

CONSEIL DE LA CONCURRENCE

Décision n° 2013-I/O-34 du 30 août 2013

Affaire CONC-I/O-05/0075 : Cimenteries CBR S.A., Holcim (Belgique) S.A., Compagnie des ciments belges S.A., FEBELCEM A.S.B.L. et CRIC

I. Procédure

1. Le 19 décembre 2005, après avoir reçu des renseignements de la Commission européenne et de la société ORCEM, l'Auditorat a ouvert une instruction d'office conformément à l'article 44, § 1^{er}, 2^o, de la loi sur la protection de la concurrence économique (ci-après : « LPCE »), coordonnée le 15 septembre 2006. Cette instruction d'office est enregistrée sous le n° CONC-I/O-05/0075 et porte sur des accords et/ou pratiques concertées ayant pour objet ou pour effet d'entraver l'activité commerciale d'ORCEM sur le marché du ciment gris de Belgique, en retardant l'octroi à ORCEM de certaines autorisations pour l'entrée sur le marché de son produit, le laitier moulu, en vue de limiter son utilisation en Belgique.
2. Le 12 avril 2010, l'auditeur dépose son Rapport motivé au Conseil de la concurrence (ci-après : « le Rapport »). Ce Rapport propose au Conseil de la concurrence (ci-après : « le Conseil ») notamment de constater pour la période de début 2000 à septembre/octobre 2004 au moins, l'existence d'accords et/ou de pratiques concertées restrictifs de concurrence par leur objet au sens de l'article 2, §1^{er}, de la LPCE et 101, §1^{er}, du TFUE (ex-article 81, §1^{er}, du traité CE) dans le chef de quatre entreprises que sont les Cimenteries CBR S.A. (ci-après : « CBR »), la Compagnie des ciments belges (ci-après : « CCB »), Holcim (Belgique) S.A. (ci-après : « Holcim »), le Centre national de Recherches scientifique et technique pour l'Industrie Cimentière (ci-après : « CRIC ») et dans le chef d'une association d'entreprises, FEBELCEM A.S.B.L. (ci-après : « FEBELCEM »).
3. Le 12 mai 2010, le conseil de la société ORCEM adresse un courrier au président du Conseil informant qu'elle est victime de pratiques anticoncurrentielles par les sociétés cimentières en Belgique et demande sur la base de l'article 48 de la LPCE de pouvoir être entendue par la chambre en charge de l'affaire. La société ORCEM sollicite également conformément à l'article 48, § 1^{er}, alinéa 2, de la LPCE, l'obtention d'une version non confidentielle du Rapport ainsi que l'accès au dossier car elle souhaite pouvoir déposer des observations.
4. Par une décision du 14 mars 2011, la 1^{ère} chambre fait droit à la demande de la société ORCEM à être entendue et donne l'accès à la version non confidentielle du Rapport. Auparavant, les entreprises et l'association d'entreprises incriminées ont été invitées à indiquer les éléments confidentiels dans le Rapport motivé.
5. Par une autre décision du 14 mars 2011, le président du Conseil de la concurrence et de la 1^{ère} chambre rejette la demande d'accès au dossier formulée par ORCEM et lui accorde un délai qui expire au 2 mai 2011 pour le dépôt de ses observations écrites.
6. Un calendrier pour l'échange des observations écrites entre l'auditeur, les entreprises et association d'entreprises incriminées a été établi et communiqué à toutes les parties le 19 juillet 2011.
7. Les parties incriminées ont déposé leurs observations écrites :
 - le 28 octobre 2011 pour les entreprises incriminées CBR, Holcim, CCB, FEBELCEM et le CRIC,
 - le 16 décembre 2011 pour la Réplique de l'auditeur,
 - le 20 janvier 2012 pour les dupliques des entreprises incriminées.

8. La société ORCEM, les parties incriminées et l'auditeur sont entendus aux audiences des 1^{er} et 20 février 2012.

9. A la suite de l'audience du 1^{er} février 2012, le président de la 1^{ère} chambre invite les parties incriminées à déposer des observations additionnelles relatives aux nouvelles lignes directrices sur le calcul des amendes qui furent adoptées par le Conseil de la concurrence le 19 décembre 2011 et qui s'appliquent aux affaires dans lesquelles l'audience de la chambre du Conseil n'a pas encore eu lieu à la date de leur publication (numéro 46 des lignes directrices, MB du 18 janvier 2012, Ed. 2, pages 3217 – 3223). Le président de la 1^{ère} chambre a souligné à l'audience que cette invitation n'emporte aucunement une quelconque prise de position relative aux incriminations.

10. Le 17 février 2012, les entreprises incriminées, excepté la CCB, ont remis leurs observations additionnelles relatives aux lignes directrices sur le calcul des amendes.

II. Le Rapport

2.1. Les griefs de l'auditeur et la demande au Conseil

11. C'est sur la base d'éléments fournis par ORCEM et par la Commission européenne que l'auditeur a décidé d'ouvrir une instruction d'office diligentée à l'égard de CCB, CBR, Holcim, du CRIC et de l'association d'entreprises FEBELCEM.

12. ORCEM est une société de droit hollandais qui est active dans la production de laitier moulu depuis 2002 aux Pays-Bas. Elle exporte son produit en Belgique sous le nom « EC0₂cem ». Ce produit est vendu à deux catégories de clients : les centrales de béton prêt à l'emploi et les usines de préfabrication d'objets en béton.

Les sociétés CCB, CBR et Holcim sont des sociétés commerciales actives dans la production et la commercialisation de ciment et de granulats. CBR est active sur le marché du béton prêt à l'emploi par l'intermédiaire de Inter-Beton S.A. (ci-après : « Inter-Beton ») ; CCB et Holcim possèdent en Belgique des centrales à béton prêt à l'emploi.

FEBELCEM est la Fédération de l'Industrie Cimentière Belge qui rassemble entre autres les trois cimentiers belges les plus importants que sont la CCB, la CBR et Holcim. Elle est l'organisation professionnelle des producteurs de clinker et ciment gris en Belgique et a pour but de défendre et promouvoir les intérêts communs de leur industrie, en conformité avec les exigences de l'intérêt général, de promouvoir l'utilisation du ciment en Belgique, et d'assurer la représentation sectorielle extérieure des membres.

Le CRIC est le Centre national de Recherche scientifique et technique pour l'Industrie Cimentière et a été créé à l'initiative de l'industrie cimentière. Sa mission est de contribuer à la promotion et au développement de la qualité sur le marché belge de la construction au travers de ses activités de recherche, de normalisation et de certification (Rapport, numéro 12). Le CRIC est un « Centre De Groote », un établissement reconnu par application de l'Arrêté-Loi du 30 janvier 1947 relatif aux centres de recherche scientifique (Observations additionnelles et de synthèse du CRIC du 20 janvier 2012, page 65 ; ci-après, « Les OE du CRIC »). En tant qu'organisme de certification, le CRIC est accrédité par BELCERT, actuellement BELAC (BELAC fait partie de la division « Accréditation » de la Direction générale E6 « Qualité et Sécurité » du SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie). Le CRIC est également accrédité par le SPF Economie, PME, Classes moyennes et Energie comme organisme d'inspection, d'essais, de contrôle de laboratoires et de métrologie (Rapport, numéro 12 ; OE du CRIC, page 66 ; infra, numéros 85 et suivants). La gestion statutaire du CRIC vise à garantir son indépendance et son impartialité (Rapport, numéro 14 ; OE du CRIC, page 67).

