l'entente. Elle conteste le fait qu'un de ses représentants, en particulier M. 10... dont le nom est mentionné dans les invitations de la VDM à certaines réunions ait été présent aux quatre réunions pour lesquelles elle a été mise en cause (réunions 5, 6, 7, 10 et 12). Elle soutient, d'une part, que le demandeur de clémence, qui a révélé l'existence de la réunion 5, ne l'a pas citée comme participant à cette réunion et, d'autre part, que M. 10... était physiquement indisponible pour participer aux réunions 7, 10 et 12, dans la mesure où il était en congés au moment des deux premières et à une réunion interne de VK Mühlen au moment de la troisième. Enfin, ainsi qu'il a été évoqué plus haut, VK Mühlen conteste que les éléments du dossier, en particulier la carte de visite de M. 10..., rapportent la preuve de la participation de ce dernier à la réunion 6.
561. Conformément à la jurisprudence, le fait que certains participants à l'entente n'aient pas été identifiés par le demandeur de clémence ne les exonère pas de leur responsabilité, dans la mesure où l'Autorité est en mesure de rapporter la preuve de leur participation à l'entente (voir, en ce sens, arrêt de la cour d'appel de Paris du 25 février 2009, précité, pp. 9 et 10).
562. De plus, il faut rappeler que les enquêtes et les décisions faisant application des règles de concurrence de l'Union n'ont pas pour objectif d'établir que certaines personnes physiques données ont participé à une entente, mais d'établir que des entreprises l'ont fait, en violation de ces règles (arrêt du Tribunal du 2 février 2012, EI du Pont de Nemours and Company e.a./Commission, T-76/08, non encore publié au recueil, point 159).
563. En l'espèce, la carte de visite, à en-tête de la marque Aurora Mühlen, appartenant à M. Jan-Dierk 10..., agrafée aux notes manuscrites de M. H..., a été saisie dans les locaux de Groupe Meunier Celbert dans le contexte factuel décrit plus haut. Par ailleurs, VK Mühlen a confirmé, en particulier par sa présentation des faits au stade de

ses observations sur le rapport, qu'il existe une identité entre la personne à laquelle se réfère la carte de visite et le nom « 10... », lié systématiquement à la mention « VK Mühlen », présent sur les invitations de la VDM aux réunions 5, 7 et 10. De plus, comme il a été expliqué plus haut, M. 10..., salarié de VK Mühlen, a participé à la réunion 6 du 24 septembre 2003. Par ailleurs, il était destinataire des invitations de la VDM pour les réunions 5 (cotes 12 563, 12 564 et 12 582), 7 (cotes 12 565, 12 566 et 12 584) et 10 (cotes 12 601 et 12 617), ce qui prouve qu'il avait connaissance des contacts franco-allemands antérieurs à la réunion 6 et qu'il ne s'est pas distancié publiquement de l'entente lors de cette dernière.

564. La participation de VK Mühlen à l'entente en cause au titre du grief n° 1 est donc établie du 24 septembre 2003 au 17 juin 2008.

f) Conclusion sur l'existence du grief d'entente entre meuniers français et allemands

565. Eu égard à l'ensemble de ce qui précède, il est établi que les entreprises Bach Mühle, Bindewald, Bliesmühle, France Farine, Flechtorfer, Friessinger, Grands Moulins de Paris, Grands Moulins de Strasbourg, Groupe Meunier Celbert, Heyl, Mills United, Saalemühle, VK Mühlen et Werhahn ont participé, pour les périodes détaillées ci-dessus, à une entente anticoncurrentielle contraire aux articles 101 du TFUE et L. 420-1 du code de commerce.
566. Il convient en revanche d'écarter la responsabilité des autres parties mises en cause au titre du grief n° 1, soit Emil Stenzel, Euromill Nord, Gebr. Engelke Grosse Mühle, Générales des Farines, Grands Moulins Storione, Minoteries Cantin et Moulins Soufflet.

2. SUR LE BIEN-FONDÉ DES GRIEFS N° 2 ET N° 3

567. Seront successivement abordées :

- les considérations communes aux griefs n° 2 et n° 3 ;
- l'appréciation des pratiques mises en œuvre dans le cadre de France Farine ;
- l'appréciation des pratiques mises en œuvre dans le cadre de Bach Mühle.

a) Considérations communes aux griefs n° 2 et n° 3

568. Seront successivement discutés dans cette partie :

- l'appréciation générale des accords de commercialisation ;
- le contexte économique dans lequel s'insèrent les accords en cause ;

Sur l'appréciation générale des accords de commercialisation

569. En vertu de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE, les accords entre entreprises et les 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 sont incompatibles avec le marché commun et interdits, notamment ceux qui consistent à « *fixer de façon directe ou indirecte les prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction* », à « *limiter ou contrôler la production, les débouchés* » et à « *répartir les marchés* ».

Aux termes de l'article L. 420-1 du code de commerce, lorsqu'elles ont pour objet ou peuvent avoir pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence sur un marché, les ententes expresses ou tacites sont interdites, notamment lorsqu'elles tendent à « *limiter l'accès au marché* », à « *faire obstacle à la fixation des prix par le libre jeu du marché en favorisant artificiellement leur hausse ou leur baisse* » et à « *répartir les marchés* ». Les principes jurisprudentiels applicables à l'appréciation de ces accords ont été rappelés aux paragraphes 4198 et suivants.

570. Les accords de coopération entre concurrents, existants ou potentiels, visent à atteindre un objectif spécifique, comme la vente en commun de produits ou de services, par le biais d'une mutualisation de ressources entre ces concurrents. Ces accords entre concurrents sont dits « *horizontaux* » ou « *de coopération horizontale* ».

571. Parmi eux figurent les accords de commercialisation en commun, qui ont pour objectif d'assurer à un degré plus ou moins intégré la vente en commun de produits ou de services. Les lignes directrices n° 2011/C 11/01 de la Commission européenne du 14 janvier 2011 sur l'application de l'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux accords de coopération horizontale (JOUE C 11 du 14 janvier 2011, p. 1) (ci-après « les lignes directrices de la Commission européenne sur la coopération horizontale ») en donnent la définition suivante :

« Les accords de commercialisation concernent la coopération entre concurrents pour la vente, la distribution ou la promotion de leurs produits de substitution. Les accords de ce type peuvent avoir une portée très différente, en fonction des éléments de la commercialisation sur lesquels porte la coopération. À l'une des extrémités du spectre couvert, on trouve les accords de vente groupée, qui peuvent conduire à une détermination en commun de tous les aspects commerciaux liés à la vente du produit, y compris le prix. À l'autre extrémité, on peut trouver des accords plus limités portant seulement sur un aspect particulier de la commercialisation, tel que la distribution, le service après-vente ou la publicité. » (paragraphe 225).

572. Ces accords peuvent notamment prendre la forme d'une entreprise commune ayant pour fonction d'assurer la vente, la distribution ou la promotion des biens ou services en question. Une entreprise commune ou un accord de commercialisation entre concurrents ne constitue pas, en soi, une restriction de concurrence, mais il peut être contraire aux articles 101, paragraphe 1, du TFUE et L. 420-1 du code de commerce si toutes les conditions énoncées par ces dispositions sont réunies (voir, en ce sens, décision n° 11-D-03 de l'Autorité du 15 février 2011 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur du commerce de gros des fruits et légumes et produits de la mer frais, paragraphe 88), sans préjudice de la possibilité qu'il remplisse les conditions permettant de bénéficier d'une exemption au titre des articles 101, paragraphe 3, du traité et L. 420-4 du code de commerce.

573. A cet égard, il est important de vérifier que des entreprises concurrentes, en organisant une partie de leur activité sous forme d'une entreprise commune, ne mettent pas en réalité en place des mécanismes qui auraient le même objet ou les mêmes effets qu'une entente de fixation de prix, de répartition des clients et des marchés, ou encore de limitation de la production. En effet, une entreprise commune, sous couvert d'une mise en commun de moyens, peut à l'instar d'une telle entente restreindre la concurrence. Le traité et le code de commerce n'appréhendent pas les ententes par leur forme, mais en fonction de leur objet ou de leurs effets anticoncurrentiels, actuels ou potentiels : il serait trop facile d'abriter un cartel ou une autre entente derrière le

paravent d'une entreprise commune. C'est la raison pour laquelle l'analyse concurrentielle commande d'aller au-delà de la constatation de l'existence d'une telle entreprise commune.

574. Conformément à la jurisprudence rappelée au paragraphe 569 ci-dessus, pour déterminer si une entreprise commune visant un objectif de vente en commun constitue ou non une entente, il faut examiner la manière dont les entreprises en cause ont exprimé leur volonté commune de se comporter sur le marché d'une manière déterminée, en tenant compte tant des modalités de constitution et d'organisation mêmes de cette entreprise commune que le comportement ultérieur de celle-ci et de ses membres. Cet examen peut conduire à prendre en considération notamment ses statuts ou ses modalités d'organisation et de fonctionnement (voir, par exemple, décision n° 72/68/CEE de la Commission européenne du 23 décembre 1971 relative à une procédure au titre de l'article 85 du traité CEE (IV/595 – Nederlandse Cement-Handelmaatschappij NV), point 7).
575. A cet égard, la Cour de justice a déjà eu l'occasion de relever qu'un accord de coopération horizontale entre concurrents est une union volontaire d'entreprises ou de personnes créée aux fins de poursuivre des objectifs commerciaux communs, dont la compatibilité avec les règles de concurrence de l'Union ne peut être appréciée de façon abstraite, mais doit l'être au regard de ses clauses statutaires particulières et des conditions économiques dans lesquelles l'accord s'est noué (voir, en ce sens, l'arrêt de la Cour de justice du 15 décembre 1994, Gottrup-Klim e.a., C-250/92, Rec. p. I-5671, points 30 et 31).
576. Pour apprécier le caractère anticoncurrentiel ou non d'un accord de commercialisation entre concurrents, il convient donc de s'attacher, comme pour d'autres clauses, à la teneur de ses dispositions, aux objectifs qu'il vise à atteindre ainsi qu'au contexte économique et juridique dans lequel il s'insère (voir, par analogie, l'arrêt de la Cour de justice du 6 octobre 2009, GlaxoSmithKline Service/Commission, précité, point 58 ; voir également les arrêts de la Cour de justice du 8 novembre 1983, IAZ International Belgium e.a./Commission, 96/82 à 102/82, 104/82, 105/82, 108/82 et 110/82, Rec. p. 3369, point 25, et du 20 novembre 2008, Beef Industry Development Society et Barry Brothers, C-209/07, Rec. p. I-8637, points 16 et 21). Pour avoir un objet anticoncurrentiel, il suffit que la pratique en cause soit concrètement apte, en tenant compte du contexte juridique et économique dans lequel elle s'inscrit, à empêcher, à restreindre ou à fausser le jeu de la concurrence (arrêt de la Cour de justice du 4 juin 2009, T-Mobile Netherlands, précité, point 31).
577. Les lignes directrices de la Commission européenne sur la coopération horizontale indiquent que, du fait de la réduction de l'autonomie commerciale des entreprises sur le marché qu'elles peuvent être de nature à engendrer, en particulier en aval de la chaîne de valeur, de tels accords peuvent restreindre la concurrence de diverses manières, notamment en jouant de façon négative sur le niveau des prix des produits ou des services concernés, en limitant la production ou en influant sur la répartition des clients ou des marchés entre les concurrents (voir points 230 à 232 des lignes directrices).
578. Ces mêmes lignes directrices indiquent :
- « La fixation des prix est un des problèmes de concurrence les plus importants que pose un accord de commercialisation entre concurrents. Les accords se limitant à la vente groupée ont généralement pour objet la coordination de la politique des prix des fabricants ou des fournisseurs de services concurrents. De tels accords peuvent ne pas*

seulement éliminer toute concurrence par les prix entre les parties pour les produits de substitution, mais ils peuvent également limiter le volume total des produits qui seront fournis par les parties dans le cadre du système de répartition des commandes. Il est donc probable que de tels accords restreignent la concurrence par objet.

Cette appréciation reste identique si l'accord est non exclusif (c'est-à-dire lorsque les parties sont libres de vendre individuellement en dehors de l'accord), si l'on peut conclure que l'accord entraînera une coordination générale des prix facturés par les parties.

Un autre risque spécifique en matière de concurrence posé par les accords de distribution entre parties opérant sur des marchés géographiques différents est qu'ils peuvent être un instrument de cloisonnement des marchés. Si les différentes parties ont recours à un accord de distribution réciproque de leurs produits pour éliminer une concurrence effective ou potentielle entre elles en répartissant délibérément des marchés ou des clients, l'accord aura probablement pour objet une restriction de la concurrence. Si l'accord n'est pas réciproque, le risque de cloisonnement du marché est moindre. Toutefois, il convient d'analyser si l'accord non réciproque ne constitue pas la base d'un engagement mutuel de ne pas pénétrer sur leurs marchés respectifs. » (points 234 à 236 des lignes directrices).

579. Ces développements s'appuient sur une pratique décisionnelle qui s'est élaborée progressivement depuis la fin des années 1960.
580. Dès 1968, la Commission européenne, dans le cadre de demandes d'exemption individuelle et d'attestation négative relatives à des structures ou à des entreprises de vente en commun entre concurrents (dites « comptoirs de vente ») a été conduite à considérer de telles structures comme ayant un objet anticoncurrentiel en ce qu'elles tendaient à la fixation d'un prix unique et à l'établissement de conditions générales de vente uniformes pour la vente des produits ou services visés par la coopération (décisions n° 68/374/CEE de la Commission européenne du 6 novembre 1968 relative à une procédure au titre de l'article 85 du traité CEE (IV/565 – Cobelaz – usines de synthèse), point 7, et n° 68/375/CEE du 6 novembre 1968 relative à une procédure au titre de l'article 85 du traité CEE (IV/507 - Cobelaz – cokeries), point 7).
581. La Commission européenne a également été amenée à considérer une répartition de clients et de marchés intervenant dans un tel contexte comme une restriction de concurrence par objet. Cette répartition résultait en l'occurrence autant de quotas de livraisons aux clients définis périodiquement que de la mise en œuvre d'une clé de répartition des marchés et des clients prédéfinie par les entreprises, en particulier par le biais de l'attribution *ex ante* de zones géographiques de livraison (décisions n° 72/68/CEE de la Commission européenne du 23 décembre 1971, précitée, et n° 80/182/CEE du 28 novembre 1979 relative à une procédure au titre de l'article 85 du traité CEE (IV/29.672 – Floral)).
582. Cette approche s'explique par le fait que de telles pratiques empêchent les entreprises parties à l'accord de fixer librement et d'une manière indépendante le montant et la destination de leur production, d'attirer des acheteurs par des prix plus bas et des conditions plus favorables, et en fin de compte privent ces derniers de la possibilité de choix entre plusieurs offres différentes (décision n° 72/68/CEE de la Commission européenne du 23 décembre 1971 relative à une procédure au titre de l'article 85 du traité CEE (IV/595 – Nederlandse Cement-Handelmaatschappij NV), point 7).

Sur le contexte économique dans lequel s'insèrent les accords de commercialisation entre les entreprises en cause

583. Au regard du contexte économique dans lequel s'insèrent les structures de commercialisation France Farine et Bach Mühle, les entreprises en cause soutiennent que ces structures ne peuvent pas constituer des ententes anticoncurrentielles. A cet effet, elles avancent deux séries d'arguments.
584. Premièrement, elles soutiennent qu'il n'existe pas de rapport de concurrence entre elles au sens des articles 101, paragraphe 1, du TFUE et L. 420-1 du code de commerce. Elles font valoir qu'elles sont uniquement des entreprises complémentaires, tant sur le plan technique que géographique. Elles ajoutent que leur regroupement au sein de structures de commercialisation n'est pas susceptible d'engendrer des restrictions de concurrence.
585. Deuxièmement, elles soutiennent que, en tout état de cause, les structures de commercialisation France Farine et Bach Mühle ne sont pas concrètement de nature à engendrer des restrictions de concurrence, au sens des articles 101, paragraphe 1, du TFUE et L. 420-1 du code de commerce, dans la mesure où leur constitution respective était nécessaire aux entreprises en cause pour opérer sur le marché sur une base nationale, en réponse aux demandes en ce sens de la grande distribution et des enseignes du *hard discount*. Compte tenu des demandes spécifiques de ces deux types de clients et de leur contre-pouvoir d'achat, les entreprises en cause se considèrent comme étant individuellement dans l'impossibilité de livrer l'intégralité de la demande de farine en sachets en France et, donc, de formuler des offres crédibles et compétitives à l'égard de ces clients.

Sur le rapport de concurrence entre les entreprises en cause

586. Le rapport de concurrence entre les entreprises parties à un accord de coopération est un élément essentiel d'analyse, dans la mesure où, avec d'autres, il donne une indication du degré de coordination possible des comportements de ces entreprises sur le marché et de l'ampleur de la réduction d'autonomie que les accords en cause pourraient engendrer.
587. C'est au regard de ce degré de coordination possible des comportements que la qualité de concurrents est pertinente. Une telle coordination peut avoir lieu entre des concurrents existants ou potentiels sur les marchés, ces derniers pouvant limiter leur autonomie en décidant de ne pas rentrer en concurrence, pour le futur, avec les acteurs qui y sont déjà présents.
588. Des entreprises sont considérées comme concurrentes dès lors qu'elles exercent les unes sur les autres un rapport de concurrence existant ou potentiel. Les lignes directrices précitées en donnent la définition suivante :

« Le terme de « concurrents » désigne à la fois les concurrents existants et les concurrents potentiels. Deux entreprises sont traitées comme des concurrents existants si elles opèrent sur le même marché en cause. Une entreprise est considérée comme un concurrent potentiel d'une autre entreprise si, en l'absence d'accord, il est probable qu'en cas d'augmentation légère mais durable des prix relatifs, elle consentirait rapidement les investissements supplémentaires ou les autres coûts d'adaptation nécessaires pour pouvoir entrer sur le marché en cause sur lequel opère l'autre entreprise. L'évaluation de cette condition doit être fondée sur des motifs réalistes, la

possibilité d'entrer sur le marché n'étant pas suffisante si elle est purement théorique » (point 10 des lignes directrices sur les accords de coopération horizontale).

589. Dans les cas où des entreprises sont actives sur le même marché de produits, mais sur des marchés géographiques différents, un accord de coopération entre elles touchant à la commercialisation de produits ou services peut, indépendamment du fait que les acteurs présents sur l'un de ces marchés peuvent constituer des concurrents potentiels sur l'autre marché, conduire à des restrictions de concurrence en raison de son objet même dès lors que cet accord tend au cloisonnement des marchés (lignes directrices sur les accords de coopération horizontale, points 227 et 236). C'est pour cette raison que les lignes directrices *« couvrent aussi des accords de coopération horizontale entre des entreprises non concurrentes, comme par exemple entre deux entreprises opérant sur le même marché de produits mais pas sur les mêmes marchés géographiques, tout en n'étant pas des concurrents potentiels. »* (point 1).
590. En l'espèce, les entreprises en cause sont, à tout le moins, des concurrents potentiels dans le secteur de la farine en sachets, qu'elle soit commercialisée auprès de la grande distribution ou des enseignes *hard discount*.
591. L'argument tiré de ce qu'elles ne seraient que complémentaires doit être écarté, dans la mesure où il est indéniable qu'elles produisent toutes de la farine en sachets par leurs propres moyens. Elles accomplissent donc le même métier, selon les mêmes techniques. Les meuniers reconnaissent eux-mêmes que la farine est un produit atone, sans valeur ajoutée et dont la technique de fabrication est parfaitement maîtrisée par chacun d'entre eux. Toutes les entreprises en cause ont donc la capacité de produire tous types de farine de blé répertoriés selon leur taux de cendre. Il est cependant à noter que, en pratique, la majeure partie de la demande se concentre sur les types de farine 45 et 55, qui sont produits par l'ensemble des entreprises en cause.
592. Il résulte de ce qui précède que les entreprises en cause sont, en pratique, des concurrents sur le marché de la farine de blé tendre en sachets, quel que soit le canal de distribution envisagé.
593. S'agissant de la complémentarité géographique entre elles, les entreprises en cause estiment qu'elles n'exercent aucune pression concurrentielle les unes sur les autres, dès lors qu'elles ne sont actives que sur des zones géographiques régionales, définies par les coûts de transport qui limiteraient en pratique leurs possibilités de livraison autour de leurs sites d'ensachage à un rayon de 300 kilomètres. Selon l'étude économique fournie par France Farine au soutien de ses observations sur le rapport, *« la couverture à l'échelle du territoire des besoins des enseignes de la grande distribution ne peut donc être obtenue dans des conditions économiquement satisfaisantes qu'à partir de la mise en commun des capacités de production, et plus particulièrement d'ensachage, des différents actionnaires de France Farine. »*
594. La délimitation du marché géographique se fondant sur un rayon de livraison de 300 kilomètres est issue de la pratique décisionnelle des autorités de concurrence en matière de contrôle des concentrations, et notamment de la décision du ministre chargé de l'économie concernant l'acquisition du Groupe Meunier Celbert par la société Ariane Meunerie (Lettre C 2008-30 du ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi du 22 mai 2008, aux conseils de la société Groupe Epis-centre, relative à une concentration dans le secteur de la meunerie, publiée au BODACC n° 5 du 19 juin 2008). Or, pour l'ensemble des marchés en cause (qui ne se limitaient pas à la farine en sachets), le ministre a laissé leurs définitions ouvertes dès lors qu'elles n'avaient aucune incidence sur l'impact concurrentiel de la concentration. Par ailleurs,

il ressort de la lettre même de cette autorisation que les parties avaient à l'époque soutenu que le marché géographique de la vente de farine de blé tendre en sachets était au minimum transrégional, voire national.

595. Les éléments du dossier font ensuite ressortir que l'implantation géographique des sites d'ensachage sur le territoire français n'a pas évolué depuis 1965 pour les entreprises en cause. L'Autorité note qu'il n'est pas exclu que cette situation de fait, qui structure les rapports de concurrence entre les entreprises, soit le résultat direct des accords visés par les griefs, qui auraient figé le *statu quo* concurrentiel de manière artificielle, sur l'ensemble du territoire national depuis cette date.
596. La dimension géographique des marchés peut en toute hypothèse être plus large que les seules zones sur lesquelles des entreprises sont actives à titre exclusif, celles-ci pouvant se recouper partiellement ou se juxtaposer, créant ainsi des conditions de concurrence à une échelle plus vaste. La dimension géographique pourra alors tenir compte de cette juxtaposition des zones d'influence. Or, en l'occurrence, les zones d'exclusivité d'exploitation des marques de France Farine sont partagées par plusieurs meuniers commettants et se juxtaposent donc entre elles, établissant l'existence d'une concurrence entre ces entreprises (cotes 4451 et 4452).
597. A cet égard, il faut noter que la zone géographique desservie par un concurrent n'est pas une donnée *a priori*, qui serait indépendante du processus concurrentiel opposant les concurrents sur le marché. En effet, chaque acheteur détermine l'acteur qui va l'approvisionner en comparant les prix des offres. Si ceux-ci intègrent les coûts de transport supportés par les offreurs pour livrer le client, alors le coût de transport est une variable par laquelle la concurrence s'exprime. Si les coûts de transport sont payés directement par les acheteurs, ceux-ci comparent tout de même les différentes offres sur la base de la somme des prix d'achat et des coûts de transport. Les acheteurs qui choisissent un offreur donné sont ceux pour qui ce total (la somme du prix d'achat et du coût de transport) est le plus faible auprès de cet offreur. Ainsi, les zones finalement servies par les différents concurrents résultent-elles de l'intensité du jeu concurrentiel entre eux.
598. De plus, les entreprises en cause n'apportent pas de preuves selon lesquelles elles auraient été dans l'impossibilité de consentir les investissements nécessaires pour diversifier leur implantation géographique, notamment en créant de nouvelles usines d'ensachage dans certaines régions dans lesquelles elles ne sont pas présentes. Au contraire, les éléments du dossier font apparaître que certaines entreprises non mises en cause au titre du grief n° 2, ont pu utilement procéder à de tels investissements afin de diversifier leur implantation géographique pour fournir de la farine en sachets en France, y compris à des offreurs procédant par appels d'offres nationaux. C'est en particulier le cas de Moulins Soufflet dans le courant des années 90 et de Bindewald, qui est une entreprise familiale allemande (cote 13 965). Par ailleurs, certaines des entreprises en cause appartiennent à des groupes de sociétés (Nutrixo, Epis-Centre, et Soufflet) de taille importante et disposant de ressources conséquentes. Ces dernières sont de nature à leur permettre d'effectuer les investissements nécessaires pour s'assurer une couverture plus globale du point de vue territorial en ce qui concerne l'activité d'ensachage.
599. L'ensemble des éléments décrits précédemment confirme que les entreprises en cause sont, à tout le moins, des concurrents potentiels. L'argument relatif à l'absence de concurrence géographique entre les parties doit donc être écarté.

600. Par ailleurs, les pratiques en cause sont de nature à affecter la concurrence au sens des articles 101, paragraphe 1, du TFUE et L. 420-1 du code de commerce en ce qu'elles tendent par leur nature même au cloisonnement des marchés (voir paragraphe 589 ci-dessus).

Sur la capacité des entreprises en cause à proposer une offre crédible

601. En réponse à l'argument des entreprises selon lequel, d'une part, leur regroupement était demandé par les clients eux-mêmes sur une base nationale et, d'autre part, chacune d'entre elles était, dans ces conditions, dans l'impossibilité de fournir à elle seule l'intégralité de la demande française, l'Autorité souligne que les pièces du dossier font ressortir une situation très différente de celle alléguée.
602. En premier lieu, la capacité d'un meunier à fournir l'intégralité des besoins en France en farine en sachets ne paraît pas être une condition nécessaire pour pénétrer ou être présent sur le marché. En effet, les possibilités d'accès au marché dépendent, non de la capacité à fournir l'intégralité du marché, mais de celle à fournir une partie de ce dernier, substantielle ou non, sous la forme de l'approvisionnement de certains clients. Il est, à cet égard, injustifié de considérer, que, pour qu'un meunier puisse exercer son activité en France, il devrait être en mesure de livrer individuellement les 250 000 à 300 000 tonnes de farine en sachets que la consommation française annuelle représente.
603. En deuxième lieu, s'il a effectivement été constaté que les acheteurs, particulièrement ceux des enseignes du *hard discount*, ont tendance à privilégier des offres centralisées, notamment au niveau national et sur une base annuelle, il n'en demeure pas moins que, d'une part, une partie de l'approvisionnement des centrales de la grande distribution continue de se faire sur une base ponctuelle par des commandes ciblées tout au long de l'année et, d'autre part, que les acheteurs eux-mêmes privilégient un approvisionnement en farine en sachets multi-sources, sur la base de plusieurs fournisseurs, pour limiter les risques de rupture de leurs approvisionnements.
604. A ce titre, System U a déclaré : « *Nous cherchons des fournisseurs ayant la capacité de livrer sur des volumes importants sans qu'ils soient en dépendance économique avec nous* » (cote 10 395). Cette déclaration a été confirmée lors de la séance des 10 et 11 octobre 2011. Pour sa part, Intermarché indique : « *Pour les farines MDD : nous procédons toujours par appel d'offres via AGENOR annuellement. Chaque année il est lancé avec une dizaine de fournisseurs et nous en retenons trois ou quatre pour être sûr que nos points de vente soient toujours approvisionnés. Nos fournisseurs cette année sont : ELCA (allemand), AMO, Friessinger (allemand) (...) Pour les farines PP : Nous procédons également par appel d'offres et représente 9,8% en valeur et 25,6 % en volume (marque Top Budget). Les mêmes fournisseurs peuvent faire le MDD et le PP* » (cote 10 432).
605. Ces déclarations confirment qu'il n'est pas nécessaire, pour que les entreprises soient sélectionnées par certains de leurs clients, qu'elles soient en mesure de leur fournir l'ensemble de leur approvisionnement annuel : les enseignes de la distribution préfèrent, le plus souvent diversifier leurs sources d'approvisionnement. *A fortiori*, il n'est pas nécessaire d'avoir la capacité de fournir l'intégralité du volume consommé en France annuellement pour accéder et demeurer sur le marché.
606. Enfin, les pièces au dossier montrent, sur la base d'une comparaison entre les tonnages produits annuellement par les entreprises en cause et les volumes requis par les appels d'offres des clients, que de nombreuses entreprises en cause seraient en

capacité de fournir, pour une année donnée, au moins l'intégralité de l'approvisionnement d'un client requérant des quantités particulièrement importantes en France (supérieures à 15 000 tonnes). Grands Moulins de Paris a lui-même déclaré que sa capacité de production annuelle de farine en sachets était de 80 000 tonnes par an.

607. En effet, les tonnages de farine en sachets des entreprises en cause, transitant par le biais de France Farine et de Bach Mühle (ce qui exclut les volumes vendus par ailleurs individuellement, comme dans le cas de Moulins Soufflet et de Grands Moulins de Paris pour la farine « MDD » ou de Grands Moulins de Strasbourg pour la farine « *hard discount* »), sont les suivants (volumes en kilogrammes) :

	2005	2006	2007
France Farine+Bach Mühle	118 946 050	129 891 342	136 515 097
CANTIN	11 498 801	12 184 445	15 082 978
AMO	24 964 821	29 562 389	30 685 135
GMP	17 085 969	19 409 159	20 378 631
STORIONE	18 377 043	20 380 234	20 567 632
GMS	20 836 802	22 623 716	22 100 052
EUROMILL	19 947 924	21 427 907	22 395 144
SOUFFLET (via Bach Mühle)	6 256 000	4 416 000	5 580 000

608. Ces chiffres sont à comparer avec les volumes commandés lors des appels d'offres de certains clients comme Système U, Lidl ou Carrefour. :

System U, appel d'offre 2009 (cote 10 388) :

1°) farine ménagère T55 Bien Vu 1 kg : 3 850 000 unités de vente conditionnée ;

2°) farine de blé pâtissière U 1 kg : 2 350 000 unités de vente conditionnée ;

3°) farine fluide U 1 kg : 1 920 000 unités de vente conditionnée.

LIDL (cote 10 401) :

Année	Farine type 45, 1kg Marque Lidl	Farine type 00, 1kg Marque Gruau d'Or	Farine fluide, 1kg Marque <i>Francine</i>	Préparation à base de farine pour pain Marque Lidl
	Volume kg	Volume kg	Volume kg	Volume kg
2003	18 645 891	630 402		
2004	20 236 564	717 024		
2005	20 452 432	616 704		
2006	19 419 617	583 176		2 344 356
2007	19 714 586	684 552	705 550	6 484 884
2008	21 902 638	653 136		7 269 084

Carrefour (farine et préparation « MDD » et « PP ») (cote 10 454) :

Années	Volumes en kg
2003	13 000 000
2004	20 100 000
2005	23 500 000
2006	24 300 000
2007	26 500 000
2008	30 000 000

609. Enfin, l'argument selon lequel les clients des meuniers eux-même demanderaient à pouvoir négocier avec un regroupement n'est pas de nature à faire obstacle à la qualification de restriction de la concurrence par objet ou par effets. Indépendamment du fait que le dossier démontre que certains clients acceptent au contraire de négocier avec telle ou telle entreprise prise individuellement, d'une part, et du fait, constaté plus haut, qu'il n'est pas démontré qu'un tel regroupement réponde à une nécessité économique, d'autre part, il résulte en effet de la jurisprudence constante de l'Union que les buts poursuivis par un accord, à les supposer légitimes, sont sans incidence sur la qualification au regard des règles de concurrence dès lors qu'il est établi, en application des critères énoncés par la jurisprudence constante, qu'il a un objet anticoncurrentiel (arrêt de la Cour de justice du 20 novembre 2008, Beef Industry Development Society et Barry Brothers, précité, point 21, et du 6 avril 2006, General Motors/Commission, C-551/03 P, Rec. P. I-3173, point 64).
610. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que, compte tenu du contexte économique propre au secteur de la farine en sachets, les entreprises en cause sont en mesure de livrer individuellement des quantités de farine en sachets importantes en France à des clients et, ainsi, d'accéder au marché sans qu'il soit nécessaire pour elles de devoir fournir individuellement l'intégralité du marché français et de procéder à un regroupement entre elles à cet effet. L'argument des entreprises en cause doit donc, sur ce point, être écarté.

b) Sur les pratiques constatées dans le cadre de France Farine (grief n° 2)

611. L'Autorité appréciera les pratiques constatées dans le cadre de France Farine selon la grille d'analyse exposée aux paragraphes 569 et suivants ci-dessus à propos de l'appréciation des accords de commercialisation en commun entre concurrents.
612. L'objet ou l'effet anticoncurrentiel ne ressort pas, pris isolément, des statuts dont a été dotée l'entreprise commune de France Farine au moment de sa création. Ces statuts, qui lui attribuent un rôle de mandataire à titre non-exclusif de ses associés aux fins de la commercialisation de farine en sachets, ne font pas apparaître de clauses statutaires qui seraient par elles-mêmes restrictives de concurrence dans le contexte de l'époque.