13. Selon l'auditeur, il ressort de l'instruction et plus particulièrement des documents saisis au sein des entreprises incriminées et de SECO que CCB, CBR, Holcim, CRIC et FEBELCEM sont les auteurs d'accords et/ou de pratiques concertées restrictifs de concurrence en vue de :

- limiter l'utilisation du laitier moulu sur le marché belge du ciment gris ;
- maintenir la dominance du ciment Portland CEM I et du ciment CEM III sur le marché belge du ciment gris ;
- évincer du moins partiellement un concurrent sur le marché belge du ciment gris et entraver ainsi son activité commerciale (Rapport, numéros 286 et 366).

14. Ces accords et/ou pratiques concertées s'articulent principalement autour de normes et référents normatifs relatifs au laitier moulu et au béton, et se concrétisent dans des actions visant à les retarder et les limiter dans leur application au laitier moulu, et ainsi à retarder l'utilisation du laitier moulu sur le marché belge (Rapport, numéro 286).

Sans être à l'origine d'un accord de normalisation, CCB, CBR, Holcim, FEBELCEM, en coopération avec le CRIC, en tant qu'organisme lié à la normalisation et certification du béton et de ses constituants, ont participé à l'élaboration de normes et référents normatifs qui limitent l'utilisation du laitier moulu d'ORCEM dans le béton, sous la marque BENOR notamment (Rapport, numéro 363).

En d'autres termes, pour l'auditeur, les entreprises incriminées ont utilisé les normes et les référents normatifs belges pour retarder et limiter, voire empêcher, l'utilisation du laitier moulu dans le béton et maintenir ainsi les positions importantes du ciment Portland (CEM I) et du ciment CEM III au détriment du laitier moulu sur le marché belge du ciment gris. Les entreprises incriminées ont agi en vue, d'une part, de retarder l'adoption de l'agrément technique (en abrégé : « ATG ») portant sur le laitier moulu et de référents normatifs permettant d'utiliser le laitier moulu dans le béton BENOR et d'autre part, de limiter les quantités de laitier moulu pouvant être utilisé dans le béton, sous la marque BENOR notamment (Rapport, numéro 361). L'élaboration de ces normes et référents se révèle être du protectionnisme pour les ciments CEM I et CEM III et retarde l'arrivée d'un nouveau produit concurrentiel, en l'occurrence le laitier moulu et implique indirectement le maintien de prix élevés pour le béton prêt à l'emploi.

15. L'intervention des parties incriminées dans le processus de normalisation et certification lié au laitier moulu a été au-delà de l'objectif de normalisation, et ce faisant, se révèle être un accord et/ou une pratique concertée qui est restrictif de concurrence par sa nature ou son but au sens de l'article 2, §1^{er}, de la LPCE et 101, §1^{er}, du TFUE dans la mesure où leurs interventions ont :

- limité l'offre disponible sur le marché belge du ciment gris et le choix des utilisateurs,
- créé ou du moins renforcé les barrières à l'entrée du marché belge du ciment gris,
- cloisonné le marché belge du ciment gris ;
- maintenu la dominance et indirectement les prix élevés pour le ciment Portland CEM I, et le ciment CEM III ;
- visé à évincer au moins partiellement un concurrent sur le marché belge du ciment gris et à entraver son activité commerciale.

16. Par ailleurs, dans le cadre de ce processus d'élaboration de normalisation et de certification, l'auditeur estime que les entreprises incriminées ont été amenées aussi à se concerter d'une manière qui va au-delà de la pratique normale d'un lobbying, cette dernière pratique n'étant pas illicite. En l'espèce, l'auditeur a constaté que la concertation qu'il y a eu entre les différentes parties incriminées avait pour but notamment d'empêcher un concurrent de pénétrer tout ou partie du marché belge du ciment gris et que le caractère anticoncurrentiel de l'objet des pratiques incriminées est soutenu par

l'utilisation de la normalisation et de la certification par des cimentiers ayant une position forte sur le marché belge, alors même que la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) a estimé que ces normes ou marquage pratiqués en Belgique pour les matériaux de construction constituent une entrave à la liberté de circulation dans l'Union européenne. Or, dans l'application de l'article 101 TFUE et de l'article 2 LPCE, la distinction entre objet et effet est importante puisque l'infraction par objet entraîne l'absence de nécessité de prendre en considération les effets concrets. En outre, bien que l'intention ne soit pas essentielle, la volonté de participer à des accords et/ou pratiques concertées et de restreindre la concurrence peut être prise en compte et cette volonté apparaît de courriels, notes internes et comptes-rendus de réunion des cimentiers et d'Inter-Béton repris dans le dossier d'instruction (par exemple, doc. 402, page 4699 ; doc. 408, pages 4738 et 4742 ; doc. 432, page 4831 ; doc. 483 ; doc. 541 ; doc. 570 ; doc. 636).

L'auditeur, ainsi qu'ORCEM, estime par ailleurs que les arguments techniques relatifs à la sécurité des matériaux de construction et des ouvrages d'art invoqués par les entreprises incriminées pour justifier leurs comportements ne sont pas décisifs et se retournent même contre les trois entreprises cimentières belges incriminées parce que les groupes cimentiers auxquels appartiennent les cimentiers belges incriminés se livrent à la commercialisation de laitier moulu en dehors de la Belgique (USA, Grande-Bretagne, Canada, Mexique, Italie etc) tout comme ORCEM le fait en Belgique (Rapport, numéros 105 et 124 à 128, et note de bas de page 119 ; doc. 5, annexe 6, page 827).

17. Il ressort du Rapport que l'auditeur estime que la période d'infraction peut être déterminée du début de l'année 2000 à au moins septembre/octobre 2004.

18. Enfin l'auditeur qualifie les faits et manœuvres des entreprises incriminées d'infraction complexe, unique et continue. Les faits sont liés les uns aux autres, poursuivent les mêmes objectifs et sont, par conséquent, les composants d'une même infraction.

19. Sur la base de son instruction, l'auditeur propose au Conseil de la concurrence :

- de constater que CCB, CBR, Holcim, FEBELCEM et le CRIC constituent des entreprises et FEBELCEM une association d'entreprises au sens de la LPCE ;
- de constater que les comportements et agissements de ces entreprises décrits supra constituent des accords et ou pratiques concertées restrictifs de la concurrence par leur objet au sens des articles 2, § 1^{er}, de la LPCE et 101, § 1^{er}, du TFUE (ex-article 81, § 1^{er}, du TCE) ;
- de constater que ces accords et/ou pratiques concertées constituent une infraction complexe, unique et continue pour laquelle chacune de ces entreprises et association d'entreprises est responsable dans son ensemble pour toute la période retenue, soit de début 2000 à septembre/octobre 2004 au moins;
- d'ordonner à CCB, CBR, Holcim, FEBELCEM et au CRIC de cesser immédiatement les comportements et agissements tels que décrits supra dans la mesure où ils seraient toujours en cours ;
- d'infliger à CCB, CBR, Holcim, FEBELCEM et au CRIC, en application de l'article 63, § 1^{er}, de la LPCE, une amende qui tienne compte de la gravité des infractions constatées et de leur durée.

2.2. Les marchés en cause : Le marché des produits concernés

20. L'auditeur retient comme marché en cause, le marché de la production et de la vente du ciment gris pour son utilisation dans la fabrication de béton prêt à l'emploi.

21. Le marché du ciment gris est verticalement lié à celui du béton. Dans le marché du ciment gris, on distingue les ciments courants des ciments spécifiques.

22. Les ciments courants sont répertoriés et régis par la norme européenne NBN EN 197-1 qui en spécifie la composition, les exigences et les critères de conformité. Ils sont dénommés « ciments CEM ». Sur la base de cette norme NBN EN 197-1, il est défini 27 ciments courants et il est établi 5 catégories de ciment en fonction de l'addition utilisée et de la teneur du clinker dans le ciment : CEM I, CEM II, CEM III, CEM IV, CEM V. La conformité des ciments avec cette norme est attestée par le marquage CE.