613. Néanmoins, au regard notamment des caractéristiques contractuelles qui régissent la gestion et le fonctionnement de l'entreprise commune France Farine, et de certaines modalités de fonctionnement de cette dernière, que ses associés ont eux-mêmes définies, il convient de constater que celle-ci a pour objet d'empêcher, de fausser ou de restreindre la concurrence au sens des articles 101 du TFUE, et L. 420-1 et L. 420-4 du code de commerce.
614. Par son fonctionnement et son intervention sur le marché, France Farine permet en effet aux meuniers qu'elle réunit d'éliminer de façon artificielle toute concurrence entre eux en ce qui concerne le prix de la farine en sachets, fixé en commun, et la livraison des clients, effectuée suivant une règle prédéfinie ensemble.
615. En particulier, les modalités d'organisation et de fonctionnement de France Farine, telles que décrites aux paragraphes 240 à 260 de la présente décision, ont conduit les entreprises en cause à donner concomitamment à France Farine la prérogative de négocier pour leur compte avec les clients de la grande distribution, de fixer en commun le prix de la farine en sachets qu'elle a pour fonction de commercialiser (farines à marque, farines sous marques de distributeurs et farines premiers prix), ainsi que d'organiser un système de répartition des clients de la grande distribution en fonction d'une clé de répartition fixe consistant en l'attribution des commandes de ces clients à l'usine d'ensachage du commettant le plus proche du lieu de livraison de la commande.
616. Cette conclusion est sans préjudice de l'examen qu'il conviendra d'effectuer de la demande d'exemption individuelle de cette entente au titre des articles 101, paragraphe 3, du TFUE et L. 420-4 du code de commerce présentée par les parties.
617. Seront donc successivement évoqués ci-après :
- l'adhésion des entreprises en cause aux modalités d'organisation et de fonctionnement de France Farine, qui caractérisent un accord au sens de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE et L. 420-1 du code de commerce ;
 - le caractère anticoncurrentiel d'une telle entente ;
 - la question de son éventuelle exemption au regard des articles 101, paragraphe 3, du TFUE et L. 420-4 du code de commerce.

Sur l'accord de volontés portant sur les modalités d'organisation et de fonctionnement de France Farine

618. Pour déterminer s'il existe un accord de volontés sur des pratiques mises en œuvre par l'entremise d'une entreprise commune de commercialisation, l'Autorité doit rapporter la preuve de l'adhésion des entreprises en cause à ces modalités.
619. En l'espèce, les constatations faites aux paragraphes 240 à 260 ci-dessus font apparaître que France Farine obéit, depuis sa constitution le 18 décembre 1965, à une double relation contractuelle avec ses actionnaires (ses statuts, d'une part, et les contrats de commission renouvelés expressement ou tacitement de façon continue depuis sa création, d'autre part) auxquels s'ajoutent des contrats de licence ou sous-licence de marque depuis 1984.
620. Aux termes de ces statuts (cotes 20 278 et s.), la qualité d'actionnaire de France Farine fait que chacun d'entre eux est représenté et engagé par les décisions prises dans ses enceintes d'orientation, de direction et de discussions techniques. Il s'agit :

- de l'assemblée générale (articles 38, 40 et 41 des statuts) au sein de laquelle les pièces du dossier montrent que « *la prise de décision s'opère, historiquement bien que non statutairement, à l'unanimité des associés de France Farine* » (cote 14 471) ;
 - du conseil d'administration (articles 22 et 23 des statuts) auquel l'ensemble des actionnaires de France Farine participe ;
 - du comité de pilotage commercial et marketing (antérieurement dénommé commission commerciale) auquel participe l'ensemble des représentants des actionnaires en vue de se prononcer sur les propositions d'opérations commerciales.
621. Les pièces du dossier montrent également que c'est au sein de ce dernier comité qu'ont lieu certaines discussions sur le prix et les volumes livrés. La présence de l'ensemble des actionnaires dans ces différents organes révèle, à tout le moins, qu'ils ne peuvent ignorer les modalités de fonctionnement de France Farine ainsi que les résultats de sa gestion quotidienne.
622. Par ailleurs, le positionnement commercial de France Farine sur le marché est régi par le contrat de commission que l'ensemble de ses associés ont signé avec elle (cotes 4 786 et 14 027) depuis sa constitution en 1965. Aux termes de ce contrat, France Farine agit en tant que commissionnaire non-exclusif au nom et pour le compte de ses associés, pour commercialiser la farine en sachets qu'ils lui apportent. Les actionnaires sont donc juridiquement identifiés comme des commettants et France Farine comme commissionnaire à la vente pour le compte de ces derniers, qu'elle représente dans les négociations commerciales.
623. C'est ainsi en cette qualité de commissionnaire que France Farine intervient pour la commercialisation de la farine en sachets fournie par ses commettants/associés, comme le rappelle encore l'article 2 des contrats de commission conclus en 1995, selon lequel ces contrats ont pour objet de « *conférer à France Farine le soin de négocier et de conclure de manière non exclusive sur le territoire national les ventes de farines en sachets conditionnés par [le commettant], ainsi qu'éventuellement tout autre produit [du commettant] après accord entre les parties. France Farine agit en son nom, pour le compte de [son commettant] et procède à la facturation et à l'encaissement des produits vendus* » (cotes 20 250 et s.). Ce positionnement sur le marché est également confirmé par les déclarations de France Farine.
624. De plus, le statut de commettant est indissociable de celui d'actionnaire de France Farine, seuls les actionnaires étant habilités à conclure avec elle un contrat de commission.
625. La conjonction, pour chaque entreprise en cause, du statut d'actionnaire et de commettant de France Farine permet de considérer qu'elle adhère aux modalités d'organisation et de fonctionnement de France Farine, en ce qui concerne toute opération touchant à sa politique commerciale et à la manière dont elle fonctionne sur le marché. Cette conclusion vaut pour l'ensemble des actionnaires de France Farine qui se sont succédé depuis 1965, non pas en cette qualité en tant que telle, mais en raison du rôle que chacun est amené à jouer, via les contrats de commission, dans la détermination de la stratégie de France Farine sur le marché conformément à ses statuts. Ceux-ci comprennent Grands Moulins de Paris (depuis au moins le 24 décembre 1992), Euromill Nord (depuis au moins le 31 mai 1996), Minoteries Cantin (depuis le 4 juillet 1979), Groupe Meunier Celbert (depuis au moins le 31 décembre 1990 au titre de sa filiale AMO Moulins de la Gare) (cote 12 134).

626. De plus, l'exploitation des marques « *Francine* » et affiliées, propriétés de France Farine, repose depuis 1984 sur des contrats de licence de marque au profit des commettants de France Farine, qui ont le droit de sous-licencier l'exploitation de ces marques à leurs filiales s'ils le jugent opportun. Ces contrats de licence organisent, entre autres, l'exploitation territoriale des marques en fonction de zones géographiques exclusives ou partagées (dans la limite de deux commettants), annexées à chaque contrat de licence de marque (cotes 4 783, et 14 467 et s.). L'adhésion au système de répartition géographique visant à exploiter les marques de France Farine résulte de la signature du contrat de licence de marque, ou du contrat de sous-licence associé.
627. A la différence des autres entreprises visées, Grands Moulins de Strasbourg n'est pas actionnaire de France Farine, ni liée à elle par un contrat de commission. Contrairement à ce qui vient d'être exposé pour Euromill Nord, Grands Moulins de Paris, Groupe Meunier Celbert et Minoteries Cantin, l'adhésion de Grands Moulins de Strasbourg à l'accord n'est donc susceptible d'être caractérisée que dans la mesure où des indices, autres que la qualité d'actionnaire combinée à celle de commettant, permettent d'en rapporter la preuve.
628. Il faut à cet égard rappeler que Sofracal, société mère de Grands Moulins de Strasbourg, détient 12,5 % du capital de France Farine. Or, c'est en s'appuyant sur cet élément que Grands Moulins de Strasbourg - qui est active dans le secteur de la farine en sachets contrairement à sa société mère, Sofracal (cote 13 711) - s'est, en pratique, présentée comme jouissant d'une situation analogue à celle d'un actionnaire commettant, notamment auprès des autres actionnaires commettants de France Farine.
629. De son côté, France Farine considère elle-même que Grands Moulins de Strasbourg est le titulaire du contrat de commission qui la lie au groupe GMS (cote 4 786). Ensuite, la personne physique représentant le groupe GMS au sein des structures de contrôle ou d'organisation de France Farine décrites plus haut est explicitement identifiée comme étant le représentant de l'entreprise Grands Moulins de Strasbourg, et non de Sofracal (cote 254). En 2006, il s'agissait de M. Bertrand E..., qui occupait à la fois des fonctions dirigeantes au sein de Grands Moulins de Strasbourg et de Sofracal. Enfin, Grands Moulins de Strasbourg est le titulaire en propre d'un contrat de sous-licence lui permettant d'exploiter les marques de France Farine, conclu avec Sofracal dès 1984
630. L'ensemble de ces éléments constitue un faisceau d'indices démontrant que, sans être formellement actionnaire ou commettant de France Farine, Grands Moulins Strasbourg a participé directement au fonctionnement de France Farine depuis le 25 mai 1966, date d'entrée dans le capital de France Farine de la société Sofracal.
631. Par ailleurs, les parties ont informé l'Autorité, pièces à l'appui, que l'ensemble de l'actionnariat de France Farine avait été regroupé en une seule main le 17 janvier 2012, la société Nutrixxo devenant son unique actionnaire. Dans la mesure où cette réorganisation entraîne la perte de la qualité d'actionnaire pour chacune des autres entreprises en cause, d'une part, et la rupture des contrats de commission qui les liaient à France Farine, d'autre part, l'Autorité considère que leur accord de volontés a pris fin le 17 janvier 2012.
632. Enfin, il ne ressort pas des éléments du dossier que l'existence d'un accord de volonté puisse être rapporté à suffisance de droit pour Grands Moulins Storione. Il convient donc de la mettre hors de cause au titre du grief n° 2.

Sur le caractère anticoncurrentiel de l'entente nouée autour de France Farine

633. S'agissant de la grille d'analyse appliquée pour déterminer si un accord poursuit un objet anticoncurrentiel au sens des articles 101, paragraphe 1, du TFUE et L. 420-1 du code de commerce, l'Autorité renvoie aux paragraphes 431 à 433.
634. La structure France Farine harmonise les prix, alloue les marchés et les clients et limite les livraisons. Ces points seront abordés successivement.

Sur la politique tarifaire conduite par les entreprises en cause au sein de France Farine

635. Il est de jurisprudence constante que la fixation en commun d'un prix par des concurrents est une restriction de la concurrence par son objet même (arrêt du Tribunal du 15 septembre 1998, *European Night Services e.a./Commission*, T-374/94, T-375/94, T-384/94 et T-388/94, Rec. p. II-3141, point 136). A cet égard, ainsi qu'il a déjà été exposé plus haut, la fixation d'un prix unique pour les biens ou services objets d'un accord de commercialisation entre concurrents, ainsi que la mise en œuvre de conditions générales de vente uniformes par l'entreprise commune en charge de la négociation commerciale auprès des clients, équivaut à une fixation de prix (paragraphes 578 et s. ci-dessus).
636. En l'espèce, la concertation sur le prix de la farine en sachets commercialisée par France Farine entre ses commettants était un objectif affiché par ses actionnaires/commettants dès sa constitution. En effet, aux termes de l'article 3 du contrat de commission conclu entre France Farine et ses membres en 1965, il incombait à France Farine de « *respecter les conditions de vente et les tarifs définis par les associés réunis en "administratif-commercial"* » (cotes 20 250 et s.). Cette clause statutaire ne se retrouve plus dans les versions postérieures des contrats de commission telles qu'ils ont été renouvelés.
637. Depuis lors, il a cependant été constaté que l'entreprise commune France Farine négocie elle-même la commercialisation de la farine en sachets produite par ses actionnaires/commettants, et qu'elle est en particulier en charge de la négociation et de la fixation du prix de chaque commande avec les clients actifs au stade de la grande distribution, selon les conditions générales de vente qu'elle a établies en tant que commissionnaire à la vente pour ses commettants (paragraphes 261 à 265 ci-dessus). Dans ce cadre, elle applique, au nom de ses commettants, un prix de cession unique qui concerne les produits commercialisés sous marque Francine (sous forme d'une grille tarifaire prédéfinie unique accompagnée de conditions générales de vente uniformes propres à ces produits), les farines en sachets sous marque de distributeurs ou celles « premier prix ».
638. De plus, les commettants de France Farine sont associés, de manière ponctuelle, à la détermination des prix uniformes proposés, en particulier concernant certaines hausses de prix (cotes 82 à 84, et 3 466), à la détermination de planchers de prix agréés en commun en fonction de leurs coûts de revient (cote 2 476), ou encore à la politique de rabais et de ristournes de France Farine (cote 390).
639. Enfin, ces décisions, qui ont été prises notamment dans le cadre du comité de pilotage commercial et marketing de France Farine, ont été concomitantes avec des échanges nourris sur la politique tarifaire de chaque meunier présent et ont eu pour conséquence de permettre un alignement de leurs politiques générales de vente de farine en sachets, quand il vendent directement leurs produits aux clients (cote 3 505).

640. L'ensemble de ces pratiques, apprécié dans le contexte juridique et économique dans lequel elles ont pris place, ont tendu à permettre aux actionnaires/commettants de France Farine d'éliminer toute concurrence entre eux sur un paramètre essentiel de la concurrence, le prix de la farine en sachets, notamment en donnant à France Farine la prérogative de pratiquer une politique de prix unique pour leur compte. L'objet anticoncurrentiel de ces pratiques est donc établi.
641. Les entreprises mises en cause soutiennent que la fixation d'un prix unique, si elle était avérée, n'aurait pas un objet anticoncurrentiel, car cette politique tarifaire serait indispensable et inhérente au contexte économique et juridique dans lequel s'insère la structure France Farine, en particulier au vu de la réglementation applicable, de certaines considérations concernant la normalisation des produits à marque et du pouvoir exorbitant de négociation de la grande distribution. Aucune de ces considérations n'étant de nature à faire échec à la qualification d'objet anticoncurrentiel ou à la remettre en cause en l'espèce, elles seront examinées en fonction de leur pertinence, dans le cadre de l'appréciation de la demande d'exemption individuelle au titre des articles 101, paragraphe 3, du TFUE et L. 420-4 du code de commerce présentée par les parties (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 15 septembre 1998, *European Night Services e.a./Commission*, précité, point 136).

Sur la répartition des marchés et des clients et la limitation des livraisons

642. Il est de jurisprudence constante que la répartition de marchés et des clients, ainsi que la limitation des volumes, produits ou livrés, entre concurrents est une restriction de la concurrence par objet (voir, par exemple, l'arrêt du Tribunal du 12 septembre 2007, *Prym e.a./Commission*, T-30/05, Rec. p. II-107, points 86 et 87), et qu'il peut en être ainsi y compris dans le cas où les pratiques interviennent via une entreprise commune de commercialisation (paragraphe 581 et suivants ci-dessus).
643. En l'espèce, à la suite de la négociation commerciale avec les clients de la grande distribution, l'entreprise commune procède elle-même à la répartition des commandes reçues. Cette répartition est effectuée, en principe, selon une clé de répartition dont France Farine a donné le contenu : elle transmet la commande « *au meunier le plus proche du site de commande* » (cote 4 816). En pratique, cette clé de répartition fondée sur l'implantation territoriale des sites d'ensachage de chaque commettant équivaut à la désignation de zones géographiques pré-attribuées pour chacun d'entre eux.
644. De plus, comme indiqué aux paragraphes 271 à 278 ci-dessus, les zones de commercialisation exclusives des produits à marque de France Farine sont attribuées par les contrats de licence de marque à chaque commettant, ou de sous-licence de marque (cotes 4 784 et 6 832). Le territoire français (ainsi que certaines zones frontalières ou à l'étranger) est ainsi découpé *a priori* entre les commettants de France Farine, afin que ces derniers ne soient actifs que sur leurs zones attribuées. Les modalités d'organisation et de fonctionnement de France Farine prévoient aussi que cette dernière est en charge de « *veiller à ce que chaque licencié livre les volumes effectivement consommés dans sa zone.* » (cote 6 816).
645. Outre ces principes généraux de répartition systématique des clients et des volumes à livrer, les volumes et les quantités livrées font l'objet d'échanges d'informations entre les commettants de France Farine, en particulier dans le cadre de son conseil d'administration et de son comité de pilotage commercial et marketing. Ils permettent aux commettants d'aligner ou d'adapter leurs stratégies commerciales pour les ventes

qu'ils réalisent en direct avec certains clients, ainsi que de déroger ponctuellement à la clé de répartition préétablie afin de répartir les commandes au mieux de leurs intérêts commerciaux et en fonction de leurs capacités de production respectives disponibles.

646. L'utilisation de la structure France Farine en vue d'assurer une répartition systématique des commandes qu'elle reçoit pour l'ensemble des produits qu'elle commercialise permet aussi à ses commettants de s'abstenir de se faire concurrence, privant ainsi le client de la possibilité de choisir le meunier qui le livrera. Cette répartition des clients contraint par ailleurs la production de chacun des meuniers dans la mesure où ils ne sont plus à même de fixer librement l'importance et la destination de cette dernière.
647. Ce comportement, qui vise à se répartir de façon organisée les clients, les marchés et les volumes de livraisons, contrevient, eu égard à son objet, examiné dans son contexte juridique et économique, aux règles de concurrence.

Conclusion sur l'objet anticoncurrentiel de l'entente nouée autour de France Farine

648. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que les modalités d'organisation et de fonctionnement de France Farine constatées plus haut ont permis aux entreprises en cause de pratiquer un prix unique pour la vente de farine en sachets à destination de la grande distribution, d'aligner leurs politiques tarifaires et commerciales, et de se répartir clients et volumes de livraisons. Il est établi que ces pratiques contreviennent aux articles 101, paragraphe 1, du TFUE et L. 420-1 du code de commerce.

Sur l'exemption des pratiques mises en oeuvre dans le cadre de France Farine

Rappel des principes

649. L'article 101, paragraphe 3, du TFUE prévoit :

« Toutefois, les dispositions du paragraphe 1 peuvent être déclarées inapplicables:

- à tout accord ou catégorie d'accords entre entreprises,*
- à toute décision ou catégorie de décisions d'associations d'entreprises et*
- à toute pratique concertée ou catégorie de pratiques concertées*

qui contribuent à améliorer la production ou la distribution des produits ou à promouvoir le progrès technique ou économique, tout en réservant aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte, et sans:

- a) imposer aux entreprises intéressées des restrictions qui ne sont pas indispensables pour atteindre ces objectifs,*
- b) donner à des entreprises la possibilité, pour une partie substantielle des produits en cause, d'éliminer la concurrence. »*

650. L'article L 420-4 du code de commerce prévoit notamment que *« I.-Ne sont pas soumises aux dispositions des articles L. 420-1 et L. 420-2 les pratiques : (...) 2 dont les auteurs peuvent justifier qu'elles ont pour effet d'assurer un progrès économique, y compris par la création ou le maintien d'emplois, et qu'elles réservent aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte, sans donner aux entreprises intéressées la possibilité d'éliminer la concurrence pour une partie substantielle des produits en cause. »*

651. Tout accord restreignant la concurrence, que ce soit par ses effets ou par son objet, peut en principe bénéficier d'une exemption au titre de ces dispositions (arrêts du Tribunal du 15 juillet 1994, *Matra Hachette/Commission*, T-17/93, Rec. p. II-595, point 85, et du 27 septembre 2006, *GlaxoSmithKline services/Commission*, T-168/01, Rec.p. II-2969, point 233).
652. Afin qu'une pratique puisse être exemptée sur le fondement de ces dispositions, quatre conditions cumulatives doivent être remplies : (1) l'accord doit contribuer à améliorer la production ou la distribution de produits ou services ou à promouvoir le progrès technique ou économique, c'est-à-dire engendrer des gains d'efficacité, (2) les utilisateurs doivent obtenir une part équitable du profit qui en résulte, (3) les restrictions doivent être indispensables pour atteindre ces objectifs et (4) l'accord ne doit pas donner aux entreprises en cause la possibilité, pour une part substantielle des produits ou services en cause, d'éliminer la concurrence.
653. L'article 2 du règlement n° 1/2003 dispose notamment qu' « il incombe à l'entreprise ou à l'association d'entreprises qui invoque le bénéfice des dispositions de l'article [101], paragraphe 3, du traité d'apporter la preuve que les conditions de ce paragraphe sont remplies. » Il ressort de la jurisprudence constante de l'Union et interne que « (...) la personne qui se prévaut de cette disposition doit démontrer, au moyen d'arguments et d'éléments de preuve convaincants, que les conditions requises pour bénéficier d'une exemption sont réunies. » (arrêt de la Cour de justice du 6 octobre 2009, *GlaxoSmithKline Services e.a./Commission*, précité, point 82, et la jurisprudence citée ; voir également l'arrêt de la Cour d'appel de Paris du 14 décembre 2011, *Compagnie Emirates*).
654. A cet égard, l'Autorité est uniquement tenue, aux fins de déterminer si un accord contribue à améliorer la production ou la distribution des produits ou à promouvoir le progrès technique ou économique, d'examiner les arguments de fait et les éléments de preuve fournis par l'entreprise dans le cadre de sa demande d'exemption (arrêt de la Cour de justice du 6 octobre 2009, *GlaxoSmithKline Services e.a./Commission*, précité, point 102).
655. S'agissant de la nature des gains d'efficacité qui sont susceptibles d'être utilement invoqués par les entreprises, il est de jurisprudence constante que, pour pouvoir être exempté au titre de l'article 101, paragraphe 3, du TFUE, et donc de la disposition interne correspondante du code de commerce, un accord doit contribuer à améliorer la production ou la distribution des produits ou à promouvoir le progrès technique ou économique. Cette contribution s'identifie non pas à tous les avantages que les entreprises participant à l'accord en retirent quant à leur activité, mais à des avantages objectifs sensibles, de nature à compenser les inconvénients qui en résultent pour la concurrence (arrêt de la Cour de justice du 13 juillet 1966, *Consten et Grunding/Commission*, 56/64 et 58/64, Rec. p. 429 ; voir également l'arrêt de la Cour de justice du 6 octobre 2009, *GlaxoSmithKline Services e.a./Commission*, précité, point 92 , et l'avis n° 08-A-07 du Conseil du 7 mai 2008 relatif à l'organisation économique de la filière fruits et légumes, paragraphe 64).
656. La communication n° 2004/C 101/08 de la Commission européenne relative à des lignes directrices concernant l'application de l'article 81, paragraphe 3, du traité (JOUE n° C 101 du 27 avril 2004, p. 97), qui peut servir de guide d'analyse utile pour l'Autorité, indique notamment à ce propos :
- « Selon la jurisprudence de la Cour de justice, seuls les avantages objectifs peuvent être pris en compte, ce qui signifie que les gains d'efficacité ne sont pas appréciés du point*

de vue subjectif des parties. Les réductions de coûts permises par le simple exercice du pouvoir de marché par les parties ne peuvent être prises en compte. Ainsi, lorsque des entreprises s'entendent pour fixer des prix ou se partager des marchés, elles réduisent leur production et, par voie de conséquence, leurs coûts de production. Une diminution de la concurrence peut aussi se traduire par une baisse des ventes et des frais de commercialisation. Ces réductions de coûts sont la conséquence directe d'une réduction de la production et de la valeur, et ne génèrent pas d'effets proconcurrentiels sur le marché. Ainsi, elles ne débouchent pas sur la création de valeur par une intégration d'actifs et d'activités, mais permettent simplement aux entreprises concernées d'accroître leurs bénéfices. Dès lors, elles sont sans objet du point de vue de l'article 81, paragraphe 3 » (point 49).

657. S'agissant de l'appréciation des gains d'efficacité allégués par les entreprises, compte tenu de l'objectif même des articles 101, paragraphe 3, du TFUE et L. 420-4 du code de commerce qui est de mettre en regard les inconvénients que l'accord comporte pour la concurrence avec les avantages qui résulteraient selon les parties de cet accord, et de lui seul, l'Autorité ne doit pas uniquement apprécier ces gains d'efficacité allégués au regard de leur nature, de leur intensité et de leurs modalités de réalisation, mais elle doit également s'assurer de l'existence d'un lien entre l'accord et les gains d'efficacité allégués, s'ils sont avérés (point 51 des lignes directrices citées plus haut).

658. Enfin, il faut noter que les lignes directrices visées plus haut indiquent :

« Lorsqu'elles invoquent des gains réalisés sur les coûts, les entreprises sollicitant le bénéfice de l'article 81, paragraphe 3, doivent calculer ou estimer, avec la plus grande précision possible, la valeur des gains d'efficacité et fournir une description détaillée du mode de calcul. Elles doivent en outre décrire la ou les méthodes par lesquelles les gains d'efficacité ont été ou seront réalisés. Les éléments fournis doivent être vérifiables afin de pouvoir établir avec une certitude suffisante que des gains d'efficacité ont été réalisés ou le seront. Si les gains d'efficacité allégués prennent la forme de nouveaux ou de meilleurs produits ou d'autres types de gains non liés aux coûts, les entreprises invoquant le bénéfice de l'article 81, paragraphe 3, sont tenues de décrire et d'expliquer en détail la nature des gains d'efficacité et en quoi ils constituent un avantage économique objectif » (points 56 et 57).

Les arguments avancés et l'appréciation de l'Autorité

659. Toutes entreprises en cause font valoir que la structure France Farine permet d'obtenir des gains d'efficacité qui profitent aux consommateurs.

660. Au titre de ces gains d'efficacité, elles soutiennent en premier lieu que le but même de France Farine, c'est-à-dire la constitution d'un regroupement pour offrir sur l'ensemble du territoire national des produits à des prix attractifs en répondant aux besoins de la grande distribution de façon centralisée au plan national a engendré un progrès économique partagé avec les consommateurs. En deuxième lieu, elles soutiennent qu'un gain d'efficacité inhérent à la structure France Farine tient à l'optimisation de la logistique et des coûts de transport qu'elle permet entre ses différents actionnaires, en assurant une couverture rationalisée et homogène du territoire national en ce qui concerne en particulier les capacités d'ensachage. En troisième lieu, elles avancent que la création de la marque « Francine » est elle-même un gain d'efficacité objectif. Elles font valoir que cette marque d'envergure nationale est, en tant que telle, un gain d'efficacité, dans la mesure où elle constitue un signal

fort de qualité pour les consommateurs, et un « *moteur de l'innovation* » dont d'autres opérateurs du secteur auraient profité par capillarité. A cet effet, France Farine aurait permis l'optimisation des coûts marketing pour le développement de la marque nationale et des économies substantielles de coûts mobilisées, par la suite, pour financer la recherche et développement dans le secteur.

661. Elles n'apportent cependant pas la preuve que le regroupement des meuniers visant à répondre à la demande de la grande et moyenne distribution puisse constituer en l'occurrence un gain d'efficacité susceptible d'être prise en compte au titre des articles 101, paragraphe 3, du TFUE et L. 420-4 du code de commerce.
662. En effet, les éléments apportés par les entreprises à l'appui de cet argument montrent que le regroupement au sein de France Farine a pour but de garantir à ses actionnaires un niveau de prix stable et de se prémunir d'une baisse des prix qui aurait été demandée par la grande distribution, et ainsi de contribuer à l'intérêt économique des associés de France Farine en réduisant l'intensité concurrentielle qui aurait dû les opposer. Par ailleurs, les entreprises ne rapportent pas la preuve que, par une meilleure distribution des produits, la constitution de France Farine ait permis de réduire les prix de la farine en sachets au détail. Enfin, si à l'heure actuelle il est indéniable que la grande distribution dispose d'un fort pouvoir de marché au niveau de l'achat, en revanche à la création de France Farine en 1965 cette dernière commençait à peine à se structurer, comme cela a été relevé dans les conclusions de l'avis n° 97-A-04 du Conseil du 21 janvier 1997 relatif à diverses questions sur la concentration de la distribution ainsi que le rapport de l'Assemblée Nationale du 11 janvier 2000, cité notamment par Groupe Meunier Celbert (cote 13 506).
663. S'agissant de l'optimisation de la logistique et des coûts de transport, l'Autorité admet qu'une telle optimisation, en particulier en vue d'une rationalisation des coûts de transport, pouvait en théorie être susceptible de générer des gains d'efficacité objectifs et sensibles. Pour s'assurer que tel peut être le cas, il faut cependant vérifier la situation qui aurait prévalu en l'absence de l'accord. Il appartient, pour cela, aux entreprises de prouver de façon tangible que l'accord en cause a conduit l'ensemble des entreprises qui y adhèrent à mutualiser leurs ressources en matière de logistique ou à redeploier certaines capacités de production, comme en l'espèce les sites d'ensachage, pour optimiser en commun les circuits de distribution et notamment éliminer, dans le cadre d'un plan global, des structures qui étaient inefficaces d'un point de vue géographique en son absence.
664. En l'espèce, la seule considération « *logistique* » avancée par les parties est celle qui consiste à allouer les clients aux unités d'ensachage selon une attribution prédéfinie sur la base de la localisation. A cet égard, en l'absence de l'accord, le fonctionnement normal du marché aurait selon toute probabilité conduit les clients à s'approvisionner en farine en sachets auprès du meunier qui leur aurait proposé le prix le plus bas, à qualité de produit équivalente. Or, compte tenu de la nature et de la structure des coûts concernant ces produits, la marge des meuniers est fortement conditionnée par les coûts de transport qui sont proportionnels à l'éloignement des lieux de livraison des commandes, comme les entreprises en cause l'ont elles-mêmes soutenu. En conséquence, du point de vue de la concurrence spatiale, les clients auraient eu, en toute hypothèse, naturellement tendance à s'approvisionner auprès du meunier qui dispose du site d'ensachage le plus proche du lieu que ces clients entendent faire livrer. Force est de constater que par rapport à une telle répartition, issue du jeu normal des conditions de marché, celle consistant, par le biais de France Farine, à répartir de façon automatique les commandes des clients au site d'ensachage du

meunier le plus proche du lieu de commande et à interdire toute concurrence entre les fournisseurs ne comporte pas d'avantage suffisamment sensible pour compenser la réduction très significative de la concurrence résultant des mécanismes mis en œuvre.

665. Un avantage objectif sensible (qu'il aurait encore fallu mettre en balance avec la réduction de concurrence constatée en l'espèce) aurait pu être obtenu si les entreprises associées au sein de France Farine avaient procédé dans un but commun à un redéploiement des sites d'ensachage sur le territoire national afin d'obtenir une couverture géographique plus homogène, qui aurait alors amélioré l'efficacité des conditions de livraison des clients. Cependant, tel n'est pas le cas. Interrogés en séance sur le rôle qu'aurait joué France Farine dans le redéploiement des sites d'ensachage – soit par la fermeture d'unités inefficaces par leur technologie ou leur localisation, soit par la création de nouveaux sites plus adaptés à la livraison des plateformes de la grande distribution – les représentants de l'entreprise ont déclaré que les décisions concernant les sites d'ensachage étaient entre les mains des meuniers, France Farine n'intervenant pas sur les questions de localisation ou de suppression.
666. Il résulte de ce qui précède que les parties n'apportent pas la preuve, qui leur incombe, que l'optimisation logistique, telle que décrite par les entreprises et mise en œuvre dans le cadre de France Farine, constitue un gain d'efficacité au sens des articles 101, paragraphe 3, du TFUE et L. 420-4 du code de commerce, et susceptible d'être mis en balance avec les restrictions de concurrence engendrées par cette structure.
667. S'agissant de l'apport prétendu de France Farine en termes d'innovation et de recherche et développement, il est constaté que les entreprises n'apportent aucun élément chiffré en rapport avec les coûts liés à ces investissements, y compris dans l'étude économique fournie.
668. Aucun élément du dossier ne permet par ailleurs d'apprécier l'importance des investissements réalisés pour développer la marque *Francine* et l'innovation qui en aurait résulté. Les seuls exemples d'investissements financés par France Farine figurant au dossier (cote 13 644) sont « *un serveur téléphonique, un serveur minitel et un site internet, donnant des recettes, trucs et astuces aux consommateurs* ». Il est également mentionné que France Farine a « *financé de nombreuses publicités télévisuelles inventives (sur le site internet de l'INA, on trouve 104 références sous la rubrique "publicité Francine")* ». Ces dépenses n'apparaissent pas proportionnées aux frais de structure de France Farine, qui représentent selon ses déclarations « *40 à 50 % du coût de revient par tonne de production de farine en sachets et environ 60 % des sommes reçues par France Farine au titre de son activité propre* » (cote 11 990).
669. Par ailleurs, aucun élément ne montre que les innovations mentionnées par l'étude économique communiquée (comme la farine « *fluide* », les produits « *Francine Gâteaux* » ou « *Francine Suprême* ») sont des investissements risqués ou coûteux. En effet, ces nouveaux produits (comme les mixes ou les farines à pain) sont principalement composés de farine et d'un ou plusieurs autres ingrédients en faible quantité (levure, sucre, chocolat, etc.). Commercialisés en France depuis une dizaine d'années, ils l'étaient auparavant dans d'autres pays, comme sur le marché nord américain (par exemple depuis 50 ans pour les préparations vendues pour *pancakes* sous la marque « *Aunt Jemina* ») ou en Allemagne pour les farines à pain (notamment sous la marque *Dr Oetker*).
670. Ainsi, il apparaît que le niveau d'innovation représenté par les produits de marque « *Francine* » est limité et, en tout état de cause, n'apparaît nullement supérieur à celui

constaté dans d'autres pays où plusieurs marques nationales coexistent, comme l'Allemagne.

671. Le seul élément résultant directement de l'accord entre les entreprises qui puisse être pris en compte, au titre des gains d'efficacité invoqués à l'appui de la demande d'exemption, est le développement d'une marque nationale, telle que « *Francine* », dans la mesure où cette dernière transmet une information aux consommateurs en garantissant un niveau de qualité uniforme du produit.
672. Il résulte de ce qui précède que les gains d'efficacité invoqués en l'espèce par les entreprises ne sont pas établis, hormis celui relatif au développement de la marque « *Francine* ». Il convient donc d'examiner, au regard de ce seul élément, si les restrictions de concurrence mises en place dans le même temps sont indispensables pour atteindre ce gain d'efficacité, et le cas échéant si elles sont compensées par lui.
673. Pour ce faire, il faut vérifier que chaque restriction de concurrence soit raisonnablement nécessaire pour générer le gain d'efficacité en cause (point 78 des lignes directrices sur l'application de l'article 101, paragraphe 3 du TFUE). En l'occurrence, les entreprises doivent rapporter la preuve que, dans le cadre de France Farine, d'une part, la fixation d'un prix unique par les associés et, d'autre part, la répartition systématique des clients à livrer conduisant à une limitation de la production sont raisonnablement nécessaires pour garantir le développement de la marque « *Francine* ».
674. Dans les cas d'accords de commercialisation qui concernent des fixations de prix ou des répartitions de marchés, ces types de restrictions ne peuvent être considérés comme indispensables que dans des cas exceptionnels (point 249 des lignes directrices sur les accords de coopération horizontale visées plus haut).
675. En l'espèce, les entreprises soutiennent que la fixation d'un prix unique dans le cadre de France Farine est nécessaire pour garantir les gains d'efficacité invoqués dans la mesure où elles répondent à une exigence de la grande distribution, d'une part, et où en l'absence d'un prix de cession unique des produits, les meuniers auraient moins d'incitation à investir dans les opérations communes de France Farine, d'autre part. Mais les entreprises ne rapportent pas la preuve d'un tel lien de nécessité, qui est seulement affirmé sans être justifié. Le premier argument est en outre infirmé par le dossier, comme cela a été relevé plus haut. Pour sa part, l'étude économique fournie par France Farine se borne à relever qu'il n'est pas établi que des moyens moins restrictifs de concurrence auraient pu atteindre les gains d'efficacité évoqués. Or, c'est sur l'entreprise qui allègue le caractère indispensable de la restriction de concurrence que repose la charge de cette démonstration.
676. En conséquence, dans la mesure où les entreprises ne rapportent pas la preuve d'un lien de nécessité spécifique entre la fixation d'un prix unique et la répartition des marchés et des clients, d'une part, et le développement de la marque « *Francine* », d'autre part, la nature indispensable des restrictions de concurrence n'est pas établie.
677. Au demeurant, l'Autorité relève à toutes fins utiles que, sur la base des pièces du dossier, des moyens moins restrictifs de concurrence, n'allant pas jusqu'à imposer sur le marché des restrictions de concurrence aussi substantielles, auraient pu être envisagés par les entreprises pour atteindre un objectif similaire, à l'image de la seule mise en commun de moyens pour assurer la mutualisation des coûts de publicité et de marketing nécessaires pour garantir le succès d'une marque nationale commune, tout

en conservant leur pleine autonomie en termes de politique tarifaire et de distribution des produits sous marque.

678. Enfin, il faut souligner que, à supposer même que des moyens moins restrictifs de concurrence n'aient pas été envisageables, les restrictions de concurrence engendrées par France Farine, qui l'apparentent à une entente généralisée sur les prix et les clients, sont telles qu'elles ne peuvent pas être compensées par le développement d'une marque nationale unique.
679. Par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner si les autres conditions de l'exemption prévues par l'article 101, paragraphe 3, du TFUE et l'article L. 420-4 du code de commerce sont remplies, il convient de conclure que n'est pas rapportée par les parties la preuve que les pratiques en cause engendrent des gains d'efficacité compensant les restrictions de concurrence et sont indispensables à cet effet.

c) Sur les pratiques constatées dans le cadre de Bach Mühle (grief n° 3)

680. L'Autorité appréciera les pratiques constatées dans le cadre de Bach Mühle selon la grille d'analyse qu'elle a exposée aux paragraphes 569 et suivants ci-dessus, à propos de l'appréciation des accords de commercialisation en commun entre concurrents.
681. Cette analyse est en grande partie similaire, sous réserve de l'appréciation du contexte juridique et économique entourant les conditions dans lesquelles l'accord s'est noué, à celle concernant l'entreprise commune France Farine. En effet, il s'agit de deux entreprises qui poursuivent le même objectif de commercialisation en commun de farine en sachets, la première sur le segment des *hard discount* et la seconde à destination de la grande distribution, pour le compte de groupes de sociétés identiques, à l'exception de Moulins Soufflet, et de nature à engendrer des conséquences anticoncurrentielles semblables sur le marché.
682. Toutefois, l'appréciation des pratiques nouées dans le cadre de Bach Mühle tiendra compte du fait que les modalités d'organisation et de fonctionnement de celle-ci reposent sur une structure contractuelle moins complexe que France Farine : Bach Mühle n'est notamment pas propriétaire de marques dont elle concède l'exploitation aux entreprises en cause. Ceci s'explique également par le fait que Bach Mühle demande au quotidien une gestion moins complexe en raison de sa clientèle potentielle, se limitant aux enseignes du *hard discount*, et donc plus réduite que celle de France Farine (cotes 4 818 et 4 819). Les enseignes du *hard discount* recourent habituellement aux procédures d'appels d'offres, centralisées au niveau national ou européen, de façon annuelle. Enfin, l'Autorité rappelle que la gestion quotidienne et les prestations de commissionnaires de Bach Mühle sont assurées par France Farine (paragraphes 302 à 305 ci-dessus).
683. A l'instar de France Farine, il ressort de la lecture des statuts de l'entreprise Bach Mühle que l'existence d'un objet anticoncurrentiel ne résulte pas des règles juridiques dont elle s'est dotée au moment où elle a été constituée en tant qu'entreprise commune, c'est-à-dire en décembre 2001.
684. Néanmoins, au regard des caractéristiques contractuelles qui régissent la gestion et le fonctionnement de l'entreprise commune, certaines modalités de fonctionnement de Bach Mühle, que ses associés et commettants ont eux-mêmes définies, ont pour objet d'empêcher, de fausser ou de restreindre la concurrence au sens des articles 101 du TFUE, et L. 420-1 et L. 420-4 du code de commerce.

685. Par son fonctionnement et son intervention sur le marché, Bach Mühle est une organisation qui agit comme une entente généralisée sur les prix de la farine en sachets et sur l'allocation des marchés entre les meuniers qui y participent. En effet, cette entreprise commune de commercialisation fonctionne de telle manière que les meuniers ont éliminé de façon artificielle toute concurrence entre eux en ce qui concerne le prix de ces produits, qu'ils ont fixé en commun un tarif unique et la livraison des clients suivant une règle prédéfinie. Ces pratiques, qui concernent la vente de la majeure partie de la farine vendue en sachets aux enseignes du *hard discount* en France, sont contraires, par leur nature, au principe même du libre jeu de la concurrence, qui suppose que l'autonomie commerciale de ces entreprises soit préservée. Dès lors, il s'agit d'une entente anticoncurrentielle interdite par les dispositions visées plus haut.
686. En particulier, les modalités d'organisation et de fonctionnement de Bach Mühle, telles que décrites aux paragraphes 298 à 312, ont conduit les entreprises mises en cause à donner concomitamment à Bach Mühle la prérogative de négocier pour leur compte avec les clients du *hard discount*, de fixer en commun le prix de la farine en sachets qu'elle a pour fonction de commercialiser à destination de ces derniers, ainsi que d'organiser un système de répartition des clients du *hard discount* en fonction d'une clé de répartition prédéfinie consistant en l'attribution des commandes de ces clients à l'usine d'ensachage du meunier commettant la plus proche du lieu de livraison de la commande.
687. De plus, l'intensité des restrictions de concurrence induites par une telle intervention de Bach Mühle sur le marché est renforcée par l'existence de France Farine, qui regroupait les mêmes acteurs (à l'exception de Soufflet) et maîtrisait de façon artificielle le reste des débouchés du secteur de la farine en sachets, à savoir la grande et moyenne distribution (paragraphes 634 et s. ci-dessus).
688. L'ensemble des entreprises mises en cause, ainsi que Bach Mühle, soutiennent que, si ces pratiques étaient avérées, elles seraient néanmoins exemptables individuellement en vertu des articles 101, paragraphe 3, du TFUE et L. 420-4 du code de commerce.
689. Seront ainsi successivement analysés :
- l'adhésion des entreprises mises en cause aux modalités d'organisation et de fonctionnement de Bach Mühle, qui caractérisent un accord au sens de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE et L. 420-1 du code de commerce,
 - le caractère anticoncurrentiel d'une telle entente ;
 - la question de l'exemption éventuelle de celle-ci au regard des articles 101, paragraphe 3, du TFUE et L. 420-4 du code de commerce.

Sur l'accord de volontés portant sur les modalités d'organisation et de fonctionnement de Bach Mühle

690. Pour déterminer s'il existe un accord de volontés sur des pratiques mises en œuvre par l'entremise d'une entreprise commune de commercialisation, l'Autorité doit rapporter la preuve de l'adhésion des entreprises en cause à ces modalités. C'est en particulier le cas lorsqu'une structure d'organisation contractuelle complexe, mise en place de façon concomitante ou postérieure à la constitution de l'entreprise commune, détermine le comportement de cette entreprise commune sur le marché, comme c'est le cas en l'occurrence pour Bach Mühle.

691. En l'espèce, la structure contractuelle, telle qu'elle a été décrite aux paragraphes 296 à 312 ci-dessus, qui régit la gestion de Bach Mühle depuis sa constitution en tant qu'entreprise commune, le 10 décembre 2001, en définit le rôle, ainsi que les modalités d'organisation et de fonctionnement, sur le secteur de la farine en sachets vendue aux enseignes du *hard discount*.
692. Premièrement, aux termes des statuts de Bach Mühle (cotes 10 245 et s.), ses actionnaires sont membres de droit de l'ensemble de ses organes sociaux, en particulier des assemblées, ce qui leur ouvre le droit de vote et de représentation lors des décisions collectives (article 13 des statuts), et du comité exécutif, auquel le règlement intérieur de Bach Mühle donne pour fonction de « *définir la stratégie commerciale de la société et sa politique commerciale* » et « *d'arrêter les conditions et modalités d'accès aux marchés et de leur exécution* » (article 16 des statuts et articles 1 et 2 du règlement intérieur). Ces conditions d'accès aux marchés ainsi que leurs modalités d'exécution pratiques sont précisées à l'article 5 du règlement intérieur. Dans le cadre de ces organes sociaux, en particulier le dernier cité, la présence de droit des actionnaires de Bach Mühle rapporte la preuve de leur accord de volontés aux modalités d'organisation et de fonctionnement de Bach Mühle.
693. Deuxièmement, le positionnement commercial de Bach Mühle sur le marché est régi par le contrat de commission que l'ensemble des entreprises mises en cause ont conclu avec elle (cotes 8 126 et s.), depuis sa constitution en tant qu'entreprise commune en 2001. Aux termes de ce contrat, Bach Mühle agit au titre de commissionnaire non exclusif au nom et pour le compte des entreprises mises en cause pour commercialiser la farine en sachets à destination des enseignes du *hard discount* produites par ces entreprises. A ce titre, ces entreprises sont juridiquement identifiées comme des commettants et Bach Mühle comme commissionnaire à la vente pour le compte de ces dernières, qu'elle représente dans les négociations commerciales. C'est en cette qualité de commissionnaire à la vente que Bach Mühle intervient sur le marché, et que les modalités d'organisation et de fonctionnement de Bach Mühle sont mises en œuvre.
694. Il résulte de ce qui précède que la conjonction, pour chaque entreprise, du statut d'actionnaire et de commettant de Bach Mühle permet de considérer qu'elle adhère aux modalités d'organisation et de fonctionnement de Bach Mühle, en ce qui concerne toute opération touchant à sa politique commerciale.
695. En l'espèce, il a été constaté, d'une part, que Grands Moulins de Strasbourg, Grands Moulins de Paris, Minoteries Cantin et AMO Moulin de la Gare (au titre du Groupe Meunier Celbert et de l'ensemble de ses filiales) sont actionnaires de Bach Mühle depuis le 10 décembre 2001 (cote 10 240) et, d'autre part, que Moulins Soufflet, Grands Moulins Storione et Euromill Nord sont actionnaires de cette même société depuis le 18 juin 2003 à la suite de l'approbation de leur entrée au capital social par l'assemblée générale extraordinaire de Bach Mühle de ce même jour (cotes 10 211 à 10 214). Par ailleurs, l'ensemble de ces entreprises sont également commettantes de Bach Mühle (à noter que GMS Meunerie l'est pour l'ensemble des filiales de Grands Moulins de Strasbourg) depuis qu'elles ont conclu avec cette dernière un contrat de commission le 20 décembre 2001, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2002 (cotes 8 126 et s.). Ce fait est corroboré par les déclarations de Bach Mühle et sa présentation des faits de l'espèce (cote 4 897). En conséquence, l'accord de volontés est, à tout le moins, caractérisé, au sens de l'article 101, paragraphe 1, du TFUE et L. 420-1 du code de commerce, à compter des dates suivantes :

- le 1^{er} janvier 2002 pour Grands Moulins de Strasbourg, Grands Moulins de Paris, Minoteries Cantin et AMO Moulin de la Gare (au titre du Groupe Meunier Celbert et de l'ensemble de ses filiales), et
 - le 18 juin 2003 pour Moulins Soufflet, Grands Moulins Storione et Euromill Nord.
696. Dans le cas des entreprises Moulins Soufflet, Grands Moulins Storione et Euromill Nord, il convient de s'interroger sur leur accord de volontés pour la période allant du 1^{er} janvier 2002 au 18 juin 2003, dans la mesure où, pendant cette période, elles n'ont été liées à Bach Mühle que par un contrat de commission.
697. Aux termes de ce contrat, les entreprises en cause donnent pour fonction à Bach Mühle d'être leur commissionnaire à la vente pour la commercialisation de farines en sachets à destination des enseignes du *hard discount*. Il apparaît inconcevable qu'en attribuant une telle fonction à Bach Mühle, elles n'aient pas eu, à tout le moins, connaissance des modalités d'organisation et fonctionnement de Bach Mühle, quant à la détermination des prix et à la répartition des commandes, pour cette première période de l'entente. Cette conclusion est corroborée par les mécanismes propres à ces modalités d'organisation et de fonctionnement qui demandent, dans de nombreux cas, une validation explicite au sein du comité exécutif de Bach Mühle des livraisons auxquelles les entreprises s'engagent (voir l'article 5 du règlement intérieur, cotes 10 265 à 10 267). Dans la même optique, il ne peut être admis que ces trois entreprises aient donné leur accord pour que Bach Mühle remplisse cette fonction de commissionnaire à la vente pour leur compte sans avoir des garanties minimales quant à la façon dont les commandes reçues par Bach Mühle seraient par la suite réparties entre les commettants. La seule garantie susceptible de motiver leur choix de conclure le contrat de commission était en l'espèce d'avoir connaissance de la règle du « *moulin le plus proche du site de commande* ». En outre, Grands Moulins Storione et Euromill Nord sont des filiales à 100 % d'Euromill SA (devenue Euromill SAS), qui était actionnaire de Bach Mühle sur la période en cause avant de céder ses parts à ces deux filiales.
698. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que la conclusion du contrat de commission, le 20 décembre 2001, est suffisant pour qualifier l'accord de volontés de Moulins Soufflet, Grands Moulins Storione et Euromill Nord pour la première partie de l'entente. A l'instar des autres entreprises mises en cause, il est donc considéré que ces trois entreprises ont adhéré aux modalités d'organisation et de fonctionnement de Bach Mühle à compter du 1^{er} janvier 2002.
699. Enfin, s'agissant de la date à laquelle l'accord de volontés des entreprises en cause a pu prendre fin, il a été constaté que Bach Mühle avait originellement pour terme le 31 décembre 2010, qui a été tacitement prorogé au 31 décembre 2011 (paragraphe 307 ci-dessus). En l'absence d'information contraire probante de la part de ses actionnaires ou d'elle-même, l'Autorité considère que l'accord de volontés a pris fin à cette dernière date.
700. En ce qui concerne plus spécifiquement Moulins Soufflet, cette société a rompu, de sa propre initiative, son contrat de commission avec Bach Mühle avec effet le 31 décembre 2009 (cote 12 842). L'Autorité considère que cette rupture contractuelle, dans la mesure où elle concrétise la volonté de Moulins Soufflet de ne plus adhérer aux principes de fonctionnement de Bach Mühle pour la commercialisation de farine en sachets à destination des enseignes du *hard discount* et de s'en distancier sans équivoque, marque la fin de son accord de volontés.

701. En conclusion, il est établi que l'ensemble des entreprises en cause au titre du grief n° 3 ont adhéré aux modalités d'organisation et de fonctionnement de Bach Mühle du 1^{er} janvier 2002 au 31 décembre 2011, à l'exception de Moulins Soufflet dont l'adhésion a cessé le 31 décembre 2009.

Sur le caractère anticoncurrentiel de l'entente nouée autour de Bach Mühle

702. S'agissant de la grille d'analyse appliquée pour déterminer si un accord constitue une restriction par objet au sens des articles 101, paragraphe 1, du TFUE et L. 420-1 du code de commerce, l'Autorité renvoie aux développements précités aux paragraphes 431 à 433.

Sur la politique tarifaire conduite par les entreprises en cause au sein de Bach Mühle

703. Il est de jurisprudence constante que la fixation en commun d'un prix par des concurrents est une restriction à la concurrence par son objet même (arrêt du Tribunal du 15 septembre 1998, *European Night Services e.a./Commission*, T-374/94, T-375/94, T-384/94 et T-388/94, Rec. p. II-3141, point 136). A cet égard, ainsi qu'il a déjà été exposé plus haut, la fixation d'un prix unique pour les biens ou services objets d'un accord de commercialisation entre concurrents, ainsi que la mise en œuvre de conditions générales de ventes uniformes par l'entreprise commune en charge de la négociation commerciale auprès des clients, équivaut à une fixation de prix (paragraphes 578 et s. ci-dessus).
704. En l'espèce, dans le cadre du comité exécutif de Bach Mühle, ses actionnaires se concertaient sur le niveau de prix de la farine en sachets que Bach Mühle proposait, par la suite, aux clients du *hard discount*. En effet, aux termes de l'article 5 du règlement intérieur de Bach Mühle, ce comité avait pour fonction de déterminer les « *conditions d'accès aux marchés* » (qui sont entendues en l'espèce comme les conditions d'accès aux clients du *hard discount*), parmi lesquels l'élément essentiel est la fixation du prix des produits proposés. C'est uniquement sur cette base prédéfinie que Bach Mühle avait mandat d'aller démarcher les clients en question, notamment lorsqu'ils lancent des appels d'offres pour se fournir en farine en sachets (cotes 10 263 et s.).
705. Le prix des produits proposés par Bach Mühle était donc déterminé, de façon coordonnée, par les meuniers adhérents, qui éliminaient toute concurrence par les prix pour les produits livrés par cette structure commune de vente. Au surplus, les meuniers limitaient leur autonomie dans l'hypothèse où ils voulaient répondre individuellement aux appels d'offres lancés par les enseignes de *hard discount*.
706. La fixation en commun de prix entre meuniers concurrents a également eu lieu tout au long de la phase de négociation entre Bach Mühle (dans les faits assurée par la force commerciale de France Farine) et des clients, dans la mesure où « [l]orsqu'un acheteur demand[e] que les produits des [entreprises en cause] lui soient vendus à un prix plus bas que celui initialement proposé, en fonction de contreparties réelles proposées par l'acheteur, les Directeurs se réuniront afin de décider s'ils acceptent ou non de livrer au **nouveau prix demandé** par cet Acheteur. Cette demande sera acceptée si la moitié au moins des Directeurs peuvent et acceptent de satisfaire dans ces conditions à la commande de l'Acheteur » (soulignement et caractère gras ajoutés, cotes 10 265 et 10 266).
707. La concertation entre meuniers concurrents sur le prix de la farine en sachets à destination des enseignes du *hard discount* a effectivement été mise en œuvre dans le

cadre du comité exécutif de Bach Mühle. En effet, de nombreux compte-rendus de ces réunions indiquent que « *les conditions d'accès au marché* » et « *modalités d'exécution des marchés* » ont été discutées et agréées selon les règles définies par le règlement intérieur (voir par exemple cotes 10 032, 10 033, 10 034, 10 035, 10 036, 10 037, 10 288, 10 292 et 10 293). En particulier, certains compte-rendus font état de discussions sur les prix entre les commettants de Bach Mühle, visant à s'accorder sur des hausses de prix concernant le tarif unique proposé de façon générale (cote 10 032) ou pour un client donné, comme Aldi, Norma ou Lidl (cote 10 273).

708. Cela a conduit à établir un prix unique par client livré pour les produits commercialisés par Bach Mühle, qui appliquait par principe à tous les clients des conditions générales de vente uniformes. En effet, le fait que les meuniers adhérents s'abstiennent de se faire concurrence par les prix, en utilisant la structure Bach Mühle, a conduit à ce que le prix proposé pour chaque client soit identique, quel que soit le meunier en charge de le livrer.
709. Ainsi, des listes de tarifs appliqués par Bach Mühle ont été saisies dans les locaux de France Farine lors des opérations de visite et de saisie (cotes 376 à 384). Elles font apparaître que, pour un client donné (Aldi, ED, Lidl, etc.), le prix facturé pour tous les livreurs de la commande en question est strictement identique, quel que soit le livreur désigné pour effectuer la livraison. A titre d'exemple, au 1^{er} novembre 2007, la farine de type 45 au client Aldi était facturée au prix unique de 0,4690 euros par kilogramme par les commettants Grands Moulins de Paris, Grands Moulins Storione, Moulins Soufflet et Grands Moulins de Strasbourg.
710. Enfin, des échanges d'informations entre les commettants de Bach Mühle sur les prix pratiqués ont été constatés en rapport avec la farine en sachets à destination du *hard discount*, que ce soit lors des discussions du comité exécutif ou directement par leur diffusion aux commettants (cotes 376 à 384).
711. A l'instar de ce qui a été conclu pour les pratiques mises en œuvre dans le cadre de France Farine, l'ensemble de ces pratiques, par leur objet apprécié dans leur contexte juridique et économique, conduit les commettants de Bach Mühle, qui sont par ailleurs concurrents, à réduire très substantiellement entre eux la concurrence sur un de ses paramètres essentiels, le prix de la farine en sachets. Les entreprises mises en cause ont donc contrevenu aux règles de concurrence.

Sur la répartition des marchés et des clients et la limitation des livraisons

712. Il est de jurisprudence constante que la répartition de marchés et des clients, ainsi que la limitation des volumes, produits ou livrés, entre concurrents est une restriction à la concurrence par objet (voir, par exemple, l'arrêt du Tribunal du 12 septembre 2007, Prym e.a./Commission, T-30/05, Rec. p. II-107, points 86 et 87). La répartition de marchés ou de clients, ainsi que la limitation de production qu'elle peut entraîner notamment en termes de volumes de produits livrés, opérée par des concurrents dans le cadre d'une entreprise commune de commercialisation peut constituer une telle restriction (paragraphe 581 ci-dessus).
713. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que Bach Mühle procède à l'allocation des commandes qu'elle reçoit en fonction d'une clé de répartition prédéterminée qui, comme pour France Farine, repose sur l'attribution de la commande au commettant géographiquement le plus proche du lieu de livraison. Cette règle de répartition des commandes et des livraisons ressort implicitement de l'article 5 du règlement intérieur de Bach Mühle, qui fixe les modalités pratiques d'accès aux marchés des

commettants. En particulier, « *[l]es commandes sont réparties par le comité exécutif entre les associés les ayant acceptées (...). Pour chaque commande, le moulin de l'associé le plus proche en termes d'optimisation des flux logistiques et le mieux placé en terme de baisse des coûts de fabrication grâce à une rentabilisation de l'outil de production (...) sera celui auquel la commande sera attribuée* » (cote 10 266).

714. La clé de répartition fixée selon le critère du « *moulin le plus proche* » a par ailleurs été confirmée par Bach Mühle explicitement (cote 4 890), ainsi que par son président, M. X..., qui a déclaré qu'elle « *correspond au rayon de livraison des moulins. Il y a trois critères pour l'exécution du marché : la faisabilité du contrat, le transport, la volonté de l'associé de prendre le marché notamment en fonction du prix. Les contrats sont annuels* » (cote 5 423). Ce dernier élément implique, non seulement que les commandes sont réparties sur la base de ce critère d'allocation, mais que des négociations entre les commettants, qui ont également pour objet la répartition des commandes, ont lieu avant de faire jouer le critère géographique. En fin de compte, la répartition des clients et des marchés s'effectue en deux temps : les commettants se répartissent, dans un premier temps, les commandes que pourrait accepter Bach Mühle sur la base du prix unique convenu en déterminant lesquels d'entre eux se verront attribuer la commande, puis, dans un second temps, la clé de répartition sur la base de proximité géographique rentre en jeu pour arbitrer les livraisons à répartir entre les commettants qui ont accepté de livrer.
715. A l'instar de ce qui a été constaté pour France Farine, une telle clé de répartition basée sur l'implantation territoriale des sites d'ensachage de chaque commettant équivaut à la désignation de zones géographiques pré-attribuées pour chacun d'entre eux.
716. Dans le cadre de Bach Mühle et conformément à l'article 5 de son règlement intérieur, qui a été mis en œuvre (voir par exemple cotes 10 032, 10 033, 10 034, 10 035, 10 036, 10 037, 10 288, 10 292 et 10 293), les entreprises en cause se répartissent donc les clients et marchés du *hard discount*, en cessant de se faire concurrence pour les clients pour lesquels elles décident en commun qu'une offre de Bach Mühle est pertinente. Au surplus, ce fonctionnement permet à certains commettants de se réserver la possibilité de fournir directement des clients *hard discount* déterminés, tout en étant pleinement informés de l'offre que va formuler Bach Mühle pour le compte de certains de ses commettants qui ont accepté de livrer.
717. Outre ces principes généraux de répartition systématique des clients et des volumes à livrer, les commettants de Bach Mühle utilisent aussi les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'entreprise commune afin, de manière ponctuelle et après commun accord, de déroger à ces principes de répartition dès lors qu'ils n'apparaissent pas convenir à leurs intérêts commerciaux pour leur en substituer d'autres plus favorables. C'est ce qui ressort en particulier du compte-rendu du comité exécutif du 9 février 2005 qui indique : « *Compte tenu des prévisions d'activité par clients et par entrepôts, une nouvelle attribution de ces derniers a été arrêtée pour optimiser au mieux les fabrications et les coûts logistiques. Cette nouvelle répartition sera mise en œuvre dans les meilleurs [délais] compte tenu des emballages sur site.* » (cotes 10 281 et 10 282). Des arrangements encore plus ponctuels sont constatés pour allouer au cas par cas certaines livraisons, comme en atteste le compte-rendu du 20 juillet 2006 qui fait état d'une réattribution de livraisons futures à Moulins Soufflet dès lors que les structures de fabrication de Grands Moulins de Strasbourg et d'Euromill Nord seront partiellement indisponibles (cote 10 292).

718. Enfin, des échanges d'informations sur les volumes et les quantités livrées ont également eu lieu, en particulier en vue de répartir les clients entre les commettants de Bach Mühle. Ces échanges ont influencé la politique commerciale des entreprises quand elles ont décidé de répondre de façon autonome à un appel d'offres d'une enseigne du *hard discount* (cotes 261, 263 et 2 479).
719. En conséquence, l'utilisation de la structure Bach Mühle pour assurer une répartition systématique des commandes qu'elle reçoit a conduit les entreprises à substituer au libre jeu de la concurrence un système sophistiqué d'allocation artificielle des clients et des marchés. Une telle répartition des clients a également eu pour conséquence de limiter la production et les débouchés de chaque commettant de Bach Mühle dans la mesure où ces derniers n'ont plus été à même de fixer librement et d'une manière indépendante le montant et la destination de leur production.
720. Un tel comportement, qui vise à se répartir de façon organisée les clients, les marchés et les volumes de livraisons, contrevient, eu égard à son objet examiné dans le contexte juridique et économique des pratiques, aux règles de concurrence.

Conclusion sur l'objet anticoncurrentiel de l'entente nouée autour de Bach Mühle

721. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que les modalités d'organisation et de fonctionnement de Bach Mühle, constatées plus haut, ont permis aux entreprises mises en cause de pratiquer un prix unique pour la vente de farine en sachets pour les enseignes *hard discount*, d'aligner leurs politiques commerciales et de se répartir clients et volumes de livraisons. Il est donc établi que ces pratiques contreviennent aux articles 101, paragraphe 1, du TFUE et L. 420-1 du code de commerce.