Les ciments peuvent être purs (CEM I, aussi appelé ciment Portland, contenant 93 à 97 % de clinker) ou composés, c'est-à-dire contenir une ou plusieurs additions minérales. Les trois principales additions minérales utilisées dans les ciments (et examinées successivement ci-dessous aux numéros 24 à 31) sont :

- 1° le laitier granulé (provenant de la sidérurgie);
- 2° les cendres volantes des centrales électriques thermiques ;
- 3° le calcaire, provenant généralement de la carrière de la cimenterie.

23. Le tableau schématique suivant du Rapport visualise la composition ou les liants qui sont présents dans la fabrication de ces ciments courants :

Type de ciment	% de clinker	% de laitier granulé	% de cendres volantes	% de calcaire
CEM I	100			
CEM II	65 à 94	6 à 35		
CEM II	65 à 94		6 à 35	
CEM II	65 à 94			6 à 35
CEM III	5 à 64	36 à 95		
CEM IV	45 à 89		11 à 55	
CEM V	20 à 64	36 à 80		

2.2.1. 1^{ère} addition minérale

24. Au niveau du composant « laitier », on distingue :

- a) le laitier sidérurgique,
- b) le laitier granulé,
- c) le laitier moulu.

25. Le laitier granulé est obtenu par refroidissement de laitier basique issu de la fusion du minerai de fer et de minéraux à haute température dans un haut fourneau.

26. Les cimentiers utilisent du laitier granulé dans la production de ciment composé en remplacement partiel du clinker, dans des proportions strictement définies par type de ciment (jusqu'à 35 % dans les ciments CEM II, 80 % dans les ciments CEM V et 95 % dans les ciments CEM III). Cela permet aussi, selon le Rapport, de faire une économie pouvant aller, dans leur bilan CO₂, jusqu'à un peu moins de 0.8 tonne de CO₂ par tonne de clinker remplacée par du laitier granulé.

27. Le laitier granulé peut encore être utilisé comme granulats pour la confection des routes.

28. La majorité du laitier granulé utilisé dans le Benelux sert à produire du ciment CEM III (utilisation de 36 à 95 % de laitier granulé avec le solde de clinker). Il s'agit généralement de CEM III/A composé de 50 % de laitier granulé. En Belgique, le CEM III représente un peu plus de 50 % du marché du ciment entre 2002 et 2004, et de 45 à 50 % après 2004.

29. Le laitier moulu est du laitier granulé préalablement broyé seul. Le laitier granulé de haut fourneau moulu peut être utilisé dans la production de béton prêt à l'emploi comme addition de type II en combinaison avec des ciments Portland CEM I, en remplacement partiel du ciment CEM III. Le laitier moulu est ainsi un composant du béton (Rapport, numéro 55). En tant qu'addition de type II, il est donc mélangé à tous les matériaux constitutifs du béton prêt à l'emploi dans le malaxeur et coulé immédiatement, ce qui, selon le CRIC, pose des problèmes de contrôle de l'homogénéité du mélange et de la solidité à terme du béton ainsi coulé (OE du CRIC, pages 72 et 76).

30. Quant à la question de savoir si le laitier moulu peut être considéré comme un marché distinct du marché du ciment, les résultats de l'instruction menée par la Direction Générale de la concurrence ne peuvent l'affirmer comme tel et, selon l'auditeur, il est plus réaliste d'adopter une vision plus large du marché d'autant plus que pour certains bétonniers, le coût du laitier moulu semble être l'unique facteur de décision pour son utilisation. En outre, un document saisi émanant d'Holcim conclut à une éventuelle concurrence entre le laitier moulu et les ciments CEM III/B (Rapport, numéro 62 ; doc 459, page 4930 ; cfr infra, numéro 51). Cependant, selon le CRIC, l'avantage financier n'est pas pour les bétonniers le seul facteur de décision parce que les éléments techniques seraient aussi importants (OE du CRIC, pages 75 et 76 ; infra, numéro 50).

Pour l'auditeur, dans le cas d'espèce, et vu les griefs invoqués, la question de la définition des marchés peut rester ouverte.

2.2.2. 2^{ème} addition minérale

31. Les cendres volantes obtenues par précipitation électronique ou mécanique de particules pulvérulentes contenues dans les fumées des chaudières alimentées au charbon pulvérisé, sont notamment utilisées comme composant dans les ciments CEM II, IV et V.

2.2.3. 3^{ème} addition minérale

32. Le calcaire est une roche sédimentaire composée majoritairement de carbonate de calcium et aussi de carbonate de magnésium. Il intervient dans la fabrication de ciment CEM II (Rapport, numéro 64 ; OE du CRIC, page 73).

2.2.4. Le marché du béton prêt à l'emploi

33. En aval du marché du ciment, il y a le marché du béton prêt à l'emploi. Les acteurs de ce marché sont les bétonniers (centrales productrices de béton) ; parmi les nombreux bétonniers en activité en Belgique, on dénombre les trois cimentiers belges (supra, numéro 12; Rapport, numéro 68 ; OE du CRIC, page 73). Le béton prêt à l'emploi est destiné à être coulé sur chantier et est préparé dans des installations industrielles fixes ou mobiles appelées centrales à béton. Le mélange de base est constitué de ciment (15 %), de granulats (85 %) et d'eau, complété éventuellement d'adjuvants et d'additions de type II. Le béton prêt à l'emploi présente la caractéristique d'être non stockable et évolutif dans le temps. Il est généralement livré par camion malaxeur, également appelé camion toupie. Se référant à la pratique décisionnelle de la Commission européenne¹ et du Conseil de la concurrence² qui considèrent que le béton prêt à l'emploi constitue un marché de produits en tant que tel, l'auditeur estime que le béton prêt à l'emploi est un produit distinct des produits préfabriqués en béton (Rapport, numéros 66 et 67).

¹ Décisions de la Commission dans les affaires IV/M.460, *Holdercim/Cedest* ; IV/M.1030, *Lafarge/Redland* et IV/M.1157, *Skanska/Scancem*.

² Décisions du Conseil de la concurrence n° 2004-C/C- 47 et n° 2004-C/C- 48 du 12 juillet 2004.

2.2.5. Conclusion sur le marché de produits

34. En conclusion, eu égard à son analyse, l'auditeur définit son marché de produits concerné comme étant le marché de la production et de la vente du ciment gris pour son utilisation dans la fabrication du béton prêt à l'emploi. Il conclut également que le laitier moulu et le ciment Portland appartiennent au marché du ciment gris et que la vente du laitier moulu en tant qu'addition de type II pour être associé à du ciment Portland CEM I, implique automatiquement une réduction des ventes de CEM III et une augmentation concomitante des ventes de CEM I (Rapport, numéro 70).

2.3. Le marché géographique concerné

35. La dimension géographique du marché de la production et de la vente de ciment gris est au moins nationales d'après la pratique décisionnelle de la Commission européenne³, qui a laissé ouverte la définition du marché géographique dans ses décisions récentes, considérant généralement que le marché du ciment gris consiste en un groupe de marchés géographiques axés autour des différentes usines et se chevauchant. L'auditeur, se référant à cette pratique décisionnelle de la Commission européenne ainsi qu'à celle du Conseil de la concurrence⁴, considère que le marché de la production et de la vente du ciment gris s'étend au territoire national. Cette position est également suivie par l'informateur ORCEM.

2.4. Les acteurs du marché concerné

36. Au niveau belge, les principaux producteurs de ciments gris sont :

- CCB (filiale du groupe Italcementi)
- CBR (filiale du groupe HeidelbergCement)
- Holcim (Belgique) (ci-après « Holcim ») (filiale du groupe suisse Holcim)

37. A cette production nationale, s'ajoutent des importations de ciment gris qui se font principalement au travers de la société V.V.M. située à Roeselare.