Sur l'exemption des pratiques mises en œuvre dans le cadre de Bach Mühle

722. A titre liminaire, l'Autorité rappelle que l'exemption prévue par les articles 101, paragraphe 3, du TFUE et L. 420-4 du code de commerce doit être analysée selon les principes indiqués dans les paragraphes 649 à 658 ci-dessus.
723. En l'espèce et conformément à certains des arguments des parties à l'appui de la demande d'exemption des pratiques mises en œuvre dans le cadre de France Farine, les entreprises en cause soutiennent que la structure Bach Mühle serait génératrice de deux types de gains d'efficacité. D'une part, l'objectif du regroupement au sein de Bach Mühle serait pro-concurrentiel, dans la mesure où il permettrait à ses commettants d'accéder au marché en répondant à la demande des enseignes du *hard discount* qui procèdent à leurs approvisionnements par des appels d'offres centralisés. D'autre part, des gains d'efficacité seraient caractérisés par une optimisation des coûts de transport et de logistique qui permettrait de proposer des prix plus bas. A cet égard, les entreprises en cause, bien qu'elles s'appuient sur une étude économique fournie directement par Bach Mühle, n'avancent aucune donnée chiffrée en termes de réduction alléguée de leurs coûts pour étayer leurs allégations.
724. Comme il a été expliqué au paragraphe 661 ci-dessus, les gains d'efficacité doivent, pour être pris en compte au titre de la demande d'exemption, être de nature objective et sensible. Or, comme cela a été relevé plus haut s'agissant de l'argument similaire invoqué par France Farine, il n'est pas démontré en l'espèce que la constitution d'un interlocuteur unique, dont il est allégué qu'elle serait souhaitée par les enseignes du *hard discount*, réponde à une réalité économique et constitue un gain d'efficacité objectif et sensible.

725. S'agissant de l'optimisation des coûts de transport et de logistique pouvant éventuellement engendrer des prix plus bas, il a également été rappelé, au paragraphe 669 ci-dessus, qu'une telle optimisation pourrait conduire à des gains d'efficacité objectifs et sensibles dans l'hypothèse où les entreprises en cause auraient mutualisé ou reconverti certaines de leurs capacités de production de farine en sachets, en particulier leurs sites d'ensachage qui conditionnent l'ampleur des coûts de transport, afin d'obtenir une véritable couverture géographique homogène et rationalisée. Or, les entreprises ont confirmé lors de l'instruction, que Bach Mühle n'a pas procédé, de quelque façon que ce soit, à la mutualisation des unités d'ensachage ni à aucune mesure de rationalisation dans la localisation de cette activité. Par ailleurs, à l'instar de ce qui a été montré pour France Farine (paragraphe 664 ci-dessus), aucun élément avancé par les entreprises n'indique que le libre jeu du marché n'aurait pas naturellement conduit à une affectation optimale des commandes aux différents meuniers. Un mécanisme tel que celui qui est allégué, qui n'engendre au mieux qu'une allocation des ressources analogue à celle qu'aurait produite le fonctionnement naturel des marchés, ne peut donc pas être considéré comme un gain d'efficacité objectif et sensible.
726. Il résulte de ce qui précède que les entreprises n'apportent pas la preuve, qui leur incombe s'agissant de la justification de pratiques restrictives de concurrence, que les pratiques mises en œuvre dans le cadre de Bach Mühle génèrent des gains d'efficacité au regard des articles 101, paragraphe 3, du TFUE et L. 420-4 du code de commerce et que ces derniers compensent les restrictions de concurrence très significatives qui en résultent. Par suite, et sans qu'il soit besoin d'examiner si les autres conditions de l'exemption prévues par ces dispositions sont remplies, il convient d'écarter les demandes d'exemption individuelle formulées par les entreprises en cause.

E. SUR L'IMPUTABILITÉ DES PRATIQUES EN CAUSE

1. RAPPEL DES PRINCIPES

727. La notion d'entreprise et les règles d'imputabilité relèvent des règles matérielles du droit de la concurrence de l'Union (décision n° 09-D-36 de l'Autorité du 9 décembre 2009 relative à des pratiques mises en œuvre par Orange Caraïbe et France Télécom sur différents marchés de services de communications électroniques dans les départements de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Guyane, paragraphe 423). L'interprétation qu'en donnent les juridictions de l'Union s'impose donc à l'autorité nationale de concurrence lorsqu'elle applique ce droit.

a) Imputabilité en cas de transformation de l'entreprise

728. Ainsi qu'il ressort d'une jurisprudence constante, lorsque l'existence d'une infraction est établie, il faut déterminer la personne physique ou morale qui était responsable de l'exploitation de l'entreprise en cause au moment où l'infraction a été commise, afin qu'elle réponde de cette infraction (voir, notamment, les arrêts du Tribunal du 17 décembre 1991, Enichem Anic/Commission, T-6/89, Rec. p. II-1623, point 236, et de la Cour de cassation du 23 juin 2004, BNP Paribas). L'infraction doit par ailleurs être imputée sans équivoque à une personne juridique qui sera susceptible de se voir

infliger des sanctions (arrêt de la Cour de justice du 10 septembre 2009, *Akzo Nobel e.a./Commission*, C-97/08 P, Rec. p. I-8237, point 57).

729. Tant que la personne morale responsable de l'exploitation de l'entreprise qui a mis en œuvre des pratiques enfreignant les règles de concurrence subsiste juridiquement, c'est elle qui doit être tenue pour responsable de ces pratiques. En particulier, elle continue de l'être même si les éléments matériels et humains ayant concouru à la commission de l'infraction ont été cédés à une tierce personne (arrêt de la Cour de cassation du 20 novembre 2001, société SACER ; voir également la décision n° 08-D-09 du Conseil de la concurrence du 6 mai 2008 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des pompes funèbres à Lyon et dans son agglomération, confirmée par l'arrêt de la cour d'appel de Paris du 31 mars 2009, Agence funéraire lyonnaises pompes funèbres Viollet) ou si cette personne morale a changé de dénomination sociale ou de forme juridique (arrêt de la Cour de justice du 7 janvier 2004, *Aalborg Portland e.a./Commission*, précité, point 59 ; voir également la décision n° 01-D-14 du Conseil du 4 mai 2001 relative à des pratiques relevées lors de marchés de fabrication et de mise en œuvre d'enrobés bitumineux sur les routes départementales de l'Isère, p. 20).
730. En revanche, lorsque la personne morale responsable de l'exploitation de l'entreprise qui a commis les pratiques a cessé d'exister juridiquement, ces pratiques doivent être imputées à la personne morale à laquelle l'entreprise a juridiquement été transmise, c'est-à-dire celle qui a reçu les droits et obligations de la personne auteur de l'infraction (arrêts de la Cour de cassation du 23 juin 2004, *BNP Paribas*, et de la cour d'appel de Paris du 14 janvier 2009, *Eurelec*).
731. C'est en particulier le cas lorsqu'une personne morale est absorbée par une autre. Dans ce cas, les pratiques dont la société absorbée est l'auteur sont imputées à la personne morale qui a absorbé cette dernière (arrêt de la Cour de justice du 24 septembre 2009, *Erste Bank der Österreichischen Sparkassen e.a./Commission*, C-125/07 P, Rec. p. I-8681, point 82). Il peut également en être de même pour la société résultant de la fusion entre l'auteur des pratiques et une autre entité.

b) Imputabilité dans le cadre des relations mère-fille

732. Il résulte d'une jurisprudence également constante que les articles 101 et 102 du TFUE ainsi que les articles L. 420-1 et L. 420-2 du code de commerce visent les infractions commises par des entreprises.
733. Le juge de l'Union a précisé que la notion d'entreprise doit être comprise comme désignant une unité économique, même si, du point de vue juridique, celle-ci est constituée de plusieurs personnes physiques ou morales (arrêts de la Cour de justice du 10 septembre 2009, *Akzo Nobel e.a./Commission*, précité, point 55 et du 29 septembre 2011, *Arkema/Commission*, C-520/09 P, non encore publié, point 37).
734. C'est cette entité économique qui doit, lorsqu'elle a enfreint les règles de concurrence, répondre de cette infraction, conformément au principe de la responsabilité personnelle (arrêt de la Cour de justice du 29 septembre 2011, *Arkema/Commission*, précité, point 37), sur lequel repose le droit de la concurrence de l'Union (arrêt de la Cour de justice du 20 janvier 2011, *General Química e.a./Commission*, C-90/09 P, non encore publié, point 52).

735. Ainsi, au sein d'un groupe de sociétés, le comportement d'une filiale peut être imputé à la société mère notamment lorsque, bien qu'ayant une personnalité juridique distincte, cette filiale ne détermine pas de façon autonome son comportement sur le marché, mais applique pour l'essentiel les instructions qui lui sont données par la société mère, eu égard en particulier aux liens économiques, organisationnels et juridiques qui unissent ces deux entités juridiques (arrêt de la Cour de justice du 29 septembre 2011, *Arkema/Commission*, précité, point 38).
736. Dans le cas particulier où une société mère détient, directement ou indirectement par le biais d'une société interposée, la totalité ou la quasi-totalité du capital de sa filiale auteur d'un comportement infractionnel, il existe une présomption selon laquelle cette société mère exerce une influence déterminante sur le comportement de sa filiale. Dans cette hypothèse, il suffit pour l'autorité de concurrence de rapporter la preuve de cette détention capitalistique pour imputer le comportement de la filiale auteur des pratiques à la société mère (arrêts de la Cour de justice du 10 septembre 2009, *Akzo Nobel e.a./Commission*, précité, points 59 à 61, et du 29 septembre 2011, *Elf Aquitaine/Commission*, C-521/09 P, non encore publié au recueil, points 63 à 72).
737. A cet égard, il n'est pas exigé pour imputer à une société mère les actes commis par sa filiale de prouver que la société mère ait été directement impliquée dans les pratiques, ou ait eu connaissance des comportements incriminés. Ainsi que le relève le juge de l'Union, *« ce n'est pas une relation d'instigation relative à l'infraction entre la société mère et sa filiale ni, à plus forte raison, une implication de la première dans ladite infraction, mais le fait qu'elles constituent une seule entreprise au sens de l'article 81 CE qui permet à la Commission d'adresser la décision imposant des amendes à la société mère d'un groupe de sociétés »* (arrêts de la Cour de justice du 10 septembre 2009, *Akzo Nobel e.a./Commission*, précité, point 59, et du Tribunal du 27 octobre 2010, *Alliance One International Inc./Commission*, précité, point 169).
738. Il est possible à la société mère de renverser cette présomption en apportant des éléments de preuve susceptibles de démontrer que sa filiale détermine de façon autonome sa ligne d'action sur le marché. Si la présomption n'est pas renversée, l'autorité de concurrence sera en mesure de tenir la société mère solidairement responsable pour le paiement de l'amende infligée à sa filiale (arrêt de la Cour de justice du 29 septembre 2011, *Arkema/Commission*, précité, points 40 et 41).
739. Si les conditions d'application de cette présomption réfragable ne sont pas réunies, il est nécessaire de vérifier que la société mère exerce effectivement une influence déterminante sur le comportement de sa filiale (arrêt du Tribunal du 27 octobre 2010, *Alliance One International Inc./Commission*, T-24/05, non encore publié, point 126). Dans un tel cas, afin d'établir si une filiale ne détermine pas de façon autonome son comportement sur le marché, il convient de prendre en compte l'ensemble des éléments pertinents propres aux circonstances de l'espèce, relatifs aux liens économiques, organisationnels et juridiques qui unissent la filiale à la société mère (même arrêt, point 171).

2. APPRÉCIATION AU CAS D'ESPÈCE

a) Sur la responsabilité du Groupe Meunier Celbert

740. Le Groupe Meunier Celbert est constitué, pour une très grande part, de filiales dont le capital est détenu dans son intégralité (entre 100 % et 99 %) par une société faitière

(société mère), dont la dénomination et la forme juridique ont évolué pendant la période des faits constatés en fonction de diverses opérations de périmètre du groupe. Groupe Meunier Celbert a lui-même fourni une description des détentions capitalistiques telles qu'elles se présentaient au début de l'instruction et ne l'a pas remise en cause (cote 4 632 et 4 633). Aux termes de l'article L. 463-2 du code de commerce, les entreprises destinataires de la notification des griefs doivent signaler sans délai au rapporteur chargé du dossier toute modification de leur situation juridique susceptible de modifier les conditions dans lesquelles les griefs peuvent leur être imputés. Elles sont par ailleurs irrecevables à s'en prévaloir si elles n'ont pas procédé à cette information. Groupe Meunier Celbert doit donc être considérée comme une unité économique englobant la société faitière du groupe et les filiales détenues dans leur intégralité ou quasi intégralité par cette société mère.

741. Il a été établi que cette entité a participé aux ententes constatées dans la présente décision (voir paragraphes 530, 625 et 698 ci-dessus).

742. Du reste, Groupe Meunier Celbert s'est lui-même présenté comme une entité unique dans ses observations en réponse à la notification des griefs et au rapport. L'entreprise a soumis un jeu d'observations unique, dans chacun des deux cas, au nom de la société holding du groupe est de l'ensemble de ses filiales. Les documents communiqués par le groupe attestent également de cette situation, en particulier le mandat de représentation de son conseil et la signature des différents documents communiqués sous l'intitulé constant « *pour la société Groupe Meunier Celbert et ses filiales* ». A titre d'exemple, dans la lettre d'accompagnement de sa réponse relative à la première demande d'informations des services d'instruction, est décrite en ces termes l'entité concernée par l'affaire en cause :

« La société Groupe Meunier Celbert est une holding qui n'a aucune activité dans la meunerie directement. En revanche, elle détient le contrôle des sociétés du groupe. Par convention, « GMC » désignera dans la présente réponse la société Groupe Meunier Celbert en tant que holding, alors que l'expression « Groupe Celbert » désignera l'ensemble des sociétés filles de GMC constituant le groupe meunier concerné par la présente saisine. » (cote 4 629).

743. Il résulte de ce qui précède que le Groupe Meunier Celbert doit être tenu responsable des infractions établies dans la présente décision. Il convient donc de déterminer la société faitière de ce groupe afin de lui imputer les pratiques en cause.

744. A cet égard, Groupe Meunier Celbert indique qu'antérieurement à 2006, la société Groupe Celbert SA était la holding du groupe Celbert (devenu par la suite Groupe Meunier Celbert). Au vu des données publiques qu'a recherchées l'Autorité, il apparaît qu'elle l'est vraisemblablement depuis au moins 1962.

745. La structure du groupe Celbert a été modifiée en 2006. Concomitamment au changement du nom du groupe en Groupe Meunier Celbert, la société Groupe Celbert SA a changé, le 21 décembre 2006, de dénomination sociale pour devenir Groupe Meunier Celbert, tout en conservant la qualité de société holding du groupe en question. De plus, à la suite du rachat du Groupe Meunier Celbert par la coopérative Epis-Centre le 3 juillet 2008, la société holding Groupe Meunier Celbert est devenue la société Ariane Meunerie, tout en conservant l'ensemble de ses participations dans les filiales du groupe. Enfin, le 31 décembre 2009, la société Ariane Meunerie a adopté la dénomination sociale de « *Axiane Meunerie* ».

746. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que les infractions établies dans la présente décision doivent être imputées à la société Axiane Meunerie SAS, au titre de la responsabilité de Groupe Meunier Celbert, entendu comme unité économique dont elle est la tête.

b) Sur l'imputabilité des pratiques à la société Grain Millers GmbH

747. Il a été établi que les sociétés Mills United Hovestadt & Münstermann GmbH & CO et Heyl GmbH & CO ont participé, du 14 mai 2002 au 17 juin 2008, à l'entente de limitation des exportations entre la France et l'Allemagne au titre du grief n° 1 (paragraphe 478 ci-dessus). Les sociétés Mills United Hovestadt & Münstermann GmbH & CO et Heyl GmbH & CO, qui appartiennent au groupe Grain Millers, sont donc les auteurs de l'infraction. Elles ont été destinataires du grief ainsi que la société Grain Millers GmbH, qui à l'instar de Mills United Hovestadt & Münstermann GmbH & CO et Heyl GmbH & CO, a renoncé à contester celui-ci (paragraphe 330 ci-dessus).

748. Il ressort des pièces du dossier que le groupe Grain Millers a été constitué le 1^{er} janvier 2004 et que sa structure est la suivante. La société Grain Millers GmbH est une société holding qui détient l'intégralité du capital des sociétés Mills United Hovestadt & Münstermann GmbH & CO et Heyl GmbH & CO, qui sont, elles, directement actives dans le secteur de la commercialisation de la farine en sachets. Il apparaît également que la société Grain Millers GmbH a existé au moins à compter du 1^{er} janvier 2004, date à laquelle a été constitué le groupe Grain Millers dont elle est la société holding opérationnelle. Ces faits sont confirmés sans ambiguïté par les écritures du groupe Grain Millers et par l'organigramme qu'il a versé au dossier (cote 18 787 à 18 789). La société Grain Millers GmbH et ses filiales détenues à 100 % (Mills United Hovestadt & Münstermann GmbH & CO et Heyl GmbH & CO) constituent donc une unité économique au sens de la jurisprudence de l'Union citée plus haut, ce qu'elles ont renoncé à contester en demandant le bénéfice de la mise en œuvre du III de l'article L. 464-2 du code de commerce.

749. Grain Millers GmbH doit donc se voir imputer les pratiques en cause, en tant que société-mère des sociétés qui ont participé à celles-ci, à compter du 1^{er} janvier 2004.

c) Sur l'imputabilité des pratiques établies au titre des griefs n° 2

750. Il y a lieu, tout d'abord, de rappeler que Grands Moulins de Paris, Euromill Nord et Groupe Meunier Celbert ont participé personnellement à l'entente établie au titre du grief n° 2 pour les durées suivantes (paragraphe 625 ci-dessus, cote 12 134) :

- Grands Moulins de Paris : du 24 décembre 1992 au 17 janvier 2012,
- Euromill Nord : du 31 mai 1996 au 17 janvier 2012,
- Groupe Meunier Celbert (au titre de sa détention de capital par AMO Moulin de la Gare : à compter au moins du 31 décembre 1990 et jusqu'au 17 janvier 2012.

751. Il a également été établi que, pendant la période allant du 1^{er} janvier 1966 au 17 janvier 2012, toute entreprise ayant été concomitamment actionnaire et commettant de France Farine est réputée avoir participé à cette infraction, dans la mesure où la preuve de son adhésion aux modalités anticoncurrentielles d'organisation et de fonctionnement de France Farine est établie. En outre, il ressort des pièces du dossier que la structure de l'actionnariat de France Farine a connu de nombreuses évolutions

depuis sa constitution. En effet, les entreprises actionnaires de France Farine, qui étaient également titulaires d'un contrat de commission avec cette dernière, se sont succédé au fil des différentes évolutions de cette entreprise commune. Sur la base des informations versées au dossier par France Farine, issues du registre des titres de cette société, et qui n'ont été remises en cause par aucune des parties (cote 12 134), il est constaté que les entreprises suivantes ont participé à l'infraction en cause pour les périodes suivantes :

- Hurtrel Grands Moulins d'Artois : du 18 décembre 1965 au 30 juin 1994 ;
- Celbert Frères : du 18 décembre 1965 au 17 décembre 1970 ;
- Société Toulousaine de Minoterie : du 12 septembre 1969 au 24 décembre 1994 ;
- Minoterie Celbert : du 17 décembre 1970 au 31 décembre 1990 ;
- AMO Moulins de la Gare : du 31 décembre 1990 au 17 janvier 2012 ;
- Grands Moulins de Reims : du 30 juin 1994 au 31 mai 1996.

752. Il est par ailleurs constaté que, à l'exception d'AMO Moulins de la Gare, l'ensemble de ces sociétés ont cessé d'exister juridiquement à la date de la présente décision. En conséquence, il convient de rechercher dans un premier temps et conformément à la jurisprudence citée plus haut, leurs éventuels successeurs juridiques.
753. Grands Moulins de Paris est le successeur juridique de la société Toulousaine de Minoterie, dans la mesure où elle a absorbé cette dernière société le 24 décembre 1994, ce qu'elle a confirmé dans ses observations sur le rapport (cote 19 243). En conséquence, il y a lieu, en vertu de la jurisprudence applicable en cas de transformation de sociétés, d'imputer les comportements de la société Toulousaine de Minoterie, en tant qu'auteur de l'infraction et en fonction de sa durée de participation, à Grands Moulins de Paris en tant que successeur juridique. Du fait de sa participation personnelle à l'infraction, Grands Moulins de Paris est tenue pour responsable de cette dernière à la fois à ce titre et en tant que successeur de la société Toulousaine de Minoterie, sur la période comprise entre le 12 septembre 1969 et le 17 janvier 2012.
754. En ce qui concerne l'imputabilité des pratiques en cause à Euromill Nord, il est constaté premièrement que Grands Moulins de Reims est le successeur juridique de Hurtrel Grands Moulins d'Artois, dans la mesure où elle a absorbé cette dernière par le biais d'une fusion-absorption le 30 juin 1994. Par ailleurs, Grands Moulins de Reims a changé de dénomination sociale pour devenir Euromill Nord le 31 mai 1996. En conséquence, il y a lieu, en vertu de la jurisprudence applicable en cas de transformation de sociétés, d'imputer les comportements de la société Hurtrel Grands Moulins d'Artois, en tant qu'auteur de l'infraction et en fonction de sa durée de participation à celle-ci, à Euromill Nord (antérieurement Grands Moulins de Reims) en tant que successeur juridique. Du fait de sa participation personnelle à l'infraction, Euromill Nord est donc tenue pour responsable de cette infraction à la fois à ce titre et en tant que successeur de Hurtrel Grands Moulins d'Artois, sur la période comprise entre le 1^{er} janvier 1966 (date d'effet du premier contrat de commission) et le 17 janvier 2012.
755. En ce qui concerne l'imputabilité des pratiques au sein du Groupe Meunier Celbert, il est constaté que trois sociétés distinctes (Celbert Frères, Minoterie Celbert et AMO Moulin de la Gare) se sont succédé, depuis la constitution de France Farine, pour détenir les parts sociales de cette dernière pour le compte de ce groupe de sociétés

(groupe Celbert, devenu Groupe Meunier Celbert). Dans la mesure où il a été expliqué plus haut (paragraphe 746 ci-dessus) que les infractions établies dans la présente décision sont imputées à la société Axiane Meunerie SAS, au titre de la participation à ces infractions des filiales de Groupe Meunier Celbert (anciennement groupe Celbert), entendu comme unité économique dont elle est la tête, il y a lieu d'imputer l'infraction établie au titre du grief n° 2 à la société Axiane Meunerie SAS pour l'ensemble de la durée de cette dernière, soit du 1^{er} janvier 1966 (date d'effet du premier contrat de commission) au 17 janvier 2012.

d) Sur l'imputabilité des pratiques à Nutrixo, Epis-Centre et Sofracal

756. Les griefs d'entente n° 2 et n° 3 ont été notifiés à Nutrixo, Epis-Centre et Sofracal. Nutrixo et Epis-Centre soutiennent que ces griefs leur ont été notifiés par erreur, dans la mesure où, si ces infractions étaient avérées, elles n'y ont pris aucune implication personnelle et devraient, à ce titre, être mises hors de cause.
757. En particulier, Nutrixo soutient qu'à la lecture des termes de la notification des griefs il lui était impossible de comprendre ce qui lui était reproché avec précision et que ce n'est qu'au stade du rapport qu'il lui aurait été précisé qu'elle était poursuivie, dans la présente affaire, en tant que société mère détenant, directement ou indirectement, la totalité du capital des sociétés Grands Moulins de Paris, Euromill Nord et Grands Moulins Storione. Elle soutient donc que la notification des griefs est manifestement irrégulière à son égard, dès lors qu'elle ne mentionnait pas explicitement la qualité de société mère au titre de laquelle lui étaient reprochés les griefs n° 2 et n° 3. Elle soutient, par ailleurs, que la présomption, fondée sur la détention de l'intégralité du capital d'une filiale pour prouver l'exercice effectif d'une influence déterminante sur cette dernière par une société mère, confirmée par la jurisprudence Akzo citée plus haut, ne lui serait pas applicable en l'espèce dans la mesure où elle ne détient pas l'intégralité du capital de France Farine ou de Bach Mühle.
758. S'agissant tout d'abord de la précision de la notification des griefs, il faut relever que l'ensemble des sociétés visées dans la présente section l'ont été en leur qualité de société mère de certaines sociétés mises en cause de fait de l'implication personnelle de ces dernières dans les pratiques visées par les griefs n° 2 et n° 3. S'il est vrai que la notification des griefs n'inclut pas explicitement le terme de « société mère », cet état de fait ressort clairement des griefs eu égard à leurs motifs et à leur conclusion. Les griefs sont rédigés de la façon suivante s'agissant des intéressés :
- « Il est fait grief : à la société Nutrixo et ses filiales : Grands Moulins de Paris, Euromill Nord, et Grands Moulins de Storione ; à la société Epis Centre et ses filiales AMO Celbert, Minoteries Cantin ; à la société Sofracal et sa filiale la société Grands Moulins de Strasbourg ».*
759. Cette présentation, symétrique pour les trois sociétés en question, montre que, dès la notification, a été opérée une distinction claire entre les « filiales » (Grands Moulins de Paris, Grands Moulins Storione, AMO Celbert, Minoterie Cantin et Grands Moulins de Strasbourg) et les sociétés détenant, en tout ou en partie, le capital de ces filiales (Nutrixo, Epis-Centre et Sofracal). A aucun moment la notification des griefs ne se réfère à une quelconque implication directe des sociétés mères Nutrixo et Epis-Centre qui serait indépendante des agissements de leurs filiales. Il est, à cet égard, clair qu'elles n'étaient pas actionnaires de France Farine ou de Bach Mühle, comme l'a d'ailleurs relevé elle-même Nutrixo dans ses observations sur la notification des

griefs et le rapport. En outre, la description, dans la notification des griefs, des groupes de sociétés dont ces trois sociétés sont à la tête est sans équivoque. Elle fait apparaître que ces sociétés détiennent, en tout ou en partie, le capital des auteurs directs des infractions en cause. Enfin, la démarche adoptée par Epis-Centre pour construire sa défense au cours de l'instruction montre que cette dernière a compris sans équivoque que sa responsabilité était recherchée, dans la présente affaire, en sa qualité de société mère de ses filiales AMO Celbert et Minoteries Cantin. A cet égard, elle a notamment apporté des indices afin de réfuter la réalité de l'exercice de son influence déterminante sur le comportement de ses filiales.

760. Il résulte donc de l'ensemble de ce qui précède que les sociétés Nutrixo, Epis-Centre et Sofracal doivent répondre des griefs uniquement dans la mesure où elles sont les sociétés mères des filiales visées par les griefs n° 2 et n° 3.
761. En ce qui concerne l'imputabilité des pratiques en cause à Nutrixo SAS, il a été établi que Grands Moulins de Paris et Euromill Nord ont participé aux ententes interdites par les articles 101 du TFUE et L. 420-1 du code de commerce au titre des griefs n° 2 et n° 3, et Grands Moulins Storione à l'entente interdite au titre du grief n° 3. C'est au titre des implications de ces sociétés, toutes filiales de Nutrixo SAS, et uniquement de celles-ci, que la responsabilité de Nutrixo SAS est recherchée, et non au titre des comportements de France Farine et de Bach Mühle, qui au demeurant ne sont pas destinataires des griefs n° 2 ou n° 3.
762. Par ailleurs, il a été constaté que la société Nutrixo SAS a été constituée le 7 septembre 2001 pour être la société holding à la tête du groupe Nutrixo et que, depuis cette date, elle détient, directement ou indirectement, l'intégralité du capital de ses filiales mentionnées au paragraphe précédent. D'une part, depuis sa constitution, Nutrixo SAS détient, par l'intermédiaire des sociétés holding Financière d'Ivry ou d'Euromill SAS dont elle possède l'ensemble du capital, indirectement l'ensemble du capital de Grands Moulins de Paris. Ces deux sociétés holding se sont succédé, depuis 2001, comme actionnaire unique de Grands Moulins de Paris. D'autre part, depuis 2001, Nutrixo SAS détient l'intégralité du capital de la société Euromill SAS (antérieurement Euromill SA), qui, elle, détient l'intégralité du capital du capital d'Euromill Nord et 99,76 % du capital de Grands Moulins Storione.
763. En conséquence, en vertu de la jurisprudence citée plus haut (arrêts de la Cour de justice du 10 septembre 2009, Akzo Nobel e.a./Commission, précité, et du 20 janvier 2011, General Química e.a./Commission, précité) et dans la mesure où Nutrixo SAS n'a pas présenté d'arguments pertinents pour réfuter la présomption d'exercice effectif de son influence déterminante sur Grands Moulins de Paris, Euromill Nord et Grands Moulins Storione, il y a lieu d'imputer à Nutrixo SAS les pratiques en cause en tant que société-mère des auteurs des pratiques à compter du 7 septembre 2001.
764. Les pièces du dossier ne permettent pas, en revanche, de retenir la responsabilité, en tant que sociétés mères de Groupe Meunier Celbert et Minoteries Cantin, d'une part, et de Grands Moulins de Strasbourg, d'autre part, des sociétés Epis-Centre et Sofracal. Ces deux dernières doivent donc être mises hors de cause.

F. SUR LES SANCTIONS

765. Le I de l'article L. 464-2 du code de commerce et l'article 5 du règlement (CE) n° 1/2003 précité habilitent l'Autorité à imposer des sanctions pécuniaires aux entreprises et aux organismes qui se livrent à des pratiques anticoncurrentielles interdites par les articles L. 420-1 du code de commerce et 101 du TFUE.
766. Les pratiques retenues à l'encontre des entreprises mises en cause dans la présente affaire ont été commises pour partie antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques (NRE), mais se sont poursuivies de manière continue après la date d'entrée en vigueur de cette loi, le 18 mai 2001. Par ailleurs, la saisine d'office de l'Autorité, qui est intervenue le 23 avril 2008, est également postérieure à cette date. Dans ces conditions, comme l'a jugé la cour d'appel de Paris dans un arrêt du 22 février 2005, STAL, les dispositions du livre IV du code de commerce applicables en l'espèce sont celles issues de la loi du 15 mai 2001.
767. Aux termes du quatrième alinéa du I de l'article L. 464-2 du code de commerce dans sa version issue de cette dernière, la sanction pécuniaire maximum qui peut être imposée à une entreprise est *« de 10 % du montant du chiffre d'affaires mondial hors taxes le plus élevé réalisé au cours d'un des exercices clos depuis l'exercice précédant celui au cours duquel les pratiques ont été mises en œuvre. Si les comptes de l'entreprise concernée ont été consolidés ou combinés en vertu des textes applicables à sa forme sociale, le chiffre d'affaires pris en compte est celui figurant dans les comptes consolidés ou combinés de l'entreprise consolidante ou combinante »*.
768. Le troisième alinéa du I de l'article L. 464-2 du code de commerce, dans la même version, prévoit que *« les sanctions pécuniaires sont proportionnées à la gravité des faits reprochés, à l'importance du dommage causé à l'économie, à la situation individuelle de l'organisme ou de l'entreprise sanctionné ou du groupe auquel l'entreprise appartient et à l'éventuelle réitération de pratiques prohibées par le [titre VI du livre IV du code de commerce]. Elles sont déterminées individuellement pour chaque entreprise ou organisme sanctionné et de façon motivée pour chaque sanction »*.
769. Au cas d'espèce, l'Autorité appréciera ces critères légaux selon les modalités pratiques décrites dans son communiqué du 16 mai 2011 relatif à la méthode de détermination des sanctions pécuniaires. Un rapport complémentaire a été établi, le 18 mai 2011, afin de mettre les entreprises en cause en mesure de formuler des observations sur les principaux éléments de droit et de fait du dossier susceptibles, selon les services d'instruction, d'influer sur la détermination des sanctions pouvant leur être imposées. La présentation de ces différents éléments par les services d'instruction ne préjuge pas de l'appréciation du collège sur les déterminants de la sanction, qui relève de sa seule délibération.
770. Par ailleurs, dans le cas des sociétés Heyl, Mills United et Grain Millers, l'Autorité fera application du III de l'article L. 464-2 du code de commerce, qui dispose que *« [l]orsqu'un organisme ou une entreprise ne conteste pas la réalité des griefs qui lui sont notifiés, le rapporteur général peut proposer à l'Autorité de la concurrence, qui entend les parties et le commissaire du Gouvernement sans établissement préalable d'un rapport, de prononcer la sanction pécuniaire prévue au I en tenant compte de*

l'absence de contestation. Dans ce cas, le montant maximum de la sanction encourue est réduit de moitié. Lorsque l'entreprise ou l'organisme s'engage en outre à modifier son comportement pour l'avenir, le rapporteur général peut proposer à l'Autorité de la concurrence d'en tenir compte également dans la fixation du montant de la sanction. »

771. Enfin, l'Autorité peut imposer à chaque entreprise ou organisme en cause plusieurs sanctions dans l'hypothèse où l'intéressé aurait commis plusieurs infractions (arrêt de la Cour de cassation du 29 juin 2007, société Bouygues Télécom), comme c'est le cas en l'occurrence, en déterminant chacune d'elles en fonction des critères prévus par le code de commerce (voir, en ce sens, l'arrêt de la Cour de cassation du 12 juillet 2011, Lafarge, p. 5) et en vérifiant qu'aucune d'entre elles n'excède le maximum légal applicable. Néanmoins, il lui est loisible, si elle l'estime opportun eu égard à l'identité ou à la connexité des secteurs ou des marchés en cause, d'une part, et à l'objet général des pratiques, d'autre part, d'infliger une seule sanction pécuniaire au titre de plusieurs infractions (arrêts de la Cour de cassation du 22 novembre 2005, société Dexion Data Media, et de la cour d'appel de Paris du 28 janvier 2009, Epsé Joué Club, p. 20).
772. En l'espèce, les pratiques visées par les griefs n° 2 et n° 3 concourent à un même objectif général consistant à fixer les prix et à répartir les clients entre meuniers français sur les différents segments du secteur de la commercialisation de la farine en sachets en France. De plus, elles ont une nature identique (l'utilisation d'une entreprise commune, France Farine ou Bach Mühle, à des fins anticoncurrentielles) et ont été mises en place par les mêmes participants (hormis Moulins Soufflet qui n'est commettant que de Bach Mühle). Les entreprises communes remplissent à cet égard une fonction complémentaire pour la grande et moyenne distribution (France Farine) et pour les enseignes du *hard discount* (Bach Mühle).
773. Eu égard à ces éléments, auxquels s'ajoute par ailleurs le fait que France Farine est en charge de la gestion administrative quotidienne et des fonctions commerciales de Bach Mühle (voir paragraphes 302 et 305 ci-dessus), l'Autorité imposera une sanction pécuniaire unique au titre de ces deux infractions, en la proportionnant et en l'individualisant pour chacune des parties sanctionnées à ce titre.
774. En revanche, le cartel franco-allemand (grief n° 1), s'il concerne le même secteur, poursuit avant tout un objectif général consistant à limiter les importations de farine en sachets en France et en Allemagne. Cet objectif est donc différent de celui visé par les deux autres infractions en cause, tout comme la nature de cette pratique (un cartel secret entre concurrents) ainsi, pour partie, que l'identité des entreprises qui y participent (qui incluent certains opérateurs allemands en sus d'opérateurs français). Eu égard à ces éléments, l'Autorité imposera une sanction pécuniaire distincte au titre de cette infraction, en la proportionnant et en l'individualisant également pour chacune des parties concernées.
775. L'Autorité déterminera donc successivement les sanctions imposées au titre de l'infraction d'entente franco-allemande de limitation des importations (grief n° 1) et des infractions liées à France Farine et à Bach Mühle (griefs n° 2 et n° 3).

1. SUR LES SANCTIONS IMPOSÉES AU TITRE DE L'ENTENTE FRANCO-ALLEMANDE (GRIEF N° 1)

a) Sur la valeur des ventes

776. La valeur des ventes de l'ensemble des catégories de produits en relation avec l'infraction effectuées par chacune des entreprises en cause, durant son dernier exercice comptable complet de participation à cette infraction, pourra être utilement retenue comme assiette de leur sanction respective. Certes, le code de commerce, en ne se référant pas au chiffre d'affaires lié au secteur ou au marché en cause, mais uniquement au chiffre d'affaires mondial consolidé ou combiné, n'impose pas à l'Autorité de procéder de la sorte (arrêt de la Cour de cassation du 13 mai 1997, Société française de transports Gondrand frères). Pour autant, à la lumière d'une jurisprudence constante des juridictions de l'Union, ce paramètre peut être considéré comme une référence appropriée et objective pour proportionner au cas par cas l'assiette de la sanction individuelle à l'ampleur économique de l'infraction en cause, d'une part, et au poids relatif sur le secteur ou sur le marché concerné de chaque entreprise qui y a participé, d'autre part (arrêts de la Cour de justice du 7 juin 1983, Musique diffusion française/Commission, 100/80, Rec. p. 1825, points 119 à 121, et du 3 septembre 2009, Papierfabrik August Koehler AG e.a./Commission, C-322/07P, C-327/07P et C-338/07P, Rec. p. I-7191, point 314). Cette jurisprudence, même si elle n'est pas directement applicable, n'en constitue pas moins un point de référence utile pour l'exercice concret du pouvoir d'appréciation dont dispose l'Autorité en matière de détermination des sanctions, à l'intérieur du cadre prévu par le I de l'article L. 464-2 du code de commerce et dans le respect des principes généraux du droit, dans la mesure où les sanctions imposées en l'espèce sont relatives à une infraction tant à l'article 101 du TFUE qu'à l'article L. 420-1 du code de commerce.
777. L'Autorité s'est donc engagée à déterminer le montant de base des sanctions qu'elle prononce en se référant à cette notion comme assiette.
778. En l'espèce, les catégories de produits à prendre en considération sont celles faisant l'objet de la pratique franco-allemande de limitation des importations (grief n°1), telles que décrites dans la partie de la présente décision consacrée à la qualification de cette infraction (paragraphe 431 et suivants ci-dessus). L'assiette de la sanction reflétera ainsi le fait que cette pratique visait à limiter les importations, à lisser les prix et à répartir des volumes de farine de blé tendre en sachets, qu'il s'agisse de farines dites « classiques » ou de préparations sucrées ou salées « mixtes », destinées à être commercialisées aux consommateurs finals, indépendamment du canal de distribution utilisé.
779. Compte tenu de la nature même de cette infraction, les ventes à prendre en considération ne sauraient être limitées aux seules ventes effectuées en France. En effet, les pratiques en cause ont eu pour objet de limiter les importations de farine en sachets de la France vers l'Allemagne et inversement. Le cartel, en ce qu'il comprenait une répartition des marchés, a donc visé à conduire les meuniers allemands à s'abstenir d'effectuer des livraisons de farine en sachets en France au-delà d'un quota de livraison convenu. De même, la limitation des expéditions de farine des meuniers français vers l'Allemagne a pu avoir un impact sur les ventes réalisées par les meuniers allemands, tel étant aussi leur objectif. Dans ces conditions, les ventes réalisées par les meuniers français et allemands en France ne peuvent clairement pas être considérées comme reflétant de façon appropriée l'ampleur économique de l'infraction ou le poids relatif des entreprises impliquées dans cette

dernière. Si cette assiette doit donc inclure tant les ventes réalisées en France que celles intervenues en Allemagne, pour tenir compte du fait que les meuniers allemands et français se sont réservé leur marché national respectif et ont renoncé à vendre sur l'autre marché national en cause, il ne s'ensuit pas que l'Autorité doit prendre en compte la gravité et le dommage causé à l'économie en ce qui concerne le marché allemand. Au contraire, eu égard à la compétence qui lui est conférée par le code de commerce, l'Autorité s'en tiendra à la gravité des faits et l'importance du dommage causé à l'économie sur le seul territoire français.

780. Il convient de prendre en compte, pour chacune des entreprises, ses ventes de farine de blé tendre en sachets, qu'il s'agisse de farines « *classiques* » ou de préparations sucrées ou salées « *mixes* », destinées à être commercialisées aux consommateurs finals tant en France qu'en Allemagne, indépendamment du canal de distribution utilisé.
781. Un traitement distinct doit cependant être réservé aux entreprises France Farine et Bach Mühle, eu égard à la nature spécifique de leur activité de commissionnaire à la vente. En effet, contrairement aux autres entreprises en cause, qui sont des producteurs de farine en sachets, France Farine et Bach Mühle sont actives dans ce secteur non en tant que producteurs, mais en tant que structures de commercialisation. Les ventes qu'elles effectuent étant réalisées pour le compte de tiers, elles ne se rémunèrent effectivement qu'en prélevant des commissions proportionnelles au montant de ces ventes, le restant de leur chiffre d'affaires étant reversé à leurs meuniers associés.
782. L'Autorité a déjà eu l'occasion de considérer, dans une hypothèse comparable, que les commissions prélevées reflètent de façon appropriée l'ampleur économique de l'infraction et peuvent à ce titre servir d'assiette pour déterminer la sanction des entreprises en cause (voir, en ce sens, la décision n° 09-D-05 du Conseil du 2 février 2009 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur du travail temporaire, paragraphe 168). En l'espèce, l'assiette retenue pour déterminer la sanction de France Farine et de Bach Mühle sera de même constituée par les commissions que France Farine et Bach Mühle perçoivent à l'occasion de la vente de farine en sachets au titre de leur activité de commissionnaire à la vente.
783. Eu égard à la participation de chaque entreprise en cause à l'infraction, telle qu'établie aux paragraphes 475 à 564 ci-dessus, qui s'achève pour la majeure partie des intéressés entre les mois de mars et de juin 2008, le dernier exercice comptable complet retenu pour déterminer la valeur de leurs ventes sera l'exercice 2007. Néanmoins, dans la mesure où Saalemühle a cessé de participer à l'infraction le 7 juin 2004 et où Bindewald l'a fait le 31 décembre 2006, le dernier exercice comptable complet retenu pour déterminer leurs valeurs des ventes respectives sera l'exercice 2003 pour la première et l'exercice 2006 pour la seconde. Enfin, l'exercice comptable complet de référence retenu pour Bach Mühle sera l'exercice 2009.
784. Compte tenu des données chiffrées à la disposition de l'Autorité, les chiffres relatifs à ces exercices peuvent être tenus pour représentatifs de l'activité annuelle de chacune des entreprises en cause pour les produits en relation avec l'infraction durant la période pendant laquelle chacune d'elles a individuellement participé à cette dernière.
785. Au vu des considérations qui précèdent, le tableau ci-dessous récapitule les valeurs des ventes servant d'assiette à la sanction individuelle de chacune des entreprises en cause :

Valeur des ventes (en euros)

Entreprise	Valeur des ventes réalisées en France et en Allemagne
Axiane Meunerie	30 400 000
Bach Mühle	56 000
Bindewald	5 455 000
Bliesmühle	2 869 000
Flechtorfer	6 706 000
France Farine	11 212 000
Friessinger	17 500 000
Grands Moulins de Paris	22 009 000
Grands Moulins de Strasbourg	17 750 000
Heyl	3 813 000
Mills United	9 817 000
Saalemühle	2 374 000
VK Mühlen	31 822 000
Werhahn	31 900 000

b) Sur la détermination du montant de base

786. En application du I de l'article L. 464-2 du code de commerce, le montant de base de la sanction de chaque entreprise en cause est déterminé en fonction de la gravité des faits et de l'importance du dommage causé à l'économie, critères qui se rapportent tous deux à l'infraction en cause. Les appréciations de l'Autorité à cet égard trouvent une traduction chiffrée dans le choix d'une proportion de la valeur des ventes retenue pour chaque entreprise en cause, critère qui, comme indiqué plus haut, permet de proportionner l'assiette de la sanction à l'ampleur économique de l'infraction concernée, d'une part, et au poids relatif sur le secteur concerné de chaque entreprise qui y a participé, d'autre part. Les autres éléments d'individualisation pertinents relatifs à la situation et au comportement de chacune des entreprises en cause seront pris en considération dans un second temps.
787. La durée des pratiques constituant un facteur pertinent pour apprécier tant la gravité des faits (voir, en ce sens, arrêts de la Cour de cassation du 28 juin 2003, Domo services maintenance, et du 28 juin 2005, Novartis Pharma), que l'importance du dommage causé à l'économie (arrêt de la Cour de cassation du 12 juillet 2011, Lafarge ciments e.a.), elle fera l'objet d'une prise en compte sous ce double angle selon les modalités pratiques décrites dans le communiqué du 16 mai 2011 précité.

Sur la proportion de la valeur des ventes

Sur la gravité des faits

788. L'infraction visait à permettre aux entreprises participantes de limiter les importations de farine en sachets de part et d'autre de la frontière franco-allemande, et ainsi de cloisonner de façon artificielle les territoires français et allemand. Ces limitations d'importations réciproques autour d'un quota de 15 000 tonnes se sont accompagnées de pratiques de lissage des prix et de répartition de certains clients à livrer, notamment pour rendre plus efficace la limitation des importations.
789. L'infraction constitue donc un accord horizontal entre concurrents dont l'objet était de manipuler l'allocation des débouchés de production et le prix des produits concernés, ainsi que de se répartir l'approvisionnement de certains clients, au lieu de laisser ces paramètres à la libre appréciation de chacune des entreprises, dans le cadre d'une détermination autonome de sa politique commerciale et de son comportement sur le marché.
790. L'infraction en cause visait donc, par sa nature même, à manipuler des paramètres essentiels de la concurrence dans le secteur visé. Une telle pratique est qualifiée de cartel ou d'entente « *injustifiable* » par l'OCDE dans sa recommandation n° C(98)35/Final du 25 mars 1998 concernant une action efficace contre les ententes injustifiables. Elle constitue l'une des infractions les plus graves aux règles de concurrence, dans la mesure où elle ne peut tendre qu'à confisquer, au profit des auteurs de l'infraction, le bénéfice que les consommateurs – en l'espèce les ménages acheteurs de farine pour leur usage quotidien – sont en droit d'attendre d'un fonctionnement concurrentiel de l'économie. Ces pratiques sont d'autant plus graves en l'espèce qu'elles ont concerné simultanément plusieurs paramètres clé du jeu concurrentiel.
791. Cette appréciation est partagée par la jurisprudence des juridictions tant de l'Union, qui considèrent, en particulier, qu'une entente horizontale de fixation de prix constitue une infraction très grave (arrêt de la Cour de justice du 24 septembre 2009, Erste Groupe Bank e.a./Commission, C-125/07 P, C-133/07 P, C-135/07 P et C-137/07 P, Rec. p. I-8681, point 103), qu'interne. La cour d'appel de Paris l'a rappelé dans son arrêt du 24 avril 2007, JH Industrie, ainsi que dans son arrêt du 25 février 2009, Société Transeuro Desbordes Worldwide Relocations, dans lequel elle a jugé que : « *Considérant, sur la proportionnalité, que, pour ce qui est de la gravité de l'entente sur les prix, le Conseil a rappelé à juste titre que les ententes ou actions concertées ayant pour objet ou pour effet d'empêcher le jeu de la concurrence en faisant obstacle à la libre fixation des prix par le jeu du marché sont de celles qui sont considérées injustifiables par l'OCDE dans sa recommandation du 25 mars 1998, qu'elles portent une atteinte grave au fonctionnement du marché et donc aux avantages que peuvent en attendre les consommateurs, peu important que certains parmi les clients victimes des pratiques disposent d'un fort pouvoir de marché (...)* ».
792. Ensuite, l'infraction est d'autant plus grave qu'elle a revêtu un caractère secret, élément la rendant particulièrement difficile à détecter et en traduisant, dans une certaine mesure, le caractère délibéré. Les réunions n'étaient connues que des participants, voire d'un nombre réduit d'entre eux du côté allemand au cours de la première période de l'entente (jusqu'à la réunion 5).
793. En outre, le cartel a en l'espèce visé à cloisonner les marchés de deux Etats membres de l'Union européenne (France et Allemagne) de taille significative, entravant ainsi

directement l'interpénétration économique voulue par le TFUE lui-même (voir, par analogie, l'arrêt de la Cour de justice du 6 octobre 2009, GlaxoSmithKline Services/Commission, précité, point 61).

794. D'autres caractéristiques des pratiques en cause sont encore susceptibles d'en accroître la gravité. En particulier, leur caractère institutionnalisé, qui s'est manifesté notamment par l'intervention du syndicat allemand de la meunerie (VDM) en vue d'en coordonner l'organisation et d'en assurer la pérennité du côté allemand, est de nature à en accroître l'effet d'exemplarité et d'entraînement sur d'autres meuniers (comme ce fut effectivement le cas à partir de la réunion 5).
795. Enfin, de nombreux éléments du dossier montrent, d'une part, que l'entente a fait l'objet d'une surveillance de la part des participants et, d'autre part, que des mécanismes ponctuels de représailles ont été mis en œuvre afin de sanctionner les déviations opérées par rapport aux principes convenus. Ces mécanismes accroissent la gravité des faits dans la mesure où ils garantissent une meilleure effectivité à l'entente et en permettent la pérennité sur le long terme.
796. A cet égard, dès sa première déclaration à l'Autorité, le demandeur de clémence a indiqué que l'accord était surveillé de façon régulière, ce qui a été confirmé par les notes manuscrites prises par M. H... (Groupe Meunier Celbert). Par exemple, les notes prises lors de la réunion 5 font apparaître que certains meuniers allemands, comme Flechtorfer, rendaient compte des volumes de farine livrés aux clients, eux-mêmes répartis entre les participants (cote 3 386). Les éléments exposés aux paragraphes 218 à 234 ci-dessus attestent de même de la surveillance opérée par les meuniers français, que ce soit pendant les réunions ou après la tenue de la dernière réunion constatée.
797. En outre, le demandeur de clémence a expliqué qu'une compensation financière à hauteur de 150 000 euros avait été versée par les meuniers allemands à certains participants français à l'entente en raison de déviations commises par l'entreprise Bindewald. Cette dernière a, par ailleurs, fait l'objet, à de multiples reprises, de pressions directes de la part des entreprises françaises membres de l'entente, qui lui reprochaient ses initiatives en vue de pénétrer le marché français de la farine en sachets (paragraphes 225 et 229 ci-dessus).

Sur l'importance du dommage causé à l'économie

798. Il est de jurisprudence constante que l'importance du dommage causé à l'économie s'apprécie de façon globale pour l'infraction en cause, c'est-à-dire au regard de l'action cumulée de tous les participants à la pratique sans qu'il soit besoin d'identifier la part imputable à chaque entreprise prise séparément (arrêts de la Cour de cassation du 18 février 2004, CERP e.a., et de la cour d'appel de Paris du 17 septembre 2008, Coopérative agricole L'Ardéchoise).
799. Ce critère légal ne se confond pas, par ailleurs, avec le préjudice qu'ont pu subir les victimes des pratiques en cause, mais s'apprécie en fonction de la perturbation générale apportée par ces pratiques à l'économie (voir, par exemple, arrêt de la cour d'appel de Paris du 8 octobre 2008, SNEF).
800. L'Autorité, qui n'est pas tenue de chiffrer précisément le dommage causé à l'économie, doit procéder à une appréciation de son existence et de son importance, en se fondant sur une analyse aussi complète que possible des éléments du dossier et en recherchant les différents aspects de la perturbation générale du fonctionnement normal de l'économie engendrée par les pratiques en cause (arrêts de la cour d'appel

de Paris du 30 juin 2011, Orange France, et du 26 janvier 2012, Beauté Prestige International, p. 89). L'existence du dommage à l'économie ne saurait donc être présumée, y compris en cas d'entente (arrêt de la Cour de cassation du 7 avril 2010, Orange).

801. En se fondant sur une jurisprudence établie, l'Autorité tient notamment compte, pour apprécier l'incidence économique de la pratique en cause, de l'ampleur de l'infraction, telle que caractérisée par sa couverture géographique ou par la part de marché cumulée des parties sur le secteur concerné, de sa durée, de ses conséquences conjoncturelles ou structurelles, ainsi que des caractéristiques économiques pertinentes du secteur concerné (arrêts de la cour d'appel de Paris du 30 juin 2011 précité, et du 26 janvier 2012 précité, p. 89). Les effets tant avérés que potentiels de la pratique peuvent être pris en considération à ce titre (voir, en ce sens, arrêt de la Cour de cassation Novartis Pharma, précité). Comme indiqué au paragraphe 779 ci-dessus, ces éléments seront appréciés exclusivement sur le marché français, l'Autorité étant compétente pour sanctionner des pratiques anticoncurrentielles au regard de leurs seules conséquences sur le territoire national, d'une part, et leurs éventuelles conséquences sur le marché allemand ayant vocation à être prises en considération par l'autorité de concurrence allemande, le *Bundeskartellamt*, dans le cadre de sa propre procédure, d'autre part.
802. Pour apprécier l'importance du dommage causé à l'économie, l'Autorité peut s'appuyer sur des estimations relatives aux conséquences directes de l'infraction, lorsqu'elles sont observables, notamment en ce qui concerne le surprix qu'elle a pu engendrer (voir, en ce sens, arrêt de la cour d'appel de Paris du 26 janvier 2010, Adecco France). Ces estimations, sont, comme toute estimation, affectées par un coefficient d'incertitude ; elles peuvent néanmoins être prises en considération si elles sont fondées sur une méthode scientifiquement reconnue, qui tient compte de l'influence éventuelle d'autres facteurs explicatifs de l'estimation fournie (voir, en ce sens, arrêt de la Cour de cassation du 12 juillet 2011, Lafarge).
803. En l'espèce, il convient, en premier lieu, d'examiner l'ampleur de l'infraction.
804. Comme indiqué plus haut, l'infraction visée dans le grief n° 1, en limitant les quantités de farine en sachets échangées entre la France et l'Allemagne, a été de nature à priver les consommateurs des bénéfices qu'ils pouvaient attendre d'une libre concurrence entre les meuniers français et allemands.
805. France Farine soutient, en se fondant sur une étude économique produite en annexe à ses observations sur la notification des griefs, que le cartel franco-allemand ne pouvait produire d'effets qu'en France, les coûts de production et de transport français étant plus importants que les coûts allemands. Elle soutient, à cet effet, que les meuniers allemands pouvaient satisfaire l'intégralité de la demande de farine en sachets des enseignes de la grande distribution en Allemagne dans des conditions concurrentielles.
806. Toutefois, les pièces figurant au dossier, notamment celles communiquées par le *Bundeskartellamt*, montrent que les conditions de l'offre de farine en sachets ne sauraient être considérées comme pleinement concurrentielles en Allemagne, notamment en ce qui concerne le prix de ces produits. Quand bien même les meuniers allemands seraient plus efficaces que les meuniers français et en mesure de répondre à l'ensemble de la demande en Allemagne, les meuniers français auraient pu exercer une pression concurrentielle sur leurs homologues allemands. En effet, le prix supra-concurrentiel découlant des pratiques anticoncurrentielles mises en œuvre sur le marché allemand était de nature à leur permettre d'être compétitifs malgré leurs coûts

de production plus élevés. Dès lors, le cartel franco-allemand était bien susceptible d'avoir des effets en Allemagne.

807. En toute hypothèse, le cartel franco-allemand était bien de nature à freiner la capacité des meuniers allemands à animer la concurrence sur le marché français. Les meuniers allemands, du fait des quantités produites en Europe et de la demande française, étaient les seuls susceptibles d'être présents de façon significative sur le marché français. D'une part, en raison de l'existence des structures de commercialisation France Farine et Bach Mühle, les prix observés en France n'étaient pas des prix concurrentiels. Les meuniers allemands, plus efficaces que leurs homologues français, étaient donc d'autant plus susceptibles de provoquer une baisse des prix sur le marché français. D'autre part, comme cela a été indiqué plus haut, l'arrivée des meuniers allemands aurait été de nature à conduire les meuniers français à rationaliser leurs coûts de production et ainsi à accroître leur efficacité, afin de conserver leurs parts de marché, ceci au bénéfice des clients français.
808. S'il a été constaté que les accords de répartition de clientèle entre meuniers allemands et français visaient principalement les clients du hard discount, il ressort aussi des pièces du dossier que le cartel avait pour but de rigidifier les parts de marché des meuniers allemands en France sur l'ensemble des segments de la farine vendue en sachets, et non uniquement sur celui du hard discount. L'entente franco-allemande était donc à même d'affecter l'ensemble du secteur français de la farine en sachets, en le privant des bénéfices qui pouvaient être attendus d'un libre commerce entre les deux pays.
809. En deuxième lieu, afin d'apprécier l'importance du dommage causé à l'économie, l'Autorité s'attache à prendre en compte les caractéristiques économiques objectives du secteur en cause, dans la mesure où ces dernières sont de nature à influencer sur les conséquences conjoncturelles ou structurelles des pratiques.
810. A cet égard, il n'existe pas de substituts proches de la farine en sachets. Il s'agit d'un produit de base entrant dans la composition de nombreuses préparations culinaires faites à domicile, ce qui en fait un produit de consommation courante indispensable. La farine en sachets est donc très présente dans les commerces de distribution alimentaire et les foyers français. Il s'agit enfin d'un produit relativement peu onéreux, en raison notamment de son faible niveau de transformation, et qui n'a pas de substitut. De ce fait, il est possible de considérer que la demande des consommateurs en farine en sachets est relativement peu élastique au prix.
811. En outre, comme indiqué plus haut au paragraphe 39 ci-dessus, la production de farine est encadrée en France, notamment en raison de l'existence des droits de mouture. La quantité de blé tendre autorisée à être transformée en farine destinée à la consommation française est donc contingentée. Si cette limitation ne contraint pas en pratique les meuniers titulaires de ces quotas de production, elle prévient néanmoins l'entrée sur le marché de nouveaux concurrents installés en France (donc au plus près des clients). En effet, afin de s'installer en France, un meunier doit non seulement acquérir un outil de production coûteux (en particulier, une usine d'ensachage), mais aussi des droits de mouture qu'il ne peut acquérir qu'auprès de l'un des meuniers déjà actif sur le marché. Or, ces derniers n'ont aucun intérêt à revendre leurs droits excédentaires pour favoriser l'entrée sur le marché de nouveaux concurrents susceptibles de faire baisser les prix par le jeu de la concurrence. Les meuniers allemands, qui ne sont pas limités dans leur production (les droits de mouture ne concernant que la farine produite et commercialisée en France), étaient donc les seuls

en mesure de venir animer la concurrence en France, ce qu'ils n'ont pas été conduits à faire en raison de l'existence de l'entente.

812. En troisième lieu, les conséquences conjoncturelles et structurelles de l'infraction peuvent également être prises en compte par l'Autorité dans son appréciation de l'importance du dommage causé à l'économie.
813. En l'espèce, un faisceau d'indices indique que le respect des quotas instaurés par le cartel franco-allemand n'a pas été total. Ainsi, alors que les quotas établis prévoyaient une limitation de la vente en France de farine en sachets produite en Allemagne à 15 000 tonnes par an, il a été fait état d'échanges de près de 50 000 tonnes en 2006, d'environ 55 000 et 60 000 tonnes respectivement en 2007 et 2008, alors qu'en 2009, soit après la fin de l'entente, les importations de farine en sachet allemande se sont élevées à 90 000 tonnes.
814. Il n'en reste pas moins que l'accord passé entre meuniers français et allemands a tendu à limiter la pénétration des farines allemandes en sachets en France jusqu'en 2008. Les pratiques ayant pris fin en juin 2008 avec les opérations de visite et saisie, il peut en être déduit que le cartel franco-allemand a pu se traduire par une réduction des volumes échangés entre les deux pays d'au moins un tiers (soit de 90 000 tonnes à 60 000 tonnes). Les conditions de concurrence prévalant de part et d'autre de la frontière donnent à penser que, en l'absence de ce cartel, les volumes auraient pu être bien supérieurs.
815. Aussi, même si les accords n'ont pas été strictement respectés, la liberté des échanges entre l'Allemagne et la France a été significativement réduite, ce qui a indéniablement été de nature à empêcher que les prix et la compétitivité des meuniers français soient stimulés par la concurrence des meuniers allemands comme ils auraient pu l'être en l'absence des pratiques litigieuses.
816. En quatrième et dernier lieu, dans son appréciation de l'importance du dommage causé à l'économie, l'Autorité peut prendre en compte l'incidence plus générale des pratiques constatées sur l'économie.
817. A cet égard, l'incidence générale du cartel sur l'économie française apparaît limitée compte tenu du fait que la farine en sachets est un produit fini ne nécessitant pas de transformation avant d'être vendu aux consommateurs finals et que la livraison de farine en sachets aux distributeurs est en général assurée par le vendeur. Le cartel n'a donc pu avoir que des conséquences générales limitées sur d'autres secteurs que celui de la farine en sachets, si ce n'est celui de sa distribution auprès des consommateurs. Pour autant, compte tenu de la faible élasticité-prix de ce produit et du fait qu'il n'est généralement pas un produit d'appel pour les distributeurs, il est vraisemblable que les hausses de prix de gros dues à l'entente ont été largement répercutées par les distributeurs sur les prix de détail.
818. Il ressort de ce qui précède que l'importance du dommage causé à l'économie par les pratiques visées par le grief n° 1, prises en elles-mêmes, doit être considérée comme significative.
819. Il faut toutefois garder à l'esprit que les conséquences des trois infractions visées par la présente décision ne peuvent pas être analysées de façon isolée, dans la mesure où l'existence de l'entente franco-allemande a pu avoir un impact sur l'efficacité des structures de commercialisation en France, en particulier pour ce qui concerne les ventes au hard discount. Si, à l'origine, les importations de farine en sachets en provenance des meuniers allemands étaient probablement limitées en raison des

faibles échanges entre les deux pays, les meuniers allemands auraient pu profiter vers la fin des années 90 de l'arrivée des enseignes du hard-discount allemandes (comme Aldi et Lidl) sur le marché français pour pénétrer ce territoire.

820. En effet, Lidl et Aldi qui s'approvisionnaient déjà auprès des meuniers allemands auraient pu vouloir se fournir auprès de ces derniers pour leurs points de vente ouverts en France. Les meuniers allemands auraient même pu envisager de candidater plus fréquemment et de manière plus offensive aux appels d'offres lancés par la grande et moyenne distribution, perturbant ainsi le fonctionnement de France Farine, active auprès de cette dernière, et de Bach Mühle sur le hard-discount.
821. Ce faisant, l'entente franco-allemande qui limitait la pénétration des meuniers allemands sur le territoire français a été de nature à faire obstacle à l'arrivée de ces concurrents potentiellement plus efficaces. Ceci a pu avoir un effet perturbateur important sur le marché français, car la pression concurrentielle des meuniers allemands, dont les coûts de production sont plus faibles, aurait contraint les meuniers français à investir et à innover pour réduire leurs coûts de production, afin de maintenir leurs positions sur le marché. L'entente visée par le grief n° 1 a donc tendu à priver les consommateurs français du bénéfice qui aurait pu résulter de la concurrence des meuniers allemands, et ce, d'autant plus que le marché français était lui-même verrouillé par les structures de commercialisation France Farine et Bach Mühle.

Conclusion sur la proportion de la valeur des ventes

822. Compte tenu de l'appréciation qu'elle a faite ci-dessus de la gravité des faits et de l'importance du dommage causé à l'économie, l'Autorité retiendra, pour déterminer le montant de base de la sanction infligée aux sociétés mises en cause au titre de l'entente franco-allemande visée par le grief n° 1, une proportion de 19 % de la valeur des ventes de farine en sachets pour chacune d'entre elles.

Sur la durée de participation

823. Comme indiqué au paragraphe 787 ci-dessus, la durée de l'infraction est un facteur à prendre en compte dans le cadre de l'appréciation tant de la gravité des faits que de l'importance du dommage à l'économie. En effet, plus une infraction est longue, plus l'atteinte qu'elle porte au libre jeu de la concurrence et la perturbation qu'elle entraîne pour le fonctionnement du secteur en cause, et plus généralement pour l'économie, peuvent être substantielles. La jurisprudence de l'Union sur ce point relève d'ailleurs que : « *Si une entente fixe l'état du marché au moment où elle est conclue, sa longue durée peut en rigidifier les structures (...). Le retour à l'état de libre concurrence sera d'autant plus difficile et long que la durée de l'entente aura elle-même été longue* » (arrêt de la Cour de justice du 8 décembre 2011, KME Germany e.a./Commission, C-389/10 P, non encore publié au recueil, point 75).
824. Dans le cas d'infractions qui se sont prolongées plus d'une année, l'Autorité s'est engagée à prendre en compte leur durée selon les modalités pratiques suivantes : la proportion retenue, pour donner une traduction chiffrée à la gravité des faits et à l'importance du dommage causé à l'économie, est appliquée, au titre de la première année complète de participation individuelle de chaque entreprise en cause, à la valeur de ses ventes pendant l'exercice comptable de référence, puis à la moitié de cette valeur, au titre de chacune des années complètes suivantes. Au-delà de la dernière

année complète de participation à l'infraction, la période restante est prise en compte au mois près, dans la mesure où les éléments du dossier le permettent.