38. Au niveau européen, la production de ciment gris est surtout dominée par quelques grands groupes internationaux occidentaux dont font partie aussi les 3 cimentiers belges. Il y a Lafarge (France), Holcim (Suisse), HeidelbergCement (Allemagne) et Italcementi (Italie). Enfin il y a le groupe mexicain Cemex. Toutes ces multinationales produisent aussi du laitier moulu qu'elles commercialisent sous diverses dénominations : Newcem, Grancem, Allcem, GX5, Cemplus, etc...

39. Les groupes auxquels appartiennent les cimentiers CCB, CBR et Holcim présents sur le marché belge commercialisent tous du laitier moulu en dehors de la Belgique. En effet, CCB fait partie du groupe Italcementi qui a une filiale qui commercialise du laitier moulu aux Etats-Unis et au Canada. CBR fait partie du groupe Heidelberg qui a une filiale en Angleterre qui produit et distribue du laitier moulu et a aussi une filiale aux Etats-Unis qui fait partie du conseil d'administration de la « Slag Cement Association » qui défend les intérêts des entreprises productrices de laitier moulu et qui le promeut outre-Atlantique. Et enfin Holcim est fournisseur de laitier moulu notamment aux Etats-Unis et au Canada. Holcim est aussi membre du Conseil d'administration de la « Slag Cement Association ».

³ Décisions de la Commission du 7 août 2007, aff. *HeidelbergCement/Hansons*, COMP/M.4719, point 28 et du 8 décembre 2004, aff. *Cemex/RMC*, COMP/M.3572, point 20.

⁴ Décisions du Conseil n° 2004-C/C-47 et 2004-C/C-48 du 12 juillet 2004.

L'informateur ORCEM établi aux Pays-Bas, filiale d'ECOCEM Materials Ltd, produit du laitier moulu aux Pays-Bas. ECOCEM commercialise le laitier moulu en Irlande, en France, aux Pays-Bas et veut l'exporter pour la Belgique.

40. Enfin au niveau mondial, on retrouve ces mêmes acteurs précités ainsi que le groupe mexicain Cemex.

41. On constate que les cimentiers importants en Belgique et en Europe sont verticalement intégrés comme ils possèdent en aval plusieurs entreprises de béton prêt à l'emploi. Le marché du ciment gris est donc verticalement lié au marché du béton prêt à l'emploi.

2.5. La taille du marché, les parts de marché et les prix

42. L'analyse économique menée par l'auditeur s'est portée sur l'impact du laitier moulu sur le marché du ciment gris et plus spécifiquement sur la catégorie du ciment CEM III puisque c'est en remplacement partiel du ciment CEM III (utilisé notamment pour la fabrication du béton prêt à l'emploi par les cimentiers verticalement intégrés) que le laitier moulu, en tant que composant du béton, est utilisé comme addition de type II en combinaison avec les produits constitutifs du béton prêt à l'emploi, dont des ciments Portland CEM I (supra, numéros 28 et 29; Rapport, numéro 78).

2.5.1. Données relatives au marché du ciment gris en Belgique

43. Il ressort de l'enquête dirigée par l'auditeur que le marché de la production et de la vente du ciment gris en Belgique est particulièrement concentré et que son volume global est relativement stable bien qu'en croissance continue (montants en tonnes).

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
CBR	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Holcim	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
CCB	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Autres*	930.210	1.098.355	1.587.276	1.404.086	1.352.642	1.401.344	1.381.607
TOTAL cimentiers	5.667.104	5.456.694	5.733.266	5.795.931	6.035.959	6.047.211	6.098.532
<i>ORCEM</i>		[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
TOTAL	5.667.104	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

*Autres : données moyennes reflétant les autres acteurs du marché dont les importateurs.

Les parts de marché de ces acteurs sont les suivantes:

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
CBR	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Holcim	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
CCB	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Autres*	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
TOTAL cimentiers	100,00%	>98%	>98%	>98%	>98%	>98%	>98%
<i>ORCEM</i>		<2%	<2%	<2%	<2%	<2%	<2%
TOTAL	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %

*Autres : données moyennes reflétant les autres acteurs du marché dont les importateurs

On constate des parts de marché sur le marché du ciment gris relativement stables, marché dominé par CBR et Holcim qui détiennent respectivement une part de marché de [30 à 40 %] pour le premier et de [20 à 30 %] pour le second.

Avec CCB, les trois cimentiers belges possèdent plus de 70 % du marché du ciment gris.

2.5.2. Données relatives plus spécifiquement aux segments de marché des ciments CEM III et du laitier moulu

44. Le CEM III est un ciment composé de clinker et d'un pourcentage de 36 à 95 % de laitier granulé (supra, numéros 23 et 28). Le laitier moulu a aussi été intégré par l'auditeur dans l'étude de ce segment puisque le laitier moulu peut être utilisé comme addition de type II avec des ciments Portland CEM I en remplacement partiel du CEM III (supra, numéro 42), de telle sorte que les ventes de laitier moulu, en combinaison avec des ventes de ciment CEM I, concurrencent directement les ventes de ciment CEM III.

45. Sur les segments de marché CEM III et laitier moulu, CCB, CBR, Holcim, ORCEM et certains importateurs sont présents mais les trois cimentiers belges CCB, CBR et Holcim combinent une part de marché de plus de 80 %. ORCEM, même si sa part de marché a doublé de 2003 à 2007, occupe une position marginale sur ces segments de marché (Rapport, numéros 93 et 94).

2.5.3. Evolution des prix des ciments CEM I, CEM III, et du laitier moulu.

46. L'auditeur a relevé les prix de ces différents produits étant donné que les ventes de CEM I associé au laitier moulu et aux autres composants du béton concurrencent directement les ventes du ciment CEM III pour la fabrication de béton prêt à l'emploi.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Moy. CEM I cimentiers (€/t)	[80-85]	[80-85]	[77-82]	[75-80]	[75-80]	[80-85]	[80-85]
Moy. CEM III cimentiers (€/t)	[70-75]	[70-75]	[70-75]	[65-70]	[65-70]	[70-75]	[73-78]
laitier moulu de ORCEM* (€/t)		[47-53]	[47-53]	[47-53]	[47-53]	[51-56]	[53-58]

*Données ORCEM : le prix indiqué pour 2008 n'est renseigné que sur la base des 6 premiers mois de l'année

47. Comme dit plus haut (numéros 26 à 29), le laitier granulé ou moulu peut donc être utilisé (Rapport, page 22, numéro 99) :

- soit en substitut partiel du clinker et constitue alors un composant du ciment (dans le cas d'espèce, plus spécifiquement un ciment CEM III) (supra, numéros 26 et 28)
- soit le laitier granulé remplace du ciment CEM III et constitue un composant du béton. Le laitier est préalablement broyé seul. On parle alors de laitier moulu. Ce dernier est ensuite mélangé à tous les composants constitutifs du béton prêt à l'emploi, dont le ciment CEM I (supra, numéro 29). On parlera alors de mélange "ciment CEM I et laitier moulu".

48. Le Conseil constate que, selon FEBELCEM également, le laitier peut être utilisé comme substitut partiel du clinker dans la fabrication du ciment CEM III, ou comme substitut partiel du ciment dans la fabrication du béton. FEBELCEM insiste ainsi pour dire qu'on peut faire deux utilisations du laitier : soit le laitier granulé est incorporé au clinker pour fabriquer le ciment CEM III, soit le laitier moulu est mélangé en bétonnière avec du ciment CEM I, des granulats, de l'eau etc...pour fabriquer du béton prêt à l'emploi.