825. Dans chaque cas d'espèce, cette méthode se traduit par un coefficient multiplicateur, défini proportionnellement à la durée individuelle de participation de chaque entreprise à l'infraction et appliqué à la proportion de la valeur des ventes effectuées par chacune d'entre elles pendant l'exercice comptable retenu comme référence.
826. En l'espèce, l'entente a débuté le 14 mai 2002 et s'est achevée le 17 juin 2008. La participation des entreprises en cause à l'entente a cependant varié en durée. Sur la base des éléments du dossier, la durée de participation individuelle de chacune d'entre elles est établie au jour près (voir paragraphes 475 à 564 ci-dessus). Au cas présent, au-delà des années complètes de participation, l'Autorité retiendra les mois complets de participation au *pro rata temporis*, mais ne retiendra pas les jours allant au-delà du dernier mois complet de participation.
827. Toutefois, une entreprise, Saalemühle, a participé à l'entente du 24 septembre 2003 au 7 juin 2004. Sa participation est donc inférieure à une année complète. Afin de préserver l'égalité de traitement entre les différentes entreprises sanctionnées, l'Autorité considère qu'il convient de retenir, en ce qui la concerne, un coefficient multiplicateur de durée correspondant au nombre de mois complets pendant lesquels elle a participé à l'infraction. Ce coefficient sera appliqué à l'intégralité de la valeur de ses ventes pendant l'exercice comptable de référence (paragraphe 783 ci-dessus).
828. Le tableau ci-dessous récapitule la durée individuelle de participation à l'entente de chacune des entreprises en cause et le facteur multiplicateur correspondant.

Entreprise	Durée individuelle de participation à l'infraction	Coefficient multiplicateur applicable
Axiane Meunerie	5 ans et 11 mois	3,45
Bach Mühle	5 ans et 11 mois	3,45
Bindewald	4 ans et 7 mois	2,79
Bliesmühle	6 ans et 1 mois	3,54
Flechtorfer	6 ans et 1 mois	3,54
France Farine	6 ans et 1 mois	3,54
Friessinger	6 ans et 1 mois	3,54
Grands Moulins de Paris	4 ans et 8 mois	2,83
Grands Moulins de Strasbourg	5 ans et 11 mois	3,45
Heyl	6 ans et 1 mois	3,54
Mills United	6 ans et 1 mois	3,54
Saalemühle	8 mois	0,66
VK Mühlen	4 ans et 8 mois	2,83
Werhahn	4 ans et 6 mois	2,75

Conclusion sur la détermination du montant de base

829. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que, eu égard à la particulière gravité des faits et à l'importance du dommage causé à l'économie par les pratiques en cause, le montant de base de la sanction pécuniaire déterminé en proportion des ventes de produits en relation avec l'infraction effectuées par chacune des entreprises en cause, d'une part, et de sa durée individuelle de participation aux pratiques, d'autre part, est le suivant :

Entreprise	Montant de base (en euros)
Axiane Meunerie	19 927 200
Bach Mühle	36 708
Bindewald	2 891 695
Bliesmühle	1 929 689
Flechtorfer	4 510 455
France Farine	7 541 191
Friessinger	11 770 500
Grands Moulins de Paris	11 834 239
Grands Moulins de Strasbourg	11 635 125
Heyl	2 564 623
Mills United	6 602 914
Saalemühle	297 699
VK Mühlen	17 110 689
Werhahn	16 667 750

c) Sur la prise en compte des circonstances individuelles propres à chaque entreprise

830. L'Autorité s'est ensuite engagée à adapter les montants de base retenus ci-dessus au regard du critère tenant, comme le prévoit la loi, à la situation individuelle de chaque entreprise en cause ou du groupe auquel elle appartient.
831. A cette fin, et en fonction des éléments propres à chaque cas d'espèce, elle peut prendre en considération différentes circonstances atténuantes ou aggravantes caractérisant le comportement de chaque entreprise dans le cadre de sa participation à l'infraction, ainsi que d'autres éléments objectifs pertinents relatifs à sa situation individuelle. Cette prise en considération peut conduire à ajuster la sanction tant à la hausse qu'à la baisse.
832. Les circonstances atténuantes en considération desquelles l'Autorité peut réduire le montant de base de la sanction pécuniaire, pour une entreprise ou un organisme, peuvent notamment tenir au fait que l'intéressé apporte la preuve qu'il a durablement adopté un comportement concurrentiel, pour une part substantielle des produits ou services en cause, au point d'avoir perturbé, en tant que franc-tireur, le fonctionnement même de la pratique en cause (décision n° 07-D-50 du Conseil du

20 décembre 2007 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la distribution de jouets, paragraphes 730 et 769, confirmé par l'arrêt de la cour d'appel de Paris du 28 janvier 2009, pp. 20 et 21).

833. Les circonstances aggravantes en considération desquelles l'Autorité peut augmenter le montant de base de la sanction pécuniaire, pour une entreprise ou un organisme, peuvent notamment tenir au fait que l'intéressé a joué un rôle de meneur ou d'incitateur, ou a joué un rôle particulier dans la conception ou dans la mise en œuvre de l'infraction. La Cour de cassation a déjà jugé, à cet égard, que le rôle de principal instigateur ou de chef de file d'une entreprise justifiait une aggravation de sa sanction à ce titre (voir les arrêts de la Cour de cassation du 14 mars 1997, Spie Batignolles, et du 18 février 2004, OCP Répartition).
834. Différents éléments de fait peuvent permettre de caractériser un tel rôle. L'intéressé peut par exemple s'être chargé d'élaborer ou de suggérer la conduite à tenir par les membres de l'entente, ou encore en avoir assuré l'organisation logistique. En revanche, il n'est pas nécessaire que l'intéressé ait exercé effectivement des pressions ou dicté leur conduite aux autres membres de l'entente. L'important est que, quelle que soit la forme qu'a prise le comportement de l'intéressé, celui-ci ait joué un rôle d'instigateur ou de chef de file.
835. Au cas présent, les éléments du dossier indiquent que France Farine et Bach Mühle ont joué un tel rôle aux différents stades de mise en œuvre du cartel.
836. Tout d'abord, France Farine, qui était la seule entreprise française présente dès la première réunion du cartel organisée le 14 mai 2002 à Francfort, a eu un rôle particulier dans la mise en place de celui-ci. Les contacts pris du côté français pour conclure cette entente l'ont été auprès de M. Paul I..., président de France Farine à l'époque (cotes 12 487 et 12 504). L'insistance de ce dernier pour rencontrer au plus vite les meuniers allemands à cette fin ressort également du dossier (cotes 12 514 et 12 535).
837. Ce rôle est confirmé par d'autres éléments du dossier. Par exemple, une proposition d'accord anticoncurrentiel, agrafée aux notes prises par M. H... lors de la réunion 2 (cote 3 396), est présentée par ce dernier comme émanant de France Farine (cote 4 792). C'est aussi M. I... qui a été destinataire de la note de la VDM formalisant par écrit les principes de fonctionnement de l'entente (cotes 12 478 et 12 495).
838. Il résulte de ces éléments que France Farine, notamment par l'intermédiaire de son président, a joué un rôle central dans la conclusion de l'entente entre meuniers allemands et français.
839. De plus, il a été constaté que France Farine a été présente à l'ensemble des réunions de l'entente (paragraphe 520 ci-dessus) à la différence de certains autres participants français. Elle a également joué un rôle significatif dans l'organisation de beaucoup d'entre elles. Ainsi, France Farine a servi de relais de transmission aux autres participants français à l'entente des informations les concernant, comme l'ont confirmé tant son directeur commercial M. J... (cote 6 380) que M. H... (cote 4 790). De plus, France Farine a elle-même pris à sa charge l'organisation, ainsi que les frais, de certaines des réunions, comme la réunion 7 qui s'est tenue au Pavillon Gabriel à Paris, ce qui a été confirmé par ses représentants (cote 4 813). Elle a, par ailleurs, fourni et financé les services d'une traductrice, Mme 17..., pour trois des réunions de l'entente, afin de rendre la communication entre les participants à l'entente plus efficace (cotes 6 293 à 6 297).

840. Enfin, France Farine a participé activement à la surveillance des principes de non-agression convenus avec les meuniers allemands, que ce soit en demandant une compensation financière lorsque ces principes étaient méconnus (cotes 7, 8 et 48, saisine 08/0024 AC), ou en participant aux pressions exercées sur l'entreprise allemande Bindewald pour l'inciter à se retirer du territoire français (cotes 10 320, 10 572, 10 574 et 10 575).
841. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que France Farine a joué un rôle de chef de file tout à la fois dans la mise en place, dans l'organisation et dans le fonctionnement de l'entente entre meuniers français et allemands. Pour cette raison, l'Autorité considère qu'il convient d'augmenter le montant de base de sa sanction de 10 %.
842. Il ressort également des pièces du dossier que, à l'instar de France Farine mais selon des modalités différentes, Bach Mühle a joué un rôle particulier dans l'entente.
843. Ce rôle est matérialisé par l'implication personnelle de M. X..., son président, sur toute la période de l'entente. Ce dernier, bien qu'étant aussi salarié de Grands Moulins de Strasbourg, est à considérer comme ayant agi, à titre principal, en qualité de président de Bach Mühle. C'est en effet en cette qualité qu'il a été identifié par certains autres participants français à l'entente, comme M. H... (Groupe Meunier Celbert). Sa participation aux réunions de l'entente en tant que président de Bach Mühle ressort également du fait que Grands Moulins de Strasbourg n'a pas pris en charge ses frais de déplacement, au moins pour la réunion 11, son billet d'avion ayant fait l'objet d'une refacturation immédiate à Bach Mühle (cotes 1 902 à 1 904). M. X... s'est enfin lui-même présenté comme agissant pour le compte de Bach Mühle.
844. Quant au fond, outre qu'il a eu un rôle certain dans le rapprochement entre les meuniers français et allemands afin de conclure l'entente (cotes 5 et 6, saisine 08/0024 AC), M. X... a joué un rôle clé dans le cadre des réunions ultérieures. En effet, il a servi d'interprète entre les représentants français et allemands, en n'étant suppléé dans cette tâche que lors de trois réunions au cours desquelles France Farine a fourni les services d'une interprète professionnelle, Mme 17.... Son intervention a ainsi été essentielle durant au moins huit réunions. Ce rôle clé dans le déroulement des réunions a été confirmé par les déclarations de plusieurs participants à l'entente, tels que MM. A... et J... (cotes 4 812 et 6 379).
845. En outre, M. X... a tenu un rôle particulièrement actif dans la surveillance de l'entente. En effet, c'est lui qui, le premier, a porté à la connaissance des participants français les déviations de certains meuniers allemands, comme celles commises par les entreprises Friessinger ou Heyl, trois mois seulement après la mise en place de l'entente. Cette surveillance de l'entente est attestée par la télécopie que M. X... a adressée à certains meuniers français le 10 octobre 2002 : *« Après les discussions de Frankfort, Bliesmülhe s'est retiré et Friesinger a doublé tout le monde en offrant directement, refusant de sortir du dossier en remettant des prix, en toute connaissance de cause, (...) les hausses obtenues à ce jour chez beaucoup de clients sont la résultante du comportement raisonnable de tous les autres meuniers allemands à l'exception de Heyl »* (cote 2 497).
846. Il a de même participé aux pressions exercées sur l'entreprise Bindewald pour qu'elle se retire du marché français. M. R..., principal actionnaire de cette dernière, a par exemple décrit une entrevue organisée à cet effet dans les termes suivants : *« Messieurs René X... et H... étaient présents pour une pénible séance d'interrogatoire croisé, une parmi d'autres (...) »* (cote 10 320).

847. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que Bach Mühle a joué un rôle de chef de file tant dans la mise en place que dans l'organisation et le fonctionnement de l'entente entre meuniers français et allemands. Pour cette raison, l'Autorité considère qu'il convient d'augmenter le montant de base de sa sanction de 10 %.
848. A l'inverse, l'entreprise Bindewald peut être considérée, pendant sa période de participation au cartel, comme ayant adopté un comportement visant à perturber le bon fonctionnement des pratiques, au point d'entraîner des menaces et des tentatives de représailles de la part des autres entreprises en cause. Cette attitude est suffisamment marquée et durable pour justifier que Bindewald soit considérée comme un franc-tireur et bénéficie à ce titre d'une circonstance atténuante. La réduction de sanction qui sera accordée à Bindewald de ce fait aura exclusivement vocation à refléter le comportement et la situation de l'intéressée pendant sa période de participation au cartel, et ne prendra donc pas en considération le fait que celle-ci a ultérieurement mis fin à cette participation en quittant la VDM (paragraphe 512 ci-dessus). Cette sortie de la VDM, dont les motifs peuvent d'ailleurs tenir à d'autres raisons qu'au soutien apporté au cartel par ce syndicat, est d'ores et prise en considération, de façon distincte, par l'Autorité, dans la mesure où elle est reflétée par une durée de participation à l'entente moindre dans le cas de Bindewald que dans celui de la plupart des autres entreprises ayant pris part aux pratiques.
849. Pendant la période où elle a adhéré à l'entente, Bindewald a ainsi adopté un comportement concurrentiel pour augmenter ses parts de marché en France. Elle a démontré que, contrairement aux autres meuniers allemands participants à l'entente, elle avait réalisé des investissements substantiels pour asseoir une stratégie de développement auprès de clients français de la grande et moyenne distribution. En particulier, en 2004, elle a mis en place une nouvelle ligne d'ensachage en vue de doubler ses capacités de livraison à destination de la France. Elle a aussi fourni certains clients fournis habituellement par des meuniers français, comme Auchan ou ED (filiale du groupe Carrefour à l'époque des faits). Ces éléments sont confirmés par le demandeur de clémence (cote 7, saisine n° 08/0024 AC).
850. De ce fait, il est clair que, si le quota d'importation fixé dans le cadre de l'entente à 15 000 tonnes a été dépassé, cela est dû pour partie à la politique commerciale offensive de Bindewald.
851. Par ailleurs, l'attitude de Bindewald a suscité des réactions de la part des participants français, qui ont demandé une compensation de 150 000 euros aux meuniers allemands, à laquelle Bindewald n'a pas participé. Cet élément est également attesté par le demandeur de clémence dans sa première déclaration : « *Après la vente mentionnée ci-dessus de la société Bindewald, la Société France Farine SA (...) a demandé aux meuniers allemands d'indemniser la société France Farine SA de la perte causée par Bindewald. (...) En définitive, France Farine SA a reçu une indemnité de 150.000 EUR afin de mettre un terme à ce conflit. Bindewald qui était la cause de ce conflit n'a pas contribué au paiement de ces 150 000 EUR.* » (cote 7, saisine n° 08/0024 AC).
852. Bindewald a, de plus, été l'objet de pressions de la part d'entreprises françaises participant à l'entente afin qu'elle cesse son activité de vente de farine en sachets en France (cotes 10 320, 10 572, 10 574 et 10 575).
853. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que Bindewald a adopté un comportement de franc-tireur.

854. A la différence d'autres cas de franc-tireur dont l'Autorité a eu à connaître dans sa pratique décisionnelle (voir la décision n° 12-D-08 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la production et de la commercialisation des endives, paragraphes 637 à 643), il convient toutefois de constater que la viabilité économique de Bindewald n'a en définitive pas été mise en danger par son comportement. Au contraire, comme le montrent les paragraphes qui précèdent, Bindewald a retiré des bénéfices commerciaux significatifs de son attitude, ses ventes de farine en sachets en France ayant quintuplé pendant sa période de participation à l'entente (cote 10 319). Eu égard à cet élément concret, l'Autorité considère que la sanction de Bindewald doit être réduite de 10 %.
855. S'agissant des autres entreprises en cause, les éléments du dossier ne font pas ressortir d'éléments propres à leur situation individuelle qui seraient de nature à augmenter ou à diminuer leur sanction respective, sous réserve de la mise en œuvre du III et du IV de l'article L. 464-2 du code de commerce ainsi que de l'examen de difficultés financières particulières alléguées par certaines entreprises, qui sera examiné ultérieurement.
856. En particulier, l'argument de certaines entreprises allemandes selon lequel l'Autorité devrait prendre en compte les sanctions qu'elles se sont vues ou pourraient se voir infliger par d'autres autorités de concurrence membres du Réseau européen de concurrence (REC), notamment les autorités allemandes et néerlandaises, ne peut qu'être écarté à ce stade. Dès lors que ces procédures, pour la plupart en cours, concernent des faits différents de ceux poursuivis en l'espèce et que les autorités de concurrence concernées n'ont compétence que pour sanctionner ces infractions sur leur territoire national respectif, l'Autorité considère qu'il n'y a pas lieu de prendre en compte les sanctions déjà infligées par ces autorités en tant que circonstances atténuantes. Cette considération est sans préjudice de l'examen des conséquences d'une sanction effectivement prononcée par une autre autorité de concurrence sur la capacité contributive de l'intéressé qui se prévaut de difficultés de ce fait (paragraphes 942 et suivants ci-dessous).
857. Le tableau ci-dessous récapitule les montants intermédiaires résultant de la prise en compte des circonstances individuelles analysées aux paragraphes précédents :

Entreprise	Montant de base ajusté
Axiane Meunerie	19 927 200
Bach Mühle	40 378
Bindewald	2 602 525
Bliesmühle	1 929 689
Flechtorfer	4 510 455
France Farine	8 295 310
Friessinger	11 770 500
Grands Moulins de Paris	11 834 239
Grands Moulins de Strasbourg	11 635 125
Heyl	2 564 623

Mills United	6 602 914
Saalemühle	297 699
VK Mühlen	17 110 689
Werhahn	16 667 750

858. En l'absence de réitération dans le chef des différentes entreprises en cause en l'espèce, le montant ajusté pour chaque entreprise sera ensuite comparé au maximum légal applicable, en application du I de l'article L. 464-2 du code de commerce.

Sur la vérification du maximum applicable à chacune des entreprises

859. Le chiffre d'affaires mondial consolidé hors taxes le plus élevé connu réalisé par Axiane Meunerie, dont les comptes sont consolidés au sein de ceux du groupe Epis-Centre, était de 1 936 506 116 euros en 2009. Le montant maximum de la sanction s'élève donc à 193 650 611 euros en ce qui la concerne. Ce montant est supérieur au montant mentionné au paragraphe 857.
860. Le chiffre d'affaires mondial hors taxes le plus élevé connu réalisé par Bach Mühle était de 14 166 957 euros en 2004. Le montant maximum de la sanction s'élève donc à 1 416 695 euros en ce qui la concerne. Ce montant est supérieur au montant mentionné au paragraphe 857.
861. Le chiffre d'affaires mondial hors taxes le plus élevé connu réalisé par Bindewald était de 54 547 278 € en 2008. Le montant maximum de la sanction s'élève donc à 5 454 728 € en ce qui la concerne. Ce montant est supérieur au montant mentionné au paragraphe 857.
862. Le chiffre d'affaires mondial hors taxes le plus élevé connu réalisé par Bliesmühle était de 26 254 440 euros en 2008. Le montant maximum de la sanction s'élève donc à 2 625 444 euros en ce qui la concerne. Ce montant est supérieur au montant mentionné au paragraphe 857.
863. Le chiffre d'affaires mondial hors taxes le plus élevé connu réalisé par Flechtorfer était de 63 944 000 euros en 2009. Le montant maximum de la sanction s'élève donc à 6 394 400 euros en ce qui la concerne. Ce montant est supérieur au montant mentionné au paragraphe 857.
864. Le chiffre d'affaires mondial hors taxes le plus élevé connu réalisé par France Farine était de 189 569 439 euros en 2008. Le montant maximum de la sanction s'élève donc à 18 956 943 euros en ce qui la concerne. Ce montant est supérieur au montant mentionné au paragraphe 857.
865. Le chiffre d'affaires mondial hors taxes le plus élevé connu réalisé par Friessinger était de 135 000 000 euros en 2007. Le montant maximum de la sanction s'élève donc à 13 500 000 euros en ce qui la concerne. Ce montant est supérieur au montant mentionné au paragraphe 857.
866. Le chiffre d'affaires mondial consolidé hors taxes le plus élevé connu réalisé par Grands Moulins de Paris, dont les comptes sont consolidés au sein de ceux du groupe Nutrixo, était de 945 908 000 euros en 2008. Le montant maximum de la sanction s'élève donc à 94 590 800 euros en ce qui la concerne. Ce montant est supérieur au montant mentionné au paragraphe 857.

867. Le chiffre d'affaires mondial consolidé hors taxes le plus élevé connu réalisé par Grands Moulins de Strasbourg était de 277 202 395 euros en 2008. Le montant maximum de la sanction s'élève donc à 27 720 239 euros en ce qui la concerne. Ce montant est supérieur au montant mentionné au paragraphe 857.
868. Le chiffre d'affaires mondial consolidé hors taxes le plus élevé connu réalisé par le groupe Grain Millers, qui inclut le chiffre d'affaires de la société Heyl, était de 426 134 110 euros en 2008. En raison de la mise en œuvre de la procédure de non-contestation des griefs, le montant maximum de la sanction pour la société Heyl s'élève donc à 21 306 705 euros en ce qui la concerne. Ce montant est supérieur au montant mentionné au paragraphe 857.
869. Le chiffre d'affaires mondial consolidé hors taxes le plus élevé connu réalisé par le groupe Grain Millers, qui inclut le chiffre d'affaires de la société Mills United, était de 426 134 110 euros en 2008. En raison de la mise en œuvre de la procédure de non-contestation des griefs, le montant maximum de la sanction pour la société Mills United s'élève donc à 21 306 705 euros en ce qui la concerne. Ce montant est supérieur au montant mentionné au paragraphe 857.
870. Le chiffre d'affaires mondial consolidé hors taxes le plus élevé connu réalisé par Saalemühle était de 130 878 090 euros en 2008. Le montant maximum de la sanction s'élève donc à 13 087 809 euros en ce qui la concerne. Ce montant est supérieur au montant mentionné au paragraphe 857.
871. Le chiffre d'affaires mondial consolidé hors taxes le plus élevé connu réalisé par VK Mühlen était de 1 627 527 000 € en 2008. Le montant maximum de la sanction s'élève donc à 162 752 700 € en ce qui la concerne. Ce montant est supérieur au montant mentionné au paragraphe 857.
872. Le chiffre d'affaires mondial consolidé hors taxes le plus élevé connu réalisé par Werhahn était de 2 537 400 000 euros en 2008. Le montant maximum de la sanction s'élève donc à 253 740 000 euros en ce qui la concerne. Ce montant est supérieur au montant mentionné au paragraphe 857.

d) Sur l'application du IV de l'article L. 464-2 du code de commerce

873. Par un avis n° 08-AC-01 du 27 mai 2008, la société Wilh. Werhahn GmbH & Co. KG et ses filiales ont obtenu le bénéfice conditionnel d'une exonération totale de la sanction au titre de pratiques anticoncurrentielles mises en œuvre dans le secteur de la farine de blé tendre conditionné en petits paquets. Cette exonération de sanction a cependant été subordonnée aux conditions suivantes :

« - les bénéficiaires devront avoir apporté au Conseil de la concurrence et aux services d'enquêtes du ministre de l'économie une coopération totale, permanente et rapide tout au long de la procédure d'enquête et d'instruction et leur fournir tout élément de preuve qui viendrait en leur possession ou dont elles disposent sur les infractions suspectées ;

- elles devront effectivement avoir mis fin à leur participation aux activités illégales présumées, comme elles l'ont indiqué ;

- elles ne devront pas avoir pris de mesures pour contraindre d'autres entreprises à participer à d'autres infractions ;

- elles ne devront pas avoir informé de leur demande les entreprises susceptibles d'être mises en cause dans le cadre des pratiques dénoncées ».

874. Il ressort de l'ensemble des éléments du dossier, ainsi que du déroulement de la procédure que la société Wilh. Werhahn GmbH & Co. KG et ses filiales ont rempli l'ensemble de ces conditions.
875. En effet, les entreprises concernées ont fait preuve d'une coopération totale, permanente et rapide, notamment en produisant des pièces attestant de la tenue des réunions entre les meuniers français et les meuniers allemands. Dans leurs déclarations, elles ont également expliqué certaines modalités de fonctionnement de l'entente ainsi que sa durée et les mécanismes mis en place pour en assurer le respect.
876. Par ailleurs, il est établi que la société Wilh. Werhahn GmbH & Co. KG et ses filiales ont mis fin aux pratiques le 4 mars 2008, date à laquelle elles ont présenté leur demande de clémence.
877. Enfin, aucun élément du dossier ne permet d'établir que la société Wilh. Werhahn GmbH & Co. KG et ses filiales auraient contraint d'autres entreprises à participer aux pratiques constatées ou qu'elles leur aurait révélé l'existence de sa demande de clémence auprès de l'Autorité.
878. Dans ces conditions, il y a lieu de leur accorder une exonération totale de sanction.

e) Sur la mise en œuvre du III de l'article L. 464-2 du code de commerce

879. Le III de l'article L. 464-2 du code de commerce permet au rapporteur général de proposer à l'Autorité de tenir compte, dans le cadre de la détermination de la sanction, du fait qu'une entreprise ou un organisme renonce à contester les griefs qui lui ont été notifiés. Le rapporteur général peut, par ailleurs, lui proposer de tenir compte du fait que l'intéressé s'engage en outre à modifier son comportement pour l'avenir.
880. Au cas présent, les sociétés Grain Millers GmbH & CO, Mills United Hovestadt & Münstermann GmbH & CO et Heyl GmbH & CO ont choisi de renoncer à contester les griefs qui leur avaient été notifiés le 15 février 2010 en application du III de l'article L. 464-2 du code de commerce. Le rapporteur général a donné suite à cette demande par un procès-verbal du 12 mai 2010 (paragraphe 330 ci-dessus), en s'engageant à proposer une réduction de 10 % à ce titre.
881. Les intéressés ont aussi proposé au rapporteur général de prendre en compte des engagements consistant à mettre en place un programme de conformité.
882. Ainsi que l'a déjà relevé à plusieurs reprises l'Autorité, la renonciation à contester les griefs, qui a principalement pour effet d'alléger et d'accélérer le travail d'instruction, en particulier en dispensant les services d'instruction de la rédaction d'un rapport lorsqu'elle est le fait de l'ensemble des entreprises mises en cause ce qui n'a pas été le cas en l'espèce, ne peut conduire à accorder aux intéressés qu'une réduction de sanction relativement limitée. Ce sont, le cas échéant, la nature et la qualité des engagements présentés qui peuvent permettre d'accorder une réduction de sanction plus importante, dans la mesure où ils sont substantiels, crédibles et vérifiables (décisions n° 07-D-21 du Conseil du 26 juin 2007 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la location-entretien de linge, paragraphe 129, n° 08-D-13 du 11 juin 2008 relative à des pratiques relevées dans le secteur de l'entretien courant des locaux, paragraphe 99, n° 09-D-05 du 2 février 2009 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur du travail temporaire, paragraphe 155, et n° 11-D-17 du 8 décembre 2011 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des lessives).

883. A cet égard, l'Autorité a développé une pratique décisionnelle établie consistant, dans le cadre de la procédure de non-contestation des griefs, à accepter des propositions d'engagements de mise en place de programmes de conformité, à condition que de telles propositions lui paraissent substantielles, crédibles et vérifiables (voir, sur ce point, décisions n° 07-D-21 du Conseil du 26 juin 2007 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la location-entretien du linge, paragraphe 132, n° 08-D-13 du 11 juin 2008 relative à des pratiques relevées dans le secteur de l'entretien courant des locaux, paragraphes 101 à 106, et n° 09-D-05 du 2 février 2009 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur du travail temporaire, paragraphes 156 à 157 et 159 à 160). Lorsqu'elle accepte de tels engagements, l'Autorité les rend obligatoires dans la décision qu'elle adopte au terme de la procédure. Elle peut naturellement être conduite à s'assurer ultérieurement de leur mise en œuvre effective.
884. En l'espèce, le programme de conformité proposé comporte un dispositif de formation et de sensibilisation aux règles de concurrence, un mécanisme d'encadrement pour le futur des contacts avec des entreprises concurrentes et un mécanisme d'alerte permettant aux salariés et aux dirigeants du groupe de révéler des pratiques anticoncurrentielles dont ils pourraient avoir connaissance. Sa mise en œuvre est, par ailleurs, placée sous le contrôle d'un responsable conformité. En outre, l'ensemble des dirigeants et des salariés du groupe s'engage à prendre de manière annuelle l'engagement de respecter le programme lui-même et plus largement les règles de concurrence. Enfin, il est prévu, sous forme d'une modification des contrats de travail et du règlement intérieur, que les éventuels manquements aux règles de concurrence des dirigeants et des salariés donneront lieu à des sanctions proportionnées, conformes au droit du travail applicable.
885. Dans la mesure où cet engagement est, en l'espèce, de nature à permettre au groupe Grain Millers de prévenir des manquements ultérieurs aux règles de concurrence ainsi que, le cas échéant, de tirer les conséquences d'éventuels manquements découverts en son sein, l'Autorité considère qu'il est substantiel, crédible et vérifiable.
886. Dans ces conditions, afin de prendre en compte tant la renonciation à contester les griefs en tant que telle que les engagements proposés, qu'il convient d'accepter et de rendre obligatoires, les sanctions imposées aux sociétés du groupe Grain Millers seront réduites de 20 %. Les engagements en question, qui sont annexés à la fin de la présente décision, devront naturellement faire l'objet d'une mise en œuvre effective.

f) Sur la sanction de Grain Millers GmbH en tant que société mère

887. Comme indiqué plus haut au paragraphe 749, Grain Millers GmbH doit se voir imputer les pratiques visées par le grief n° 1, en tant que société-mère des sociétés Mills United et Heyl, à compter du 1^{er} janvier 2004. Elle doit donc être tenue pour responsable solidairement et conjointement de la sanction imposée à chacune de ces sociétés à compter de cette date.

g) Sur le montant des sanctions imposées au titre du grief n° 1

888. Eu égard à l'ensemble des éléments décrits plus haut, il y a lieu d'imposer les sanctions pécuniaires suivantes à chacune des entreprises en cause au titre du grief n° 1 :

Entreprise		Sanction avant prise en compte de la réduction au titre de la clémence ou de la renonciation à contester les griefs	Sanction retenue au titre du grief n° 1
Axiane Meunerie		19 927 200	19 927 000
Bach Mühle		40 378	40 000
Bindewald		2 602 525	2 602 000
Bliesmühle		1 929 689	1 929 000
Flechtorfer		4 510 455	4 510 000
France Farine		8 295 310	8 295 000
Friessinger		11 770 500	11 770 000
Grands Moulins de Paris		11 834 239	11 834 000
Grands Moulins de Strasbourg		11 635 125	11 635 000
Heyl		2 564 623	2 051 000
	dont conjointement et solidairement pour Grain Millers GmbH	1 956 069	1 564 000
Mills United		6 602 914	5 282 000
	dont conjointement et solidairement pour Grain Millers GmbH	5 036 121	4 028 000
Saalemühle		297 699	297 000
VK Mühlen		17 110 689	17 110 000
Werhahn		16 667 750	0

2. SUR LES SANCTIONS IMPOSÉES AU TITRE DES GRIEFS N° 2 ET N° 3

a) Sur la valeur des ventes

889. Les catégories de produits à prendre en considération, pour déterminer la valeur des ventes pertinentes en ce qui concerne la sanction relative aux griefs n° 2 et n° 3, sont celles faisant l'objet des pratiques mises en œuvre dans le cadre de France Farine et de Bach Mühle, telles que décrites dans la partie de la décision consacrée à la qualification de ces infractions (paragraphe 633 et s., et 702 et s. ci-dessus). L'assiette de la sanction reflète ainsi le fait que les pratiques mises en place par les meuniers en cause ont visé à fixer les prix, à répartir les clients et les marchés et à limiter la production de farine de blé tendre en sachets, qu'il s'agisse de farines dites « *classiques* » ou de préparations sucrées ou salées dites « *mixes* », destinée à être commercialisée aux consommateurs finals en France.

890. Dans la mesure où France Farine et Bach Mühle couvrent, à elles deux, l'ensemble des canaux de distribution de farine en sachets en France (la grande et moyenne distribution, et les enseignes du hard discount), il n'y a pas lieu de faire une distinction entre les ventes effectuées à ces deux types de distributeurs pour déterminer l'assiette de la sanction des entreprises qui sont tenues pour responsables des pratiques visées par les griefs n° 2 et n° 3. Toutefois, s'agissant de Moulins Soufflet et de Grands Moulins Storione, qui n'ont participé qu'aux pratiques visées par le grief n° 3, les ventes en relation avec cette infraction sont leurs ventes respectives de ces produits aux seules enseignes du *hard discount* en France.
891. S'agissant de l'exercice comptable complet à prendre en compte comme référence, la participation individuelle de chacune des entreprises en cause aux infractions, telle qu'établie aux paragraphes 625 et s., et 699 ci-dessus, s'achève pour la majeure partie d'entre elles, pour le grief n° 2, le 17 janvier 2012 et, pour le grief n° 3, le 31 décembre 2011. Leur dernier exercice comptable complet de participation est donc l'exercice 2010. Toutefois, dans la mesure où il a été établi que Moulins Soufflet a cessé de participer à l'infraction visée par le grief n° 3 le 31 décembre 2009, l'exercice 2009 sera retenu en ce qui la concerne.
892. En outre, compte tenu des données chiffrées à la disposition de l'Autorité ainsi que des circonstances propres au cas d'espèce, en particulier de la durée particulièrement longue de l'infraction visée par le grief n° 2, il est manifeste que le dernier exercice comptable complet retenu en l'espèce n'est pas représentatif des ventes en relation pendant toute la durée des infractions. Cet élément sera pris en considération pour les entreprises ayant participé aux pratiques visées par les griefs n° 2 et n° 3 au stade de la prise en compte de la durée (paragraphes 922 à 928 ci-dessous).
893. Au vu des considérations qui précèdent, le tableau ci-dessous récapitule les valeurs des ventes servant d'assiette à la sanction individuelle de chacune des entreprises en cause :

Valeur des ventes (en euros)

Entreprise	Valeur des ventes pertinentes réalisées en France
Axiane Meunerie	19 924 000
Euromill Nord	15 930 000
Grands Moulins de Paris	11 469 000
Grands Moulins Storione	109 000
Grands Moulins de Strasbourg	10 118 000
Minoteries Cantin	11 938 000
Moulins Soufflet	546 000

b) Sur la détermination du montant de base

Sur la proportion de la valeur des ventes

Sur la gravité des faits

894. Les accords anticoncurrentiels mis en place dans le cadre de France Farine et de Bach Mühle visaient à permettre à leurs associés et commettants de cesser de se faire concurrence sur l'ensemble du secteur de la farine en sachets en France. Ces derniers ont fixé les prix de la farine en sachets pour tous les segments du secteur (marque nationale, marque de distributeurs, premier prix et hard discount), se sont répartis de façon systématique les clients à livrer et ont limité leur production respective.
895. L'entente en cause constitue donc un accord horizontal entre concurrents dont l'objet était de manipuler les principaux paramètres de la concurrence (prix, allocations des clients et des marchés ainsi que de la production), au lieu de laisser ces paramètres à la libre appréciation de chacune des entreprises, dans le cadre d'une détermination autonome de sa politique commerciale et de son comportement sur le marché.
896. Comme il a été rappelé aux paragraphes 790 et 791 ci-dessus, de telles pratiques, visant par leur nature même à manipuler les paramètres essentiels de la concurrence, sont particulièrement graves. Le fait qu'elles concernent simultanément plusieurs paramètres clé du jeu concurrentiel (prix, clients et production) est, en outre, de nature à substantiellement en renforcer la gravité en l'espèce.
897. La gravité des pratiques est également accrue par leur caractère systématique. Pour préserver les prix supra-concurrentiels obtenus par le biais de France Farine pour la farine en sachets vendue à la grande et moyenne distribution, les entreprises en cause ont mis en place un mécanisme anticoncurrentiel analogue par le biais de l'entreprise commune Bach Mühle s'agissant des enseignes du *hard discount*.
898. Toutefois, et contrairement à ce qui a été établi pour l'entente visée par le grief n° 1, les pratiques en cause n'ont pas eu un caractère secret. En effet, ces pratiques se sont développées sur le marché dans le cadre d'entreprises communes connues notamment des clients. Cet élément est de nature à modérer la gravité de ces pratiques par rapport à celles visées par le grief n° 1.

Sur l'importance du dommage causé à l'économie

899. S'agissant en premier lieu de l'ampleur des infractions en cause, il faut relever qu'elles ont visé l'ensemble du territoire français, ainsi que l'ensemble des segments du secteur de la farine en sachets (marques nationales et de distributeurs, premier prix et hard discount). Elles ont donc revêtu une très grande ampleur.
900. A l'époque de la commission des pratiques, France Farine et Bach Mühle représentaient par ailleurs la majeure partie de l'offre de farine en sachets en France, en volume comme en valeur. Leur part de marché cumulée était ainsi, en moyenne, de 53 % sur la période 2003-2007 (cotes 6 836 à 6 843, et 11 947). Selon les informations fournies par certains de ses commettants, France Farine représentait déjà à la fin des années 60 une production annuelle de farine en sachets de 40 000 tonnes, soit 55 % de part de marché au niveau national (cote 20 380).
901. En deuxième lieu, s'agissant des caractéristiques économiques objectives du secteur en cause, il convient de tenir compte de l'existence de barrières réglementaires à l'entrée et de l'élasticité-prix des produits en relation avec les infractions.

902. Concernant le premier élément, le secteur français de la production de farine en sachets fait l'objet d'une réglementation spécifique qui plafonne les quantités que les meuniers sont autorisés à produire, sous la forme de droits de mouture pour le marché français (paragraphe 39 ci-dessus). Comme cela a déjà été indiqué, de tels contingentements renforcent les barrières à l'entrée de concurrents produisant en France, et donc les conséquences négatives des ententes en cause.
903. Concernant le second élément, comme indiqué plus haut, les infractions concernent un bien de consommation courante indispensable aux ménages français et sans substitut proche, pour lequel l'élasticité-prix de la demande est faible (paragraphe 810 ci-dessus).
904. Cet élément est d'autant plus important que la concurrence se fait essentiellement par les prix. Les structures de commercialisation ont de fait éliminé ce paramètre de concurrence entre leurs commettants, qui représentent en volume et en valeur une part très importante du secteur.
905. Il faut également tenir compte du fait que les structures de commercialisation en cause regroupent les acteurs les plus importants de la meunerie en France, et notamment les quatre plus grands groupes du secteur : Nutrixxo, Epis-Centre, Grands Moulins de Strasbourg et le groupe Soufflet. Cet élément est également susceptible de renforcer les conséquences des ententes en cause. En particulier, il a été établi que, même si les structures de commercialisation agissent en tant que commissionnaire non-exclusif à la vente, la majeure partie des ventes de farine en sachets de leurs commettants transitent par elles, d'une part, et que des échanges d'informations commercialement sensibles sont advenus de façon très régulière entre les entreprises en cause, d'autre part.
906. En troisième lieu, concernant les conséquences conjoncturelles et structurelles des pratiques, celles-ci ont eu pour effet, au moins potentiel, de perturber les prix pratiqués par les meuniers en cause, mais aussi plus largement par l'ensemble des meuniers français.
907. France Farine soutient, en se fondant sur une étude économique produite en annexe à ses observations sur la notification des griefs, qu'il existerait une pression concurrentielle dite « *en cascade* », exerçant une contrainte sur les prix de gros des différentes gammes de farine. Cette concurrence en cascade aurait pour conséquence que la farine « *premier prix* » vendue en hard discount exercerait une pression concurrentielle sur la farine « *premier prix* » distribuée par la grande et moyenne distribution. Cette dernière exercerait à son tour une pression sur les prix de la farine sous « *marques de distributeurs* » (« *MDD* »), qui eux-mêmes entraîneraient une pression concurrentielle sur les prix des « *marques nationales* », à savoir *Francine*. A la base de cette chaîne de contrainte concurrentielle se trouveraient les meuniers allemands, plus compétitifs que les meuniers français en raison de leurs coûts de production plus faibles. France Farine soutient donc que les pratiques mises en œuvre par les structures de commercialisation n'étaient pas susceptibles d'avoir d'effets significatifs sur les prix en raison de la pression exercée – en cascade sur tous les segments du secteur – par les meuniers allemands qui vendent au hard-discount.
908. Cette présentation de la dynamique concurrentielle du secteur n'est pas convaincante. En effet, elle se fonde sur le postulat que les meuniers agissent de façon autonome sur chaque segment du secteur en définissant une stratégie commerciale indépendante pour chacun d'entre eux. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce, dans la mesure où les commettants de France Farine, fournisseur des différentes gammes de farine aux

grandes et moyennes surfaces, sont également – avec Moulins Soufflet – actionnaires de Bach Mühle, principal fournisseur de farine en sachets des distributeurs hard discount. Ces différents segments étant servis par les mêmes acteurs participant aux deux infractions (à l'exception de Moulins Soufflet qui n'est actionnaire que de Bach Mühle), la pression concurrentielle existant entre eux est en réalité inexistante, ou à tout le moins très artificielle et limitée.

909. En réalité, le marché est maîtrisé par les mêmes opérateurs, depuis le segment du hard discount jusqu'à celui de la marque nationale. Au lieu d'exercer une pression concurrentielle les uns sur les autres, ces différents segments permettent aux opérateurs de discriminer entre les acheteurs en vendant à des prix différents un bien essentiellement homogène. La concurrence en cascade qui pourrait théoriquement exister au niveau des prix des différents segments est ainsi restreinte en pratique par une concertation généralisée entre meuniers, qui conduit à une allocation artificielle des quantités produites vers tel ou tel segment du secteur, à des prix fixés en commun.
910. Il faut néanmoins noter que Moulins Soufflet est très actif sur le segment des « *MDD* » et ne participe pas à l'entente mise en place via France Farine. Cet élément pourrait être susceptible de conduire cette entreprise à exercer une pression concurrentielle par les prix sur ce segment, puis en cascade sur la marque nationale. Toutefois, il faut relativiser cet élément, car Moulins Soufflet a participé à l'entente dans le cadre de Bach Mühle en commercialisant ses produits au hard discount. Or, le choix d'exercer une pression concurrentielle importante sur le segment « *MDD* » face à France Farine le conduirait à forcer les prix pratiqués par Bach Mühle sur le segment du hard-discount à la baisse. A l'inverse, comme il a été indiqué plus haut, l'entente dans le cadre de Bach Mühle a substitué au libre jeu de la concurrence par les prix sur le segment hard discount une détermination en commun des prix et une répartition en commun des approvisionnements, et donc relâché l'éventuelle pression concurrentielle sur le segment « *MDD* ». L'Autorité estime donc que l'offre de Moulins Soufflet sur le segment « *MDD* » n'est pas de nature à engendrer une concurrence en cascade par les prix crédible et sensible dans le secteur de la farine en sachets en France.
911. Par ailleurs, cet argument fait également abstraction du fait que le cartel visé par le grief n° 1 a limité les volumes de farine en sachets que les meuniers allemands destinaient à la France au moins jusqu'au premier semestre 2008.
912. De plus, comme il a été indiqué aux paragraphes 664 et 725 ci-dessus, les structures France Farine et Bach Mühle n'ont jamais réorganisé le circuit logistique de distribution de la farine en sachets de leurs commettants en France. Au contraire, elles ont figé une situation historique à cet égard en désincitant les opérateurs à redéployer leurs capacités d'ensachage et de distribution de farine en sachets sur le territoire national de façon efficace. Par ailleurs, la réduction de la pression concurrentielle a pu permettre aux producteurs de conserver des unités de production beaucoup moins efficaces. Au total, la restriction de concurrence induite par l'existence de France Farine et de Bach Mühle a pu empêcher les parties à l'entente de procéder à des investissements en vue d'améliorer leur productivité, comme cela aurait pu être le cas si la concurrence entre eux avait joué comme elle aurait dû. Cet élément est de nature à se traduire, pour compenser ces inefficacités, par des prix plus élevés sur le long terme, tant pour les clients distributeurs qu'en fin de compte pour les consommateurs. Cette conséquence négative en termes de prix vient renforcer les répercussions de la fixation des prix par les parties à un niveau déjà supra-concurrentiel.

913. Des estimations quantitatives précises des conséquences imputables aux pratiques mises en œuvre par les structures France Farine et Bach Mühle sont difficilement envisageables étant donnée l'absence d'une situation contrefactuelle fiable. En effet, les autres pays éventuellement comparables à la France (Allemagne et Pays-Bas notamment) font ou pourraient faire également l'objet de restrictions de concurrence tandis que la durée des pratiques est exceptionnellement longue : de ce fait, les méthodes de comparaison internationale, d'une part, et celle fondée sur une situation « *avant/après* », d'autre part, sont inexploitable en l'espèce pour établir un contrefactuel fiable.
914. Pour autant, certains faits présents au dossier permettent de dégager un ordre de grandeur indicatif du surprix imputable aux structures de commercialisation pour certaines périodes des ententes.
915. A cet égard, France Farine soutient, en se fondant sur l'étude économique produite en annexe à ses observations sur la notification des griefs, que la différence de coût de production entre les meuniers allemands et français est d'environ 16 %. Par ailleurs, un document saisi chez un actionnaire de France Farine indique en juin 2008 que « *au cours de blé actuel, les moulins de FF ont besoin d'un prix de revente mini de 370 € la tonne pour couvrir charges fixes et variables.* » (cotes 2 475 et 2 476). Avec un avantage de 16 % sur des coûts français ainsi établis à 370 euros la tonne, les coûts de production allemands peuvent donc être estimés à approximativement 311 euros la tonne en 2008.
916. Toutefois, le même document indique que, dans le cas de livraisons aux enseignes du hard discount, qui est le segment du secteur où les marges des meuniers sont les plus faibles, les prix de France Farine sont de « 430 €/T » contre « 325 €/T » pour un meunier allemand qui « *entraîne tout le marché vers le bas* ». En le comparant au coût de revient de 311 euros la tonne mentionné plus haut, ce prix de 325 euros la tonne correspondrait ainsi à un taux de marge de 4,4 %.
917. A taux de marge identique à celui d'un meunier allemand, un meunier français dont les coûts de production sont de 370 euros la tonne, aurait donc dû proposer – sur le segment du hard-discount – un prix de 386 euros la tonne et non de 430 euros. Sur cette base indicative, le surprix pratiqué dans le cadre de Bach Mühle pourrait donc être évalué à 44 euros par tonne, soit 11 %.
918. En quatrième et dernier lieu, concernant l'incidence plus générale des structures France Farine et Bach Mühle sur l'économie, il faut rappeler que l'impact des pratiques s'est fait ressentir sur les consommateurs, qui ont supporté un prix supra-concurrentiel depuis 1966. L'arrivée du *hard discount* en France n'a pu limiter celui-ci en raison de la part importante de ce segment verrouillée par Bach Mühle depuis 2002.
919. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que les pratiques mises en place de façon combinée dans le cadre de France Farine et de Bach Mühle ont causé un dommage certain à l'économie, dont l'importance est significative.

Conclusion sur la proportion de la valeur des ventes

920. Compte tenu de l'appréciation qu'elle a faite ci-dessus de la gravité des faits et de l'importance du dommage causé à l'économie, l'Autorité retiendra, pour déterminer le montant de base de la sanction imposée aux entreprises dont la responsabilité a été

établie au titre des pratiques visées par les griefs n° 2 et n° 3, une proportion de 17 % de leurs valeurs des ventes.

921. S'agissant des entreprises Moulins Soufflet et Grands Moulins Storione dont la responsabilité n'a été établie qu'au titre du grief n° 3, une proportion de 16 % sera appliquée à leurs valeurs des ventes respectives. La réduction de la proportion de la valeur des ventes est en l'espèce limitée, par rapport au taux appliqué aux autres entreprises, compte tenu du fait que, bien qu'elles n'aient participé qu'à l'infraction sur le segment du hard discount, celle-ci a revêtu une gravité et une importance indéniables, compte tenu de la menace que pouvait constituer l'arrivée de hard-discounters allemands sur le marché français à l'époque.

Sur la durée de participation

922. La durée de l'infraction est un facteur à prendre en compte dans le cadre de l'appréciation tant de la gravité des faits que de l'importance du dommage à l'économie.
923. En principe, comme cela a été rappelé plus haut, plus une infraction est longue, plus l'atteinte qu'elle porte au libre jeu de la concurrence et la perturbation qu'elle entraîne pour le fonctionnement du secteur en cause, et plus généralement pour l'économie, peuvent être substantielles. En l'espèce, compte tenu de la durée particulièrement longue des infractions en cause, il n'est cependant pas envisageable de considérer que la valeur des ventes réalisées par chacune des entreprises en cause pendant son dernier exercice comptable complet de participation à ces infractions est représentative de son activité, et donc de son poids relatif sur le secteur pendant toute la durée de ces infractions. Cet élément ne pouvant être pris en considération en optant pour un exercice de référence plus représentatif ou pour une moyenne d'exercices, comme l'Autorité s'y est engagée dans son communiqué du 16 mai 2011 précité, faute de données disponibles ou suffisamment fiables à cet égard, il y a lieu d'en tenir compte, à titre tout à fait exceptionnel, au stade de la détermination du coefficient multiplicateur destiné à refléter la durée de ces infractions. Un coefficient commun aux deux infractions sera appliqué aux entreprises ayant participé à celles-ci, la période pendant laquelle l'infraction visée par le grief n° 3 (Bach Mühle) s'est déroulée étant intégralement comprise dans celle de mise en œuvre de l'infraction visée par le grief n° 2 (France Farine).
924. Afin de déterminer ce coefficient, il convient premièrement de rappeler que, à l'instar de Bach Mühle, France Farine n'a pas fait l'objet d'une notification préalable auprès de la Commission européenne en vertu du règlement en vertu de règlement (CEE) n° 17/62 du Conseil relatif à l'application des articles 85 et 86 du traité (JO n° L 13 du 21 février 1962, p. 204). Cette possibilité était offerte aux actionnaires de France Farine jusqu'au 1^{er} mai 2004, date d'entrée en vigueur du règlement n° 1/2003. L'Autorité considère qu'il était de leur responsabilité de notifier cet accord, en particulier compte tenu des doutes légitimes qui existaient quant à sa compatibilité avec les règles de concurrence, eu égard aux observations faites dès 1968 par la Commission européenne sur des cas similaires ou approchants (voir la décision n° 68/374/CEE de la Commission européenne du 6 novembre 1968 relative à une procédure au titre de l'article 85 du traité CEE (IV/565 – Cobelaz – usines de synthèse), sauf à s'exposer aux conséquences liées à un défaut de notification. Une telle notification préalable aurait pu avoir lieu, sinon lors de la constitution de France Farine, du moins à des moments stratégiques de son développement juridique et économique, par exemple lors de la première refonte de son système contractuel en

1984, ou en 2001 avec la prise de contrôle indirect de France Farine par le groupe Nutrixo. Ces restructurations pouvaient être l'occasion pour les actionnaires de s'interroger sur la compatibilité de France Farine avec les règles de concurrence et de prendre les mesures permettant de la sécuriser.

925. Eu égard à ces éléments, l'Autorité estime qu'il convient de moduler le coefficient multiplicateur destiné à tenir compte de la durée des infractions visées par les griefs n° 2 et n° 3 en fonction de quatre périodes successives :
- première année d'infraction ;
 - période comprise entre le 1^{er} janvier 1967 et le 31 décembre 1984 ;
 - période comprise entre le 1^{er} janvier 1985 (date de prise d'effet du nouveau système contractuel régissant France Farine) et le 19 avril 2001 ;
 - période comprise entre le 20 avril 2001 (date de constitution du groupe Nutrixo et de sa prise de contrôle indirecte de France Farine) et la date de cessation des pratiques.
926. Dans ce cadre, la durée individuelle de participation sera prise en compte au moyen d'un coefficient multiplicateur déterminé de la façon suivante :
- pour la première année de participation à l'infraction : la valeur des ventes retenue en l'espèce sera retenue une fois ;
 - pour la période comprise entre le 1^{er} janvier 1967 et le 31 décembre 1984 : un coefficient d'un dixième sera appliqué à la valeur des ventes retenue pour chaque entreprise par année de participation complète aux infractions, et par mois complet de participation aux infractions au *prorata temporis* ;
 - pour la période comprise entre le 1^{er} janvier 1985 et le 19 avril 2001 : un coefficient de trois dixièmes sera appliqué à la valeur des ventes retenue par année complète de participation aux infractions, et pour chaque mois complet de participation aux infractions au *prorata temporis* ;
 - pour la période comprise entre le 20 avril 2001 et la date établie de cessation des pratiques : un coefficient de cinq dixièmes sera appliqué à la valeur des ventes retenue en l'espèce par année complète de participation aux infractions, et pour chaque mois complet de participation aux infractions au *prorata temporis*.
927. S'agissant des entreprises Moulins Soufflet et Grands Moulins Storione dont la responsabilité est retenue au seul titre des pratiques mises en œuvre dans le cadre de Bach Mühle (grief n° 3) et dont la participation a commencé le 1^{er} janvier 2002, l'Autorité emploiera la méthode décrite aux paragraphes 824 à 825 ci-dessus, pour prendre en compte la durée de cette infraction.
928. Le tableau ci-dessous récapitule la durée individuelle de participation aux pratiques visées par les griefs n° 2 ou n° 3 de chacune des entreprises en cause ainsi que le facteur multiplicateur correspondant :

Entreprise	Durée individuelle de participation aux pratiques	Coefficient multiplicateur applicable
Axiane Meunerie	46 ans	13
Euromill nord	46 ans	13
Grands Moulins de Paris	42 ans et 4 mois	12,62
Grands Moulins Storione	10 ans	5,50
Grands Moulins de Strasbourg	45 ans et 7 mois	12,95
Minoteries Cantin	32 ans et 6 mois	11,64
Moulins Soufflet	8 ans	4,50

Conclusion sur la détermination du montant de base

929. Eu égard à la gravité indéniable des faits et à l'importance du dommage causé à l'économie par les pratiques en cause, le montant de base de la sanction pécuniaire déterminé en proportion des ventes de produits en relation avec les infractions effectuées par chacune des entreprises en cause, d'une part, et de sa durée individuelle de participation aux pratiques d'autre part, s'établit comme suit :

Entreprise	Montant de base (en euros)
Axiane Meunerie	44 032 040
Euromill Nord	35 205 300
Grands Moulins de Paris	24 605 592
Grands Moulins Storione	95 920
Grands Moulins de Strasbourg	22 274 777
Minoteries Cantin	23 622 914
Moulins Soufflet	393 120

c) Sur la prise en compte des circonstances individuelles propres à chacune des entreprises

930. L'Autorité s'est ensuite engagée à adapter les montants de base retenus ci-dessus au regard du critère tenant à la situation individuelle de chaque entreprise en cause ou du groupe auquel elle appartient.

931. En l'occurrence, le dossier ne fait pas apparaître d'éléments conduisant l'Autorité à considérer qu'une des entreprises en cause aurait joué un rôle particulier dans la conception ou la mise en œuvre de l'entente, que ce soit dans un sens aggravant ou atténuant, ni à tenir compte d'une situation de réitération. Dans ces conditions, après avoir vérifié le respect du maximum légal applicable, l'Autorité analysera les difficultés financières particulières invoquées par certaines des entreprises en cause.

Sur la vérification du maximum légal applicable à chacune des entreprises

932. Le chiffre d'affaires mondial consolidé hors taxes le plus élevé connu réalisé par Epis-Centre, qui consolide notamment les comptes d'Axiane Meunerie, était de 1 936 506 116 euros en 2009. Le montant maximum de la sanction s'élève donc à 193 650 611 euros en ce qui concerne cette dernière. Ce montant est supérieur au montant mentionné au paragraphe 929.
933. Le chiffre d'affaires mondial consolidé hors taxes le plus élevé connu de l'Autorité réalisé par Nutrixo, qui consolide notamment les comptes de Euromill Nord était de 945 908 000 euros en 2008. Le montant maximum de la sanction s'élève donc à 94 590 800 euros en ce qui concerne cette dernière. Ce montant est supérieur au montant mentionné au paragraphe 929.
934. Le chiffre d'affaires mondial consolidé hors taxes le plus élevé connu de l'Autorité réalisé par Nutrixo, qui consolide notamment les comptes de Grands Moulins de Paris, était de 945 908 000 euros en 2008. Le montant maximum de la sanction s'élève donc à 94 590 800 euros en ce qui concerne cette dernière. Ce montant est supérieur au montant mentionné au paragraphe 929.
935. Le chiffre d'affaires mondial consolidé hors taxes le plus élevé connu de l'Autorité réalisé par Nutrixo, qui consolide notamment les comptes de Grands Moulins Storione, était de 945 908 000 euros en 2008. Le montant maximum de la sanction s'élève donc à 94 590 800 euros en ce qui concerne cette dernière. Ce montant est supérieur au montant mentionné au paragraphe 929.
936. Le chiffre d'affaires mondial consolidé hors taxes le plus élevé connu réalisé par Grands Moulins de Strasbourg était de 277 202 395 euros en 2008. Le montant maximum de la sanction s'élève donc à 27 720 239 euros en ce qui la concerne. Ce montant est supérieur au montant mentionné au paragraphe 929.
937. Le chiffre d'affaires mondial consolidé hors taxes le plus élevé connu réalisé par Epis-Centre, qui consolide notamment les comptes de Minoteries Cantin, était de 1 936 506 116 euros en 2009. Le montant maximum de la sanction s'élève donc à 193 650 611 euros en ce qui concerne cette dernière. Ce montant est supérieur au montant mentionné au paragraphe 929.
938. Le chiffre d'affaires mondial consolidé hors taxes le plus élevé connu réalisé par Moulins Soufflet était de 3 291 352 000 euros en 2008. Le montant maximum de la sanction s'élève donc à 329 135 200 euros en ce qui la concerne. Ce montant est supérieur au montant mentionné au paragraphe 929.

d) Sur la sanction imposée à Nutrixo en qualité de société mère

939. Comme indiqué plus au paragraphe 763, Nutrixo SAS se voit imputer les pratiques établies au titre des griefs n° 2 et n° 3, en tant que société-mère des sociétés Euromill Nord, Grands Moulins de Paris et Grands Moulins Storione qui sont auteurs des

infractions, à compter de la date de sa constitution et de celle du groupe Nutrixo, soit le 20 avril 2001. Elle doit donc être tenue pour responsable solidairement et conjointement de la sanction imposée à chacune de ces sociétés à compter de cette date.

e) Sur le montant des sanctions imposées au titre des griefs n° 2 et n° 3

940. Eu égard à l'ensemble des éléments décrits plus haut, il y a lieu d'imposer les sanctions pécuniaires suivantes à chacune des entreprises mises en cause au titre de ces deux infractions (griefs n° 2 et n° 3) :

Entreprise		Sanction retenue au titre des griefs n° 2 et n° 3
Axiane Meunerie		44 032 000
Euromill Nord		35 205 000
	dont conjointement et solidairement pour Nutrixo SAS	14 435 000
Grands Moulins de Paris		24 605 000
	dont conjointement et solidairement pour Nutrixo SAS	10 392 000
Grands Moulins Storione		95 000
	dont conjointement et solidairement pour Nutrixo SAS	95 000
Grands Moulins de Strasbourg		22 274 000
Minoteries Cantin		23 622 000
Moulins Soufflet		393 000

3. SUR LA CAPACITÉ CONTRIBUTIVE DES ENTREPRISES EN CAUSE

941. Au titre des éléments propres à la situation de chaque entreprise en cause, l'Autorité s'est en dernier lieu engagée à apprécier les difficultés financières particulières, dont les entreprises sanctionnées peuvent faire état. Dans la présente affaire, il convient d'apprécier la capacité contributive des six entreprises qui ont formulé une demande en ce sens.

a) Sur la capacité contributive du groupe Grain Millers

942. Le groupe Grain Millers, qui comprend trois des sociétés sanctionnées en l'espèce (Mills United, Heyl et Grain Millers GmbH), a invoqué des difficultés financières particulières qui seraient, selon lui, de nature à affecter sa capacité contributive.
943. L'analyse des éléments financiers et comptables communiqués par le groupe Grain Millers conduit l'Autorité à considérer qu'ils n'attestent pas de difficultés financières particulières empêchant les trois sociétés sanctionnées en l'espèce de s'acquitter de la sanction envisagée au paragraphe 888 ci-dessus. En particulier, les ratios de solvabilité et d'endettement que ces éléments permettent d'établir conduisent à conclure que le groupe Grain Millers peut se voir infliger une telle sanction, compte tenu de son montant.
944. Les sanctions de Heyl et Mills United resteront donc respectivement fixées à 2 051 000 euros et 5 282 000 euros.

b) Sur la capacité contributive de Bliesmühle

945. Bliesmühle a également invoqué des difficultés financières particulières qui seraient, selon elle, de nature à limiter sa capacité contributive.
946. L'analyse des éléments financiers et comptables communiqués par Bliesmühle conduit l'Autorité à considérer qu'ils n'attestent pas de difficultés financières particulières empêchant l'intéressée de s'acquitter de la sanction envisagée au paragraphe 888 ci-dessus. En particulier, les ratios de solvabilité et d'endettement qu'ils permettent d'établir conduisent à conclure que Bliesmühle peut se voir infliger une telle sanction, compte tenu de son montant.
947. La sanction pécuniaire de Bliesmühle restera donc fixée à 1 929 000 euros.

c) Sur la capacité contributive de VK Mühlen

948. VK Mühlen a invoqué des difficultés financières particulières qui seraient, selon elle, de nature à limiter sa capacité contributive.
949. L'analyse des éléments financiers et comptables communiqués par VK Mühlen conduit l'Autorité à considérer qu'ils n'attestent pas de difficultés financières particulières empêchant l'intéressée de s'acquitter de la sanction envisagée au paragraphe 888 ci-dessus. En particulier, les ratios de solvabilité et d'endettement qu'ils permettent d'établir conduisent à conclure que VK Mühlen peut se voir infliger une telle sanction, compte tenu de son montant. L'analyse conduite a, à la suite de la demande de VK Mühlen, intégré le fait qu'elle a été récemment sanctionnée pour des pratiques anticoncurrentielles par l'autorité de concurrence allemande, le *Bundeskartellamt*.
950. La sanction pécuniaire de VK Mühlen restera donc fixée à 17 110 000 euros.

d) Sur la capacité contributive de Flechtorfer

951. Flechtorfer a également invoqué des difficultés financières qui seraient, selon elle, de nature à limiter sa capacité contributive.

952. Les éléments financiers et comptables communiqués par Flechtorfer ne constituent pas des preuves fiables et complètes permettant à l'Autorité de conduire une analyse pour apprécier les difficultés financières particulières que cette entreprise a alléguées.
953. La sanction de Flechtorfer restera donc fixée à 4 510 000 euros.

e) Sur la capacité contributive de Grands Moulins de Strasbourg

954. Grands Moulins de Strasbourg a également invoqué des difficultés financières particulières qui, selon elle, seraient de nature à limiter sa capacité contributive.
955. Les éléments financiers et comptables communiqués par Grands Moulins de Strasbourg conduisent l'Autorité à constater qu'ils constituent des preuves fiables, complètes et objectives attestant de l'existence de difficultés financières réelles et actuelles affectant sa capacité à s'acquitter des deux sanctions que l'Autorité envisage de lui imposer, comme indiqué aux paragraphes 888 et 940 ci-dessus. Il convient donc de tenir compte de cette situation propre à l'entreprise pour le calcul des sanctions finales qui lui seront imposées.
956. Eu égard à sa capacité contributive, les sanctions de Grands Moulins de Strasbourg seront réduite à :
- 9 890 000 euros au titre des pratiques visées par le grief n° 1, et
 - 18 930 000 euros au titre des pratiques visées par les griefs n° 2 et n° 3.

f) Sur la capacité contributive de Grands Moulins de Paris

957. Grands Moulins de Paris a également invoqué des difficultés financières particulières qui, selon elle, seraient de nature à limiter sa capacité contributive.
958. Les éléments financiers et comptables communiqués par Grands Moulins de Paris ne constituent pas des preuves fiables et complètes permettant à l'Autorité de conduire une analyse suffisante pour apprécier les difficultés financières particulières que cette entreprise a alléguées.
959. Les sanctions imposées à Grands Moulins de Paris resteront donc fixées à 11 834 000 euros au titre des pratiques visées par le grief n° 1, d'une part, et à 24 605 000 euros au titre des pratiques visées par les griefs n° 2 et n° 3, d'autre part.