49. Toujours selon FEBELCEM, le laitier moulu produit par ORCEM qui est destiné à être mélangé à du ciment CEM I en bétonnière, ne peut pas se substituer en totalité au ciment car le laitier n'est pas un liant hydraulique; il constitue une addition de type II. Il doit être mélangé avec du clinker pour que se produise la réaction chimique telle que ce mélange des deux produits offre des propriétés de

résistance et de durabilité, tandis que l'auditeur, à la page 22 de son rapport (numéro 99), énonce que pour fabriquer du béton, une façon est d'utiliser du laitier granulé qui remplace le ciment et qu'il est un composant du béton.

50. Selon l'auditeur, sans tenir compte des aspects techniques spécifiques liés au ciment CEM III et au mélange de « ciment CEM I et laitier moulu », le bétonnier favorisera le CEM III ou le CEM I associé au laitier moulu en fonction de la proportion de laitier moulu qui peut être proposée à ses clients (Rapport, numéro 100). Le Conseil constate que, selon le CRIC, cette position de l'auditeur est incompréhensible en ce qu'elle suggère que les bétonniers ne verraient qu'un avantage financier et que les éléments techniques seraient sans importance (OE du CRIC, pages 75 et 76).

51. L'auditeur donne, comme exemple du potentiel lié à l'avantage financier que peut présenter le laitier moulu, le cas d'un bétonnier dont l'infrastructure lui permet de choisir à tout moment entre d'une part, le processus de production du béton prêt à l'emploi sur la base de CEM III et d'autre part, le processus de production du béton prêt à l'emploi basé sur le mélange « ciment CEM I et laitier moulu », c'est-à-dire que son infrastructure est déjà composée de trois silos contenant respectivement du ciment CEM III, du ciment CEM I et du laitier moulu (selon le CRIC, cette hypothèse de départ est théorique en ce qu'elle néglige le fait que les centrales à béton auraient toutes également un silo à cendres volantes qui sont un concurrent du laitier moulu et procurent au bétonnier un avantage financier encore plus grand que le laitier moulu : OE du CRIC, page 75) :

- ❖ Pour une vente de 10 tonnes de ciment CEM III, en 2007, le prix de vente s'élève entre [700 et 750] euros.
- ❖ Tandis que la même hypothèse de vente de 10 tonnes, mais cette fois composée du mélange de CEM I et de laitier moulu, afficherait un prix de vente en fonction du pourcentage de mélange du laitier moulu variant comme suit :
 - pour 90 % de ciment CEM I et 10 % de laitier moulu, le prix de vente final serait de [771-826]€;
 - pour 80 % de ciment CEM I et 20 % de laitier moulu, le prix de vente final serait de [742-792]€;
 - pour 70 % de ciment CEM I et 30 % de laitier moulu, le prix de vente final serait de [713-763]€;
 - pour 60 % de ciment CEM I et 40 % de laitier moulu, le prix de vente final serait de [684-734]€;
 - pour 50 % de ciment CEM I et 50 % de laitier moulu, le prix de vente final serait de [655-705]€;
 - pour 40 % de ciment CEM I et 60 % de laitier moulu, le prix de vente final serait de [626-676]€;
 - pour 30 % de ciment CEM I et 70 % de laitier moulu, le prix de vente final serait de [597-647]€;
 - pour 20 % de ciment CEM I et 80 % de laitier moulu, le prix de vente final serait de [568-618]€;
 - et
 - pour 10 % de ciment CEM I et 90 % de laitier moulu, le prix de vente final serait de [539-589]€.

Il en résulte que, selon l'auditeur, c'est à partir d'une association de plus de 30 % de laitier moulu qu'il devient plus intéressant économiquement pour le bétonnier d'utiliser du mélange ciment CEM I-laitier moulu, que du CEM III. Il pourra répercuter cet intérêt économique en partie ou en totalité sur ses clients. Le CRIC fait cependant remarquer qu'un bétonnier se contente de l'avantage financier que lui procure une proportion de 15 à 20 % de laitier moulu (OE du CRIC, page 75, citant le Rapport, numéro 111, note de bas de page 91).

2.6. Le cadre normatif

52. En 1999, ORCEM décide de commercialiser son laitier moulu sur le marché belge (Rapport, numéro 187).

53. Pour pouvoir accéder au marché, un produit de la construction tel que le laitier moulu doit se conformer à un processus de normalisation et certification. Le marché sera d'autant plus accessible si cette entreprise bénéficie de la marque BENOR (Rapport, numéro 129; infra, numéro 57; OE du CRIC, page 78).

54. Les normes correspondent à des normes de définition des produits et des normes d'application des produits.

Ainsi, un ciment, pour être utilisé dans le béton, doit correspondre à une norme de définition et également à une norme d'application (Rapport, numéro 133).

55. Les normes sont d'origine belge ou européenne.

2.6.1. Les normes en vigueur

2.6.1.1. Normes d'origine européenne.

56. Les normes européennes EN sont ratifiées par une Organisation européenne de Normalisation et doivent être intégrées au niveau national pour recevoir aussi le statut de norme nationale. La norme européenne est donc transposée en norme belge (NBN EN), soit par publication d'un texte identique, soit automatiquement par entérinement sans aucune modification, dans les 6 mois de sa parution.

Pour le ciment :

57. Il existe les normes de définition NBN EN 197-1 et NBN EN 197-4. La norme NBN EN 197-1, qui date de juin 2000, spécifie la composition et les exigences de conformité des ciments « traditionnels » et « éprouvés », dont les ciments courants CEM I, CEM II, CEM III, CEM IV, CEM V. Un des constituants des ciments composés CEM II, CEM III et CEM V est le laitier granulé et c'est dans le CEM III que la proportion du laitier granulé est la plus importante (36 à 95 %, supra, tableau numéro 23). La conformité des ciments avec cette norme NBN EN 197-1 est attestée par le marquage CE (Rapport, numéro 43). Le marquage CE est également obligatoire depuis 2009 pour le laitier moulu (OE du CRIC, page 68).

58. La norme NBN EN 197-4 est relative à certains ciments (composés) de haut fourneau. La version EN 197-4 : 2004 a été adoptée en avril 2004.

59. Ces deux normes couvrent le laitier granulé en tant que constituant du ciment, mais ne couvrent pas le laitier moulu (Rapport, numéro 136 ; OE du CRIC, page 79).

Pour le laitier moulu :

60. Les normes de définition sont la norme NBN EN 15167-1 qui définit les exigences pour le laitier moulu dans son utilisation en tant qu'addition de type II dans la production de béton (Rapport, numéro 137) ; et la norme NBN EN 15167-2 qui définit la procédure d'évaluation de la conformité du laitier moulu à l'EN 15167-1 (Rapport, numéro 138).

Pour le béton :

61. La norme béton NBN EN 206-1 (norme de transposition belge de la norme européenne), publiée en février 2001 (aussi désignée « NBN EN 206-1 : 2001 » ou même aussi « NBN EN 206-1 : 2000 ») contient les exigences et règles d'utilisation des constituants des bétons, qu'il s'agisse du béton prêt à l'emploi ou du béton fabriqué dans une usine de production de produits préfabriqués (Rapport, numéro 139). Cette norme NBN EN 206-1 : 2001 exige que les divers constituants du béton satisfassent aussi aux exigences de la norme européenne « produit » qui leur est propre ; pour les ciments courants par exemple, il s'agit de se référer à la norme NBN EN 197-1. L'auditeur ajoute : « A défaut de norme européenne 'produit' existante, l'aptitude à l'emploi peut être établie par un agrément technique européen (ETA) ou un ATG national (ou PTV) » (Rapport, numéro 140).

2.6.1.2. Normes d'origine belge et BENOR.

62. Les normes belges relèvent de la compétence du Bureau de Normalisation belge (NBN) qui remplace l'Institut belge de la Normalisation (IBN en français, BIN en néerlandais). Les normes belges portent la référence NBN ou NBN B.