4. Sur l'obligation de publication

960. Afin d'attirer la vigilance des acteurs économiques présents sur le marché des farines vendues dans la grande distribution en France et, plus généralement, des consommateurs, il y a lieu, compte-tenu des faits constatés par la présente décision et de l'infraction relevée, d'ordonner sur le fondement du I de l'article L. 464-2 du code de commerce la publication, à frais partagés des entreprises sanctionnées et au prorata de leurs sanctions pécuniaires, dans les éditions des journaux Le Figaro et LSA, du résumé de la présente décision figurant ci-après :

Résumé de la décision :

« Le 13 mars 2012, l'Autorité de la concurrence a rendu une décision par laquelle elle a sanctionné, à hauteur de 242,6 millions d'euros, plusieurs ententes dans le secteur de la farine en sachets.

Il s'agit d'une part, d'une entente entre meuniers allemands et français visant à limiter les importations de farine entre la France et l'Allemagne, et d'autre part, de deux ententes entre meuniers français visant à fixer le prix, à limiter la production et à répartir la clientèle de la farine en sachet vendue d'une part à la grande et moyenne distribution et, d'autre part, aux enseignes du hard discount en France.

L'origine de l'affaire : une demande de clémence de la part d'un meunier allemand

L'Autorité de la concurrence (à l'époque Conseil de la concurrence) s'est autosaisie en avril 2008 afin d'enquêter sur le secteur de la farine, à la suite d'une demande de clémence effectuée par un meunier allemand (Wilh. Werhahn GmbH & Co. KG et ses filiales). La procédure de clémence permet, sous certaines conditions, à une entreprise qui dénonce une entente à laquelle elle a participé d'être exonérée de sanction totalement ou partiellement, en fonction notamment de son rang d'arrivée à l'Autorité.

Les perquisitions réalisées en France et en Allemagne (par l'intermédiaire de l'autorité allemande de concurrence, le Bundeskartellamt) ont permis de réunir de nombreuses preuves de ces ententes. Elles ont été complétées par une instruction très approfondie.

L'Autorité a disjoint du dossier en janvier 2010 une partie des pratiques concernant le secteur de la boulangerie artisanale. Ces pratiques continuent à faire l'objet d'une instruction et donneront lieu à une autre décision ultérieurement.

L'entente entre les meuniers allemands et français : « chacun reste chez soi »

*Les éléments du dossier ont permis d'établir que les meuniers français et allemands ont conclu entre eux un **pacte de non-agression mutuelle dont l'objet était de limiter l'accès réciproque à leurs marchés nationaux respectifs et à maîtriser les exportations franco-allemandes de farines en sachets en les maintenant à un niveau déterminé par avance (15 000 tonnes)**. Ils se sont réunis à plusieurs reprises (douze réunions) afin de fixer les modalités de cet accord. De plus, de manière plus ponctuelle, ils se sont répartis certains clients présents sur le territoire français et ont convenu des principes de lissage de prix de la farine en sachets importés en France, aux fins de s'assurer du respect du quota convenu.*

La durée de l'infraction a pu être établie pour 6 ans, de 2002 à 2008. Les sanctions infligées aux membres de cette entente ont été fixées aux niveaux suivants :

<i>Bach Mühle*</i>	<i>40 000 €</i>
<i>France Farine*</i>	<i>8 295 000 €</i>
<i>Grands Moulins de Paris*</i>	<i>11 834 000 €</i>
<i>Grands moulins de Strasbourg*</i>	<i>9 890 000 €</i>
<i>Axiane Meunerie*</i>	<i>19 927 000 €</i>
<i>Bindewald**</i>	<i>2 602 000 €</i>
<i>Bliesmühle**</i>	<i>1 929 000 €</i>
<i>Flechtorfer**</i>	<i>4 510 000 €</i>
<i>Friessinger**</i>	<i>11 770 000 €</i>
<i>Heyl**</i>	<i>2 051 000 €</i>
<i>Mills United**</i>	<i>5 282 000 €</i>

Saalemühle**	297 000 €
VK Mühlen**	17 110 000 €
Total	95 537 000 €

1. Les entreprises françaises sont indiquées par une astérisque, les entreprises allemandes par deux astérisques

Le meunier Werhahn (2^{ème} groupe meunier en Allemagne) a été totalement exonéré de sanction au titre de la clémence. Il encourait une sanction de 16,66 millions d'euros. Les sociétés France Farine et Bach Mühle ont joué le rôle de meneur : elles ont vu leurs sanctions augmentées de 10 %. La société Bindewald s'est comportée en franc-tireur a vu sa sanction réduite de 10 %.

Ce cartel constitue l'une des infractions les plus graves aux règles de concurrence, dans la mesure où il confisque le bénéfice que les consommateurs sont en droit d'attendre d'un fonctionnement concurrentiel de l'économie. La farine est un produit de base entrant dans la composition de nombreuses préparations culinaires faites à domicile, ce qui en fait un produit de consommation courante indispensable. Le dommage aux consommateurs généré par l'entente est donc d'autant plus important que la demande des consommateurs en farine en sachets est relativement peu élastique au prix compte tenu de l'absence de produits de substitution.

Ce cartel a eu plusieurs conséquences :

Il a favorisé le cloisonnement des marchés de deux Etats membres de l'Union européenne (France et Allemagne) de taille significative, entravant ainsi directement l'interpénétration économique voulue par le traité de l'Union européenne lui-même.

Il a mis les meuniers français à l'abri de la concurrence des meuniers allemands et empêché que ces derniers viennent animer la compétition sur le marché français.

Il a ainsi conforté l'entente que les meuniers français ont par ailleurs mis en œuvre sur le territoire national au travers des sociétés communes France Farine et Bach Mühle (voir ci-dessous). Sur le marché de la moyenne et grande distribution comme sur le marché du hard discount, les meuniers français ont ainsi été en mesure de pratiquer des prix supra-concurrentiels et de se partager le marché français, les meuniers allemands s'abstenant de candidater de manière systématique et offensive aux appels d'offres, notamment, à partir de la fin des années 90, à ceux du hard discount allemand (Aldi, Lidl...). Ainsi protégés de la concurrence des meuniers allemands, plus compétitifs, les meuniers français n'ont pas procédé aux améliorations de leur outil de production qu'ils auraient été amenés à faire s'ils avaient été confrontés au jeu normal de la concurrence. Les consommateurs français ont ainsi perdu l'opportunité d'acheter la farine à des prix plus bas.

L'entente entre meuniers français au travers des sociétés communes France Farine et Bach Mühle : le verrouillage du marché français

La majorité des meuniers français ont fait le choix de se regrouper au sein de deux sociétés communes qui assurent, pour leur compte et à titre de mandataire, la commercialisation de leur production :

- Ainsi, **France Farine**, créée en 1965, assure, pour l'ensemble des meuniers actionnaires, la **commercialisation de farine en sachets auprès de la moyenne et**

grande distribution, principalement par le biais de la marque nationale **Francine** qu'elle a développée et dont elle est propriétaire.

- De la même façon, **Bach Mühle**, créée en 1971, commercialise la farine des meuniers actionnaires **auprès des enseignes du hard discount** (comme Aldi, Ed, Lidl), qui procèdent généralement par voie d'appels d'offres au niveau national sur une base annuelle.

Les entreprises communes ne sont pas interdites de façon générale : elles peuvent être le siège de gains d'efficacité et contribuer à rationaliser certains segments de production ou de commercialisation des produits. Mais en l'occurrence, France Farine et Bach Mühle avaient pour objet réel une entente sur le prix de la farine et la répartition des clients entre les différents meuniers.

L'Autorité de la concurrence a estimé que, par son fonctionnement et son mode d'intervention, **France Farine avait permis une véritable organisation centralisée du marché de la farine, éliminant toute forme de concurrence entre les meuniers, particulièrement sur la farine de marque Francine.**

France Farine assurant elle-même la commercialisation auprès de la grande distribution de la farine en sachets produite par ses actionnaires/commettants, elle appliquait un prix de cession unique déterminé en commun pour les produits commercialisés sous marque la Francine, ainsi que pour les farines en sachets sous marque de distributeurs ou celles dites « premier prix ».

Une fois la négociation commerciale avec les clients de la grande distribution réalisée, France Farine procédait elle-même à la répartition des commandes reçues. Cette répartition était effectuée, par principe, selon une clé de répartition fixe : elle transmettait la commande « au meunier le plus proche du site de commande ». Dans les faits, cette clé de répartition basée sur l'implantation territoriale des sites d'ensachage de chaque commettant équivalait à la désignation de zones géographiques pré-attribuées pour chacun d'entre eux.

De la même manière, **l'Autorité de la concurrence a considéré que les modalités d'organisation et de fonctionnement de Bach Mühle ont permis aux meuniers qui en sont actionnaires de pratiquer un prix unique pour la vente de farine en sachets aux enseignes du hard discount, d'aligner leur politique commerciales et de se répartir à la fois les clients et les volumes des livraisons.**

Au total, sept meuniers sont sanctionnés pour un montant de 146,9 millions d'euros :

Axiane Meunerie	44 032 000 €
Euromill Nord	35 205 000 €
Grands Moulins de Paris	24 605 000 €
Grands Moulins Storione	95 000 €
Grands Moulins de Strasbourg	18 933 000 €
Minoteries Cantin	23 622 000 €

Moulins Soufflet	393 000 €
Total	146 885 000 €

L'Autorité a relevé la gravité de cette entente qui a permis aux meuniers français en cause de manipuler les principaux paramètres de la concurrence (prix, marque, allocations des clients et des marchés ainsi que de la production), causant aux consommateurs français un dommage important notamment du fait de sa durée très longue.

Joint aux autres éléments des pratiques sanctionnées, et en particulier la protection du marché français à l'égard des importations allemandes, ceci explique que l'ensemble du marché ait été verrouillé : pour préserver les prix élevés rendus possibles par le biais de France Farine pour la farine en sachets vendue à la grande et moyenne distribution, les entreprises en cause ont mis en place un mécanisme anticoncurrentiel analogue par le biais de l'entreprise commune Bach Mühle s'agissant des enseignes du hard discount.

L'ensemble du marché a ainsi été maîtrisé, depuis le segment du hard discount jusqu'à celui de la grande et moyenne distribution et l'ensemble des segments du secteur de la farine en sachets a été concerné (marques nationales et de distributeurs, premier prix et hard discount).

Conformément au communiqué relatif à la détermination des sanctions adopté le 16 mai 2011, l'Autorité a tenu compte des difficultés financières de Grands Moulins de Strasbourg et a réduit ses sanctions afin de tenir compte de sa capacité contributive.

Pour plus de détails sur cette affaire, consulter l'intégralité du texte de la décision n° 12-D-09 du 13 mars 2012 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des farines alimentaires disponible sur le site internet de l'Autorité de la concurrence (www.autoritedelaconcurrence.fr)

DÉCISION

Article 1^{er} : Il est établi que les sociétés Axiane Meunerie SAS, Bach Mühle SAS, Bindewald Kupfermühle, Bliesmühle GmbH, Flechtorfer Mühle Walter Thonebe GmbH & Co. KG, France Farine SA, Friessinger Mühle GmbH, Heyl GmbH & Co. KG, Mills United Hovestadt & Münstermann GmbH, Grain Millers GmbH & Co. KG, Grands Moulins de Paris SA, Grands Moulins de Strasbourg, Saalemühle Alsleben GmbH VK Mühlen et Wilh. Werhahn Mühlen GmbH & Co ont enfreint les dispositions de l'article 101 du TFUE et l'article L. 420-1 du code de commerce en participant à une entente anticoncurrentielle visant à limiter les importations de farine en sachets entre l'Allemagne et la France.

Article 2 : Il est établi que les sociétés Axiane Meunerie SAS, Euromill Nord, Grands Moulins de Paris SA, Grands Moulins de Strasbourg, Minoteries Cantin et Nutrixa SAS ont enfreint les dispositions de l'article 101 du TFUE et l'article L. 420-1 du code de commerce en participant à une entente anticoncurrentielle visant à fixer le prix de la farine en sachets vendue à la grande et moyenne distribution en France, à répartir les clients et à limiter la production de ce produit.

Article 3 : Il est établi que les sociétés Axiane Meunerie SAS, Euromill Nord, Grands Moulins de Paris SA, Grands Moulins Storione, Grands Moulins de Strasbourg, Minoteries Cantin, Moulins Soufflet, et Nutrixa SAS ont enfreint les dispositions de l'article 101 du TFUE et l'article L. 420 -1 du code de commerce en participant à une entente anticoncurrentielle visant à fixer le prix de la farine en sachets vendue aux enseignes du hard discount en France, à répartir les clients et à limiter la production de ce produit.

Article 4 : Les sociétés Emil Stenzel GmbH & Co. KG, Euromill Nord, Gebr. Engelke Grosse Mühle Hasede-Hildesheim, Grand Moulins Storione, Minoteries Cantin, Moulins Soufflet et Générales des Farines sont mises hors de cause au titre du grief visé à l'article 1^{er}.

Article 5 : Les sociétés Epis-Centre, Grand Moulins Storione et Sofracal sont mises hors de cause au titre du grief visé à l'article 2.

Article 6 : Les sociétés Epis-Centre et Sofracal sont mises hors de cause au titre du grief visé à l'article 3.

Article 7 : Sont infligées, au titre des pratiques visées à l'article 1^{er}, les sanctions pécuniaires suivantes :

- de 19 927 000 euros à la société Axiane Meunerie SAS ;
- de 40 000 euros à la société Bach Mühle SAS ;
- de 2 602 000 euros à la société à la société Bindewald Kupfermühle ;
- de 1 929 000 euros à la société à la société Bliesmühle GmbH ;
- de 4 510 000 euros à la société à la société Flechtorfer Mühle Walter Thonebe GmbH & Co. KG ;
- de 8 295 000 euros à la société France Farine SA ;
- de 11 770 000 euros à la société Friessinger Mühle GmbH ;

- de 11 834 000 euros à la société Grands Moulins de Paris SA ;
- de 9 890 000 euros à la société Grands Moulins de Strasbourg ;
- de 1 564 000 euros aux sociétés Heyl GmbH & Co. KG et Grain Millers GmbH & Co. KG, conjointement et solidairement ;
- de 487 000 euros à la société Heyl GmbH & Co. KG ;
- de 4 028 000 euros aux sociétés Mills United Hovestadt & Münstermann GmbH et Grain Millers GmbH & Co. KG, conjointement et solidairement ;
- de 1 254 000 euros à la société Mills United Hovestadt & Münstermann GmbH ;
- de 297 000 euros à la société à la société Saalemühle Alsleben GmbH ;
- de 17 110 000 euros à la société à la société VK Mühlen.

Article 8 : Les sociétés Wilh. Werhahn Mühlen GmbH & Co et ses filiales sont exonérées de sanction pécuniaire, par application du IV de l'article L. 464-2 du code de commerce.

Article 9 : Il est enjoint aux sociétés Grain Millers GmbH & CO, Mills United Hovestadt & Münstermann GmbH & CO et Heyl GmbH & CO de se conformer en tous points aux engagements décrits au paragraphe 883 et dont la version définitive figure en annexe 1 de la présente décision, qui sont rendus obligatoires.

Article 10 : Sont infligées, au titre des pratiques visées aux articles 2 et 3, les sanctions pécuniaires suivantes :

- de 44 032 000 euros à la société Axiane Meunerie SAS ;
- de 14 435 000 euros aux sociétés Euromill Nord et Nutrixo SAS, conjointement et solidairement ;
- de 20 770 000 euros la société Euromill Nord ;
- de 10 392 000 euros aux sociétés Grands Moulins de Paris SA et Nutrixo SAS, conjointement et solidairement ;
- de 14 213 000 euros à la société Grands Moulins de Paris SA ;
- de 95 000 euros aux sociétés Grands Moulins Storione et Nutrixo SAS, conjointement et solidairement ;
- de 18 930 000 euros à la société Grands Moulins de Strasbourg ;
- de 23 622 000 euros à la société Minoteries Cantin ;
- de 393 000 euros à la société Moulins Soufflet.

Article 11 : Les sociétés visées aux articles 1, 2 et 3 feront publier le texte figurant au paragraphe 960 de la présente décision, en respectant la mise en forme, dans les éditions du journal Le Figaro et du magazine LSA. Ces publications interviendront dans un encadré en caractères noirs sur fond blanc de hauteur au moins égale à trois millimètres sous le titre suivant, en caractères gras de même taille : « *Décision de l'Autorité de la concurrence n° 12-D-09 du 13 mars 2012 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur de la farine* ». Elles pourront être suivies de la mention selon laquelle la décision a fait l'objet de recours devant la cour d'appel de Paris si de tels recours sont exercés. Les personnes morales concernées adresseront, sous pli recommandé, au bureau de la procédure, copie de ces publications, dès leur parution et au plus tard le 15 mai 2012.

Délibéré sur le rapport oral de Mmes Marianne Combaldieu et Frédérique Laporte, rapporteuses, et l'intervention de M. Sébastien Soriano, rapporteur général-adjoint, par Mme Anne Perrot, vice-présidente, présidente de séance, Mmes Laurence Idot, Reine-Claude Mader-Saussaye et Carol Xueref et M. Yves Brissy, membres.

La secrétaire de séance,
Marie-Anselme Lienafa

La vice-présidente,
Anne Perrot

© Autorité de la concurrence

Affaire 08-0040 F

Engagements proposés par le groupe Grain Millers au titre de l'article L. 464-2, III du code de commerce

Introduction

Les sociétés Grain Millers GmbH & CO, Mills United Hovestadt & Münstermann GmbH & CO, Emil Stenzel & CO GmbH et Heyl GmbH & CO sont destinataires de la notification de griefs du 15 février 2010 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des farines alimentaires.

Suite à une opération de concentration ayant pris effet au 1^{er} janvier 2004, les activités de Mills United Hovestadt & Münstermann GmbH & CO - dont Emil Stenzel & CO GmbH était filiale jusqu'en 2002 - de Bremer Rolandmühle Erling GmbH & CO, et de Heyl GmbH & Co ont été regroupées au sein d'une même entité (ci-après le "**groupe Grain Millers**").

Le groupe Grain Millers souhaite, au nom des quatre sociétés précitées destinataires des griefs, demander le bénéfice de la procédure de non contestation des griefs prévue à l'article L. 464-2, III du code de commerce, étant entendu que, comme l'a rappelé la Cour d'appel de Paris dans un arrêt du 29 janvier 2008 "*la non-contestation des griefs (...) ne constitue, en soi, ni un aveu ni une reconnaissance de culpabilité*"¹.

La présente proposition d'engagements présentée au titre de l'article L. 464-2, III du code de commerce par le groupe Grain Millers s'inscrit dans ce contexte.

Conformément à l'article L. 464-2, III du code de commerce (i) le groupe Grain Millers ne conteste pas la réalité des griefs qui lui sont notifiés et (ii) fait usage de la faculté additionnelle qui lui est offerte depuis l'ordonnance du 13 novembre 2008² de s'engager à modifier son comportement pour l'avenir.

Le groupe Grain Millers se réserve toutefois le droit de présenter tout élément pertinent qu'il estimerait devoir être pris en considération par l'Autorité de la concurrence afin de déterminer le montant d'une éventuelle sanction pécuniaire, et notamment tout élément utile relatif à la gravité des pratiques, au dommage causé à l'économie et à sa situation individuelle³.

¹ CA Paris, 1^{re} ch., sect. H, 29 janvier 2008, n° RG: 2006/07820, *Le Goff Confort SA*.

² Ordonnance n° 2008-1161 du 13 novembre 2008 portant modernisation de la régulation de la concurrence.

³ Autorité de la concurrence, décision n° 03-D-45 du 25 septembre 2003 relative aux pratiques mises en œuvre dans le secteur des calculatrices à usage scolaire, point 351; Cour de cassation, ch. com., 22 novembre 2005, *Dexxon Data Media* et Cour de cassation, ch. com., 28 novembre 2006, (recours contre l'arrêt rendu sur la décision 03-D-45): "*Si l'entreprise ne peut subordonner son absence de contestation et ses engagements à condition, elle dispose devant le Conseil, qu'elle ne peut ignorer non lié par la proposition de réduction de la sanction émise par le rapporteur générale, de la faculté de présenter toutes observations et de produire toutes pièces utiles à l'appréciation par cette autorité de la sanction pécuniaire qu'elle prononcera*".

Désormais pleinement conscient de l'importance des exigences du droit de la concurrence et des risques auxquels l'expose un manquement à ces règles, le groupe Grain Millers est résolument décidé à se conformer strictement aux règles de concurrence et à s'abstenir à l'avenir de tout comportement potentiellement anticoncurrentiel, et ce indépendamment de tout engagement pris en application de l'article L. 464-2, III du code de commerce.

Les engagements proposés ci-après vont au-delà de cet engagement général de conformité du groupe Grain Millers et comportent plusieurs engagements de nature structurelle ou quasi-structurelle (par exemple: modification des contrats de travail, nomination d'un responsable conformité, mise en place d'un système d'alerte) et/ou ayant un impact financier et opérationnel important (par exemple: mise en place d'un dispositif de formation spécifique et organisation d'un audit concurrence).

Toutefois, compte tenu du coût et des contraintes opérationnelles qu'implique la mise en œuvre de tels engagements pour une entreprise de taille moyenne telle que le groupe Grain Millers, les engagements ci-dessous sont conditionnés à l'octroi par le collège de l'Autorité de la concurrence d'un taux de réfaction de l'éventuelle sanction pécuniaire encourue par le groupe Grain Millers plus élevé que celui qui serait accordé au titre de la seule non-contestation des griefs.

En l'absence d'un tel taux de réfaction supplémentaire, ces engagements seront considérés comme caduques, étant entendu que cette caducité ne remettrait pas en cause la non-contestation des griefs par le groupe Grain Millers.

1. ENGAGEMENTS RELATIFS A LA MISE EN PLACE D'UN PROGRAMME DE CONFORMITE EN MATIERE DE DROIT DE LA CONCURRENCE

1.1 La mise en place d'un programme de conformité en matière de droit de la concurrence

Un programme de conformité, dont un projet est joint en **Annexe 1**, est actuellement en cours de finalisation par un avocat spécialisé en droit de la concurrence et sera communiqué à l'ensemble des dirigeants et salariés concernés du groupe Grain Millers⁴ à partir de [●].

Ce document décrira les principes régissant les rapports avec les concurrents, notamment au sein d'une association professionnelle, les relations avec les distributeurs ainsi que les sanctions encourues en cas de violation des règles du droit de la concurrence.

Il y sera également précisé que la participation d'un représentant du groupe Grain Millers à une pratique anticoncurrentielle est susceptible d'entraîner des sanctions disciplinaires pouvant aller jusqu'au licenciement (cf. sections **1.6 et 1.7**).

Il sera distribué à l'ensemble des dirigeants et salariés concernés du groupe Grain Millers. Il sera également communiqué à tout nouveau dirigeant ou salarié du groupe Grain Millers.

Chaque dirigeant et salarié du groupe Grain Millers s'engagera personnellement à respecter les règles du droit de la concurrence exposées par le programme de conformité et signera à cet effet l'engagement joint en **Annexe 2**.

⁴ Le terme "**salariés concernés du groupe Grain Millers**" désigne tout salarié du groupe Grain Millers qui, dans l'exercice de ses fonctions, peut être amené à avoir des contacts avec des clients, des fournisseurs, des concurrents du groupe Grain Millers ou participer aux travaux d'associations professionnelles, ainsi que tout salarié participant à la détermination de la politique commerciale et/ou des achats du groupe Grain Millers.

La mise en place de ce programme de conformité au sein du groupe Grain Millers sera achevée au plus tard le [●] 2010. Une copie de la version finale de ce programme de conformité sera transmise à l'Autorité de la concurrence.

1.2 La mise en place d'un dispositif de formation spécifique au droit de la concurrence

1.2.1 Formation spécifique au droit de la concurrence

Des modules de formation spécifiques, dédiés au droit de la concurrence, seront organisés à partir de [●] en direction des dirigeants et salariés concernés du groupe Grain Millers.

Lors de ces séances d'information des juristes spécialisés en droit de la concurrence interviendront pour présenter le programme de conformité et en particulier les règles du droit de la concurrence.

Ces séances seront adaptées aux situations concrètes rencontrées par les dirigeants et salariés concernés du groupe Grain Millers dans le cadre de leurs activités professionnelles : elles seront ainsi complétées par des illustrations pédagogiques liées au secteur agroalimentaire et plus particulièrement au secteur de la distribution des farines alimentaires en Europe.

Au [●], tous les dirigeants et salariés concernés du groupe Grain Millers auront participé à de telles séances.

De telles séances seront répétées tous les trois ans.

Les registres de présence correspondant à ces séances de formation seront conservés pendant cinq ans par la direction des ressources humaines au sein du groupe Grain Millers. La direction des ressources humaines du groupe Grain Millers adressera un rappel à toute personne manquant à cette obligation.

1.2.2 Formation en ligne ("*e-learning*") en matière de droit de la concurrence

Dans les douze mois suivant la décision de l'Autorité de la concurrence, le groupe Grain Millers mettra également en place des outils de formation en ligne ("*e-learning*") en matière de concurrence avec des exemples adaptés au métier de la distribution des farines alimentaires.

Tous les dirigeants et salariés concernés du groupe Grain Millers auront l'obligation de suivre, au moins une fois tous les deux ans, un module de formation en ligne ("*e-learning*") consacré au droit de la concurrence, avec signature électronique attestant que le module a effectivement été suivi.

1.2.3 Contrôle des connaissances en matière de droit de la concurrence

Des contrôles de connaissances, à caractère obligatoire et relatifs au droit de la concurrence, seront effectués une fois par an par les dirigeants et salariés concernés du groupe Grain Millers.

1.3 L'encadrement des contacts avec des meuniers concurrents

Le groupe Grain Millers prendra aussi des mesures destinées à encadrer plus strictement les éventuels contacts avec les meuniers concurrents allemands ou étrangers. A cet effet, dans les trois mois suivant la décision de l'Autorité de la concurrence, des instructions spécifiques seront diffusées aux dirigeants et salariés concernés du groupe Grain Millers rappelant la prohibition de principe des contacts avec les meuniers concurrents.

Tout contact avec des meuniers concurrents devra donner lieu à la conservation des éventuels échanges (mails, ordre du jour, comptes-rendus) pendant une période de trois ans.

1.4 La communication interne postérieure à la décision de l'Autorité de la concurrence

Une fois que la décision de l'Autorité de la concurrence sera publiée, une communication spécifique, interne au groupe Grain Millers, sera mise en place et insistera sur la gravité des pratiques relevées, la nécessité du respect absolu du droit de la concurrence pour l'avenir et la variété des outils et formations mis en place en application des présents engagements.

Cette communication sera adressée à l'ensemble des dirigeants et salariés concernés mais également à l'intégralité du personnel du groupe Grain Millers.

1.5 L'attestation annuelle des dirigeants et salariés concernés du groupe Grain Millers relative au respect du droit de la concurrence

Les dirigeants et salariés concernés du groupe Grain Millers devront produire, chaque année, une attestation, dont un projet est joint en Annexe 3, certifiant qu'ils ont, dans l'exercice de leurs fonctions, respecté et fait veiller au respect des règles de concurrence.

1.6 L'insertion d'une clause relative au respect du droit de la concurrence dans les contrats de travail

Le groupe Grain Millers s'engage à modifier pour l'avenir les contrats de travail de ses dirigeants et salariés concernés en y insérant une clause spécifique relative au respect du droit de la concurrence. L'objet de cette clause sera de rappeler aux dirigeants et salariés concernés du groupe Grain Millers qu'ils doivent, dans l'exercice de leurs fonctions, s'abstenir de toutes pratiques qui pourraient engager la responsabilité de la société sur le fondement du droit des ententes.

Cette clause précisera également que toute violation des règles du droit de la concurrence peut constituer une faute grave susceptible d'être sanctionnée en tant que telle, dans le respect de la réglementation sociale, par une mesure disciplinaire voire un licenciement.

1.7 La modification du règlement intérieur

Le groupe Grain Millers s'engage à modifier pour l'avenir son règlement intérieur en y insérant une annexe relative au respect des règles de concurrence, faisant ainsi de son application une obligation légale pour l'ensemble des dirigeants et salariés concernés du groupe Grain Millers.

Les éventuels manquements auxdites règles par les dirigeants et salariés concernés du groupe Grain Millers donneront lieu à des sanctions. Ces sanctions pourront consister en des avertissements, en une absence de bonus, et pourront aller, pour les manquements les plus graves, jusqu'au licenciement.

2. ENGAGEMENT TENANT AUX MODALITES DE PARTICIPATION DU GROUPE GRAIN MILLERS AUX ASSOCIATIONS PROFESSIONNELLES

Le groupe Grain Millers s'engage à soumettre pour examen de leur compatibilité au regard du droit de la concurrence les statuts, les règles de fonctionnement, et les pratiques des associations professionnelles dont il est membre à un avocat spécialisé en droit de la concurrence.

Le groupe Grain Millers s'engage à faire ses meilleurs efforts pour obtenir, à l'avance, une copie de l'ordre du jour de toutes les réunions des associations professionnelles auxquelles il sera amené à participer dans le futur.

Le groupe Grain Millers s'engage à vérifier attentivement les procès-verbaux des réunions desdites associations et à signaler les éventuelles erreurs décelées.

Le groupe Grain Millers s'engage à veiller à ce que ses représentants fassent preuve de prudence lorsqu'ils participent aux événements organisés par des associations professionnelles.

Si les discussions portent sur des sujets inappropriés au regard du droit de la concurrence, les représentants du groupe Grain Millers seront tenus de quitter immédiatement la réunion, en demandant à ce que mention de cet incident soit porté au procès-verbal de la réunion. Cet incident sera également communiqué au responsable conformité du groupe Grain Millers.

3. ENGAGEMENTS RELATIFS AU RESPECT DES ENGAGEMENTS

3.1 La mise en place d'un contrôle interne

Le groupe Grain Millers s'engage à nommer un responsable conformité chargé de veiller au respect des présents engagements et, le cas échéant, d'alerter les dirigeants de toute violation de ceux-ci.

Le responsable conformité pourra être contacté par tout dirigeant ou salarié du groupe Grain Millers afin de répondre à leurs interrogations sur l'application du programme de conformité ou, plus généralement, du droit de la concurrence.

Tout dirigeant ou salarié du groupe Grain Millers aura la possibilité, dans les conditions précisées par le règlement intérieur, de contacter le responsable conformité, de manière confidentielle, afin de l'informer de pratiques potentiellement anticoncurrentielles dont il a connaissance concernant le groupe Grain Millers.

Ce dispositif d'alerte sera intégré au Règlement intérieur, cette modification faisant l'objet d'une consultation des organes compétents dans le respect de la réglementation sociale.

3.2 La communication à l'Autorité de la concurrence des informations relatives au respect des engagements

Afin de permettre à l'Autorité de la concurrence de s'assurer du respect des engagements décrits ci-dessus, le groupe Grain Millers s'engage à lui communiquer des informations concernant leur mise en œuvre.

Le groupe Grain Millers s'engage également à faire intégrer, dans la mesure du possible, le respect des engagements décrits ci-dessus dans les critères d'attribution pour la norme ISO 9001.

Le groupe Grain Millers s'engage à faire procéder à un audit concurrence ("*mock dawn raid*") par un prestataire spécialisé afin de mesurer l'efficacité des engagements décrits ci-dessus. Les résultats de cet audit seront communiqués à l'Autorité de la concurrence.

Fait à Paris le 11 mai 2010

Pour le groupe Grain Millers

S. S. S. S. S.