63. Les spécifications techniques pour les produits de la construction en Belgique sont également définies par des référents normatifs de conformité PTV (Prescription Technique) et ATG (Agrément Technique).

Les normes NBN ou les PTV couvrent les exigences techniques pour les produits traditionnels de la construction (Rapport, numéro 144). L'ATG couvre les exigences techniques pour des produits moins traditionnels qui ne font pas l'objet d'une norme NBN ou d'une PTV (Rapport, numéro 145).

64. Outre les référents normatifs de conformité NBN, PTV et ATG, l'auditeur souligne l'importance de la marque BENOR, marque de conformité à des spécifications techniques. Pour l'ensemble du secteur de la construction en Belgique, la marque BENOR est une marque de qualité reconnue.

Norme du béton NBN B 15-001

65. La norme belge d'application pour le béton est la norme NBN B 15-001 qui spécifie les exigences applicables aux constituants du béton, tant du béton prêt à l'emploi que du béton produit en usine d'éléments préfabriqués.

66. Cette norme NBN B 15-001 complète et fournit des commentaires explicatifs relatifs à la norme NBN EN 206-1. Ces deux normes forment donc un ensemble indissociable. Elles contiennent des spécifications relatives aux constituants, à la composition et à la durabilité du béton à l'état frais et à l'état durci.

67. Ensemble, elles constituent la référence pour le béton en Belgique et règlent notamment l'utilisation du laitier moulu comme addition de type II dans le béton.

68. Ainsi, la norme NBN EN 206-1 telle que publiée en février 2001 prévoit comme addition de type II les cendres volantes (et la fumée de silice) mais non le laitier moulu (Rapport, numéro 140 ; OE du CRIC, pages 73 et 77 ; Observations de FEBELCEM sur le rapport motivé du 12 avril 2010 dans l'affaire CONC-I/O-05/0075 (ci-après : « OE de FEBELCEM »), point 56). Selon l'auditeur, à défaut de norme d'origine européenne, « [C]'est la norme nationale NBN B 15-001 qui couvre l'utilisation de laitier moulu dans le béton en tant qu'addition de type II telle que visée par cette norme NBN B 15-001 » (Rapport, numéro 140).

Dans sa version de 1992, cette norme NBN B 15-001 ne mentionnait pas le laitier moulu en tant qu'addition de type II (Rapport, numéro 148 ; OE de FEBELCEM, point 60). Par la suite le laitier moulu agréé (en abrégé : « LMA »), c'est-à-dire certifié par un ATG, fut considéré comme une addition de type II (Rapport, numéro 148).

En 2003, dans un projet de révision de cette norme, il était possible d'utiliser jusqu'à 70 % de LMA en remplacement de ciment avec une valeur $k = 1$, k étant le facteur de prise en compte du laitier moulu par rapport au ciment Portland dans le béton ; $k = 1$ veut dire un kilo de LMA pour 1 kilo de ciment (Rapport, numéro 149).

Dans la version actuelle de cette norme (version « NBN B 15-001 : 2004 », publiée en octobre 2004), seul le laitier moulu disposant de la certification ATG peut être utilisé dans le béton et sa teneur maximale est limitée à 30 % voire 15 % dans des conditions agressives et avec une valeur k de 0,9 ; ce qui veut dire 1,1 kilo de LMA pour un kilo de ciment (Rapport, numéro 150).

Norme NBN B 15-100

69. La norme NBN B 15-100, publiée en janvier 2008, fixe et décrit une méthodologie pour évaluer et tester l'aptitude à l'emploi de ciments et additions de type II. Cette norme s'applique aux ciments et additions de type II pour lesquels les normes NBN EN 206-1 et NBN B 15-001 ne contiennent pas ou insuffisamment des règles d'application ou pour lesquels la norme NBN EN 206-1 renvoie à des documents nationaux. La norme NBN B 15-100 permet de comparer si la performance des propriétés de béton fabriqué avec ces matériaux est équivalente aux propriétés du béton « de référence ».

BENOR

70. La marque BENOR est une marque de conformité collective qui indique que le produit est conforme aux exigences techniques d'une ou plusieurs normes belges (NBN) ou spécifications techniques (PTV). La licence d'usage de la marque BENOR est octroyée sur la base de la déclaration du fabricant que son produit ayant fait l'objet d'un contrôle interne en usine est conforme à la norme et sur la base de la confirmation par un organisme de certification qu'un degré de confiance suffisant existe pour rendre fondée la déclaration de conformité du fabricant.

La marque BENOR peut s'appliquer au béton prêt à l'emploi ou à la préfabrication. Pour le béton prêt à l'emploi, la marque BENOR est octroyée sur la base des spécifications des normes NBN EN 206-1 et NBN B 15-001, c'est-à-dire qu'un béton doit être conforme à ces deux normes pour être porteur de la marque BENOR.

71. Jusqu'en 2006, la marque BENOR était la propriété de l'organisme d'intérêt public IBN. Depuis, elle est devenue la propriété du Bureau de Normalisation (NBN) qui remplace l'IBN en vertu d'une loi du 3 avril 2003.

Au temps de l'IBN, c'est son Comité de la Marque de conformité BENOR qui assurait la gestion générale de la marque BENOR. Ce Comité de la Marque a lui-même mandaté des organismes de certification sectoriels pour appliquer la marque BENOR à un ou plusieurs produits.

72. Le CRIC a ainsi été mandaté comme organisme de certification par l'IBN puis par le NBN, pour représenter le Comité de la Marque dans le secteur du béton et appliquer la marque au béton et à ses constituants (OE du CRIC, page 66). Le CRIC est à ce titre compétent pour élaborer des PTV et les publier (Rapport, numéros 155 et 177).

73. PROBETON remplit un rôle analogue pour les produits préfabriqués.

Agrément technique (ATG)

74. L'ATG (Agrément technique) est un référent normatif de conformité à des spécifications techniques qui concernent la définition du produit, son contrôle et éventuellement ses règles d'application. Il émet donc une appréciation favorable de l'aptitude à l'emploi dans la construction pour des produits nouveaux ou non traditionnels qui ne font pas l'objet d'une norme NBN ou d'une marque BENOR de conformité aux normes ou d'une PTV. Un ATG contient aussi une description permettant à l'utilisateur (*in casu*, la centrale à béton) de vérifier la conformité des produits avec le référentiel existant, en particulier le guide d'agrément technique (ci-après « Guide AT ») (Rapport numéros 156 – 158). Au préalable il y a d'abord un autocontrôle du fabricant en usine qui est ensuite vérifié par un organisme d'inspection qui lui-même rapporte à l'organisme de certification.

75. L'agrément technique volontaire avec certification est délivré après une procédure d'agrément et une procédure de certification qui sont indissociables et décrites dans des guides d'agrément et des règlements de certification.

76. L'UBA_{tc} (Union Belge des Agréments Techniques de la Construction) instituée auprès du SPF Economie, PME, Classes moyennes & Energie (OE du CRIC, page 66), délivre les ATG. L'UBA_{tc} se compose de membres de SECO (Bureau de Contrôle Technique pour la Construction ; c'est un organisme d'inspection accrédité), du CSTC (Centre scientifique et technique de la construction ; c'est

un « Centre De Groote »), du MCI-DAS (MCI signifie « Ministère des Communications et de l'Infrastructure » ; DAS signifie « Direction de l'Agrément et des Spécifications » et dépend du SPF Economie), de Probéton, du MET (Région wallonne), de l'Université de Gand (UG) et du CRIC (Rapport, numéro 156 et note de bas de page 148 ; OE de FEBELCEM, point 68). Durant le processus d'un agrément technique avec certification, l'UBAtc peut octroyer un agrément limité (aussi appelé provisoire), avant la délivrance de l'agrément définitif sur la base d'éléments de preuve déjà fournis.

Selon l'auditeur, le CRIC a été désigné par l'UBAtc pour assurer la certification du laitier moulu dans le cadre de l'ATG (Rapport, numéros 158 et 177). Il remplit aussi le rôle d'organisme d'inspection. Cependant, le CRIC souligne que c'est à la demande expresse d'ORCEM que le CRIC a été désigné comme organisme de certification du laitier moulu (OE du CRIC, page 80). Le Conseil constate aussi que, selon le CRIC, l'agrément technique est de la seule responsabilité de l'UBAtc, et le CRIC n'est qu'un membre parmi d'autres des organes compétents de l'UBAtc et n'en assure que le secrétariat (infra, numéro 90).

77. Pour obtenir un ATG, la procédure est la suivante :

- une demande avec un dossier technique est introduit par le fabricant auprès du secrétariat de l'UBAtc qui le transmet à un de ses bureaux exécutifs;
- le bureau exécutif de l'ATG examine et rédige un guide d'agrément. Le fabricant peut proposer les adaptations nécessaires pour arriver à un consensus ;
- si le bureau exécutif l'a approuvé, le guide d'agrément est transmis pour avis à un groupe spécialisé de l'UBAtc. Cet avis est donné au plus tard dans les 3 mois de la transmission;
- selon l'avis du groupe spécialisé, l'UBAtc délivre ou non l'agrément demandé ;
- l'UBAtc rend publique la version définitive de l'agrément au moyen d'une version imprimée et distribuée dans les 2 langues nationales à un nombre de correspondants. La distribution se fait quatre fois par an.

Un ATG est valable pour trois ans et à l'approche de son échéance, le fabricant peut demander son renouvellement ou sa prolongation selon que le produit a subi des modifications notables ou que l'objet de la demande d'agrément est modifié.

Le propriétaire d'un ATG doit faire état du numéro d'agrément sur son produit et donner connaissance du texte intégral de l'agrément aux utilisateurs.

Importance de la normalisation et de la certification dans le cas présent

78. L'auditeur (Rapport, numéro 131) et ORCEM (Rapport, numéro 163) avancent que les produits de construction non pourvus d'un agrément technique et/ou de la marque BENOR se heurtent à des difficultés importantes de commercialisation. Il existerait selon eux une obligation de facto pour les opérateurs économiques qui désirent commercialiser en Belgique des produits de la construction qui sont légalement fabriqués et/ou commercialisés dans un autre Etat membre d'obtenir au préalable l'agrément ATG ou la marque de conformité belge, BENOR. L'auditeur se fonde sur un arrêt de la Cour de Justice qui aurait abouti à une telle conclusion eu égard à certaines mesures litigieuses (réglementation nationale et répertoires annuels BENOR et ATG) qui constituent de fortes incitations à choisir des produits de construction belges ou des produits de construction disposant de ces marquages de conformité. Selon la Cour : « l'incitation à obtenir et à apposer le marquage de conformité national découlant des mesures litigieuses peut avoir pour effet de contraindre les opérateurs économiques des autres Etats membres à adapter leurs produits aux exigences résultant du marquage national et à supporter les coûts supplémentaires liés à cette adaptation (...), voire de les dissuader de commercialiser les produits concernés en Belgique (...)» (CJCE, 13 mars 2008, Commission c. Royaume de Belgique, aff. C-227/06, JO C165, 15 juillet 2006).

79. Pour les produits préfabriqués, PROBETON, l'organisme de certification sectoriel compétent, exige que les matières premières soient maîtrisées (OE du CRIC, page 79) ou que le pré-fabricant mette en place un contrôle important de celles-ci. Ce contrôle qui est fait au niveau de l'utilisateur a un coût et le handicap de façon importante (Rapport, numéro 164).

Pour les centrales à béton, selon ORCEM, les produits non certifiés sont uniquement utilisés dans un béton non BENOR, sont, de ce fait, fortement désavantagés sur le plan concurrentiel et se vendent à un prix plus faible. ORCEM prétend qu'il est impossible pour ses clients de vendre des produits non certifiés aux marchés publics dans la mesure où ceux-ci font systématiquement référence à la marque BENOR dans leurs cahiers des charges. Et selon ORCEM, ces marchés publics représentent plus de 40 % des achats du secteur. ORCEM s'estime donc privée de l'accès à une partie importante du marché de laquelle ses clients potentiels sont exclus.

Le CRIC considère au contraire qu'il est absolument faux d'affirmer, comme le fait ORCEM, que les marchés publics font systématiquement référence à la marque BENOR (OE du CRIC, page 79).

2.6.2. Le processus de normalisation et de certification

80. Les concepts de normalisation et de certification sont différents.

La normalisation a pour objet de définir les spécifications techniques d'un bien, service ou processus par le biais de normes qui ne sont en principe pas juridiquement contraignantes mais peuvent être obligatoires s'il y est fait référence dans un texte réglementaire ou si la norme est imposée comme une condition contractuelle, dans un cahier de charges par exemple.

La certification atteste de la conformité de la qualité d'un produit aux exigences d'une norme (Rapport, numéro 167).

2.6.2.1. La normalisation

81. La normalisation est une activité volontaire qui se fait au sein d'organismes de normalisation indépendants et reconnus dont le résultat est issu d'un consensus des parties intéressées et dont le respect à la norme se fait sur une base volontaire. Les normes constituent des références dans un domaine technique, offrent des garanties et des informations supplémentaires pour les utilisateurs et permettent aux entreprises de se positionner stratégiquement lors du développement de produits nouveaux et innovateurs. Des normes harmonisées, en combinaison avec le principe de la reconnaissance mutuelle, facilitent aussi la libre circulation des marchandises dans le marché intérieur et renforcent la compétitivité des entreprises dans l'Union européenne.

82. En Belgique, jusqu'en 2006, l'IBN élaborait et publiait les normes (supra, numéro 61). Son activité de normalisation se situait sur le plan national, européen et international. Il était aussi le propriétaire de la marque BENOR, gérée par un Comité de la Marque (supra, numéros 70 et 71).

83. Au sein de l'IBN (devenu NBN), se trouve une Commission béton en charge de la normalisation du béton.

Parmi les membres de cette commission, on compte FEBELCEM qui est un membre effectif de l'IBN. On y retrouve également Holcim - notamment en tant que représentant d'organisations professionnelles -, CCB et CBR. Le CRIC est aussi un membre de cette Commission béton (Rapport, numéro 170).

84. L'UBAtc adopte pour la Belgique des ATG (supra, numéros 74 et 76). Au sein de l'UBAtc, un groupe spécialisé « liants » est en charge de l'ATG pour le laitier moulu d'ORCEM (supra, numéro 77).

FEBELCEM, la Fédération professionnelle pour le béton prêt à l'emploi FSBP (devenue FedBeton), la Fédération belge de l'Industrie Extractive Fediex, la Fédération belge du Filler Belfill, et le CRIC ont

participé à ce groupe spécialisé. CCB et Holcim y sont aussi présents par leur rôle de représentants d'organisations dont ils sont membres. CBR y a également participé. Les cimentiers sont donc associés au processus de normalisation aux niveaux belge et européen, que ce soit de manière directe ou de manière indirecte via FEBELCEM ou d'autres fédérations comme la FSBP (FedBeton), Fedieux ou Belfill.

2.6.2.2. La certification

85. La certification est le contrôle de conformité d'un produit à une norme (supra, numéro 54) ou à un guide d'agrément technique (supra, numéro 74). La certification joue un rôle important pour positionner le produit face à la concurrence en participant notamment à la consolidation du processus de fabrication, de meilleurs connaissances des qualités du produit, de l'établissement d'un climat de confiance entre le fournisseur et le client.

86. Le CRIC a été désigné par l'UBA^{Atc} comme organisme de certification dans le cadre de l'agrément technique du laitier moulu («ATG LMA » ; supra, numéro 76) et a aussi été mandaté par l'IBN puis le NBN pour représenter le Comité de la Marque de conformité BENOR qui est attribuée aux produits, dont le ciment et le béton, qui sont conformes aux normes applicables en Belgique (supra, numéro 72 ; Rapport, numéro 177).

87. Le CRIC se compose :

- d'un « Service Certification & Inspection »,
- d'un « Comité de Certification » pour les dossiers personnalisés et il est, selon l'auditeur, le responsable de toutes les décisions en matière de certification (Rapport, numéros 178 et 182).

Cependant, le Conseil constate que le CRIC conteste cette responsabilité (supra, numéro 76; infra, numéros 89 et 90).

88. Le CRIC héberge aussi des « Comités de Direction de la Certification » et en assure le secrétariat. Les Comités de Direction sont des Conseils d'Avis qui ont été institués pour organiser la certification par produit. Ainsi, le Comité de Direction pour la Certification du Béton (ci-après : « CDCB ») se charge de la certification du béton. Les Comités de Direction de la Certification sont composés de représentants de toutes les parties qui sont concernées par la certification : les producteurs ; les utilisateurs ; les organismes publics ; les organismes de recherche, d'inspection, de normalisation et de certification (OE du CRIC, page 67). Holcim, CCB, CBR ne participent pas officiellement aux réunions du CDCB mais officieusement par l'entremise de la FSBP (FedBeton) qui fait partie du groupe des producteurs (Rapport, numéro 179) et qui y représente tous les producteurs de béton, qu'ils appartiennent ou non à l'industrie cimentière (OE du CRIC, page 81).

89. En outre, le « Manuel Qualité Certification » établi par le CRIC prévoit une série de mesures à prendre en cas de pressions exercées dans un but d'influencer l'indépendance ou le jugement professionnel de son personnel, afin de ne pas compromettre le fonctionnement impartial et indépendant des prestations (Rapport, numéro 180). De même, le personnel du CRIC et les membres même externes au CRIC qui sont dans les Comités de Direction pour la Certification sont soumis à une obligation contractuelle de respect de la confidentialité de toute information confidentielle transmise. La norme européenne EN 45011 relative aux organismes de certification de produits spécifie aussi que l'organisme de certification doit prendre toutes les dispositions nécessaires pour assurer la confidentialité des informations recueillies dans le cadre de la certification (Rapport, numéro 181).

Quant à la question de la responsabilité du CRIC en ce qui concerne son activité de certification, l'auditeur souligne que, citant le « Manuel Qualité Certification » du CRIC, « nonobstant les délégations de pouvoirs aux différents Comités de Direction, le CRIC reste seul juridiquement

responsable de ses activités et décisions en matière de certification pour les mandats qui lui ont été confiés et les secteurs pour lesquels il a été notifié » (Rapport, numéro 182).

90. Cette présentation du Rapport est contestée par le CRIC selon lequel, en ce qui concerne la certification dans le cadre de l'agrément technique (ATG), celui-ci est de la responsabilité de l'UBAtc qui dépend du SPF Economie ; le CRIC n'est qu'un membre parmi d'autres des organes compétents de l'UBAtc et n'en assure que le secrétariat.

Ce n'est que pour la certification par rapport à la marque collective BENOR que le CRIC intervient (avec l'IBN), donc pour la problématique de la circulaire modifiant le règlement d'application TRA de la norme béton (voir infra, numéro 91) et de la PTV. Selon le CRIC à l'audience, il n'intervenait donc pas à l'égard d'ORCEM dont les produits n'étaient pas encore « normalisés », mais seulement à l'égard des bétonniers. Le CRIC serait donc de toute manière hors de cause pour les griefs concernant l'agrément technique, qui est un problème bien distinct de la marque BENOR.

En ce qui concerne cette activité de certification du CRIC, le rôle et la responsabilité du CRIC sont qualifiés de limités, non seulement par le CRIC, mais aussi par FEBELCEM. En effet, les pouvoirs de certification sont délégués aux différents Comités de Direction (CDCB dans le cas du béton) et le CRIC ne fait qu'héberger ces Comités de Direction et en assurer le secrétariat. Selon le conseil du CRIC, le CRIC a certes une responsabilité civile pour l'activité de ces Comités de Direction créés par le CRIC, mais n'est pas responsable du point de vue du droit de la concurrence. Le conseil du CRIC justifie cela par le fait que

- les différents Comités de Direction, dont le CDCB, sont composés de membres ayant des intérêts divergents. Ainsi dans le cas du CDCB, outre les bétonniers, il y a des organismes publics, des représentants d'utilisateurs, des producteurs de granulats, etc.
- le CRIC lui-même n'a pas de pouvoir décisionnel au sein du CDCB.

91. Le CDCB, dans son activité de certification par rapport à la marque collective BENOR, a adopté le TRA 550 qui est un règlement d'application et vise les conditions pour la fabrication du béton BENOR (Rapport, numéro 183 et OE du CRIC, page 81).

En l'espèce, le CDCB a aussi pris des circulaires et une PTV 561 relatives à l'utilisation de laitier moulu dans le béton BENOR.

III. Les faits

3.1. Utilisation du laitier moulu pour le béton prêt à l'emploi général

92. Les faits relatifs à l'utilisation du laitier moulu pour le béton prêt à l'emploi en général, c'est-à-dire sans apposition de la marque BENOR, se réfèrent principalement au processus de rédaction du guide d'agrément et à l'octroi de l'ATG (supra, numéros 63, 64 et 74 à 78). L'octroi d'un ATG à un produit, qui requiert la conformité à un guide d'agrément, est distinct de la question de l'apposition de la marque BENOR qui requiert la conformité aux normes en vigueur.

93. Lorsqu'en 1999, ORCEM décide de commercialiser son laitier moulu en Belgique, seule la norme belge NBN B 15-001 dans sa version de 1992 est d'application pour le béton et elle ne mentionne pas le laitier moulu en tant qu'addition de type II (supra, numéro 68). La norme de transposition belge de la norme européenne) NBN EN 206-1, publiée en février 2001, ne fait pas mention non plus du laitier moulu comme addition de type II (supra, numéros 61 et 68). A défaut de norme européenne couvrant le béton à base de laitier moulu, ORCEM décide d'effectuer des démarches pour obtenir un ATG pour son laitier moulu (supra, numéros 63 et 74).

94. ORCEM introduit une demande d'ATG pour son laitier moulu auprès de l'UBAtc (supra, numéros 76 et 77). Selon l'auditeur, cette demande date du 12 octobre 1999. Selon FEBELCEM, il n'y a pas de

trace de la demande formelle d'ORCEM de 1999 auprès des instances de normalisation et certification.

95. Un premier projet de guide d'agrément est rédigé par le CSTC (Centre Scientifique et Technique de la Construction) sur la base du dossier technique d'ORCEM. Selon FEBELCEM, une année aurait été consacrée par le CSTC et ORCEM à ce travail de rédaction. Ce premier projet fut soumis au bureau exécutif de l'UBAtc à la mi-mai 2001. Ce Bureau Exécutif Liants de l'UBAtc en charge du projet de Guide AT comprend des représentants de SECO, du CSTC qui assure le secrétariat de ce bureau exécutif, du CRIC (Rapport, numéro 190) ainsi que, selon FEBELCEM, d'un professeur de l'Université de Gand (UG), d'un représentant de l'organisme public MCI-DAS, de Probeton et du MET (Région wallonne) (OE de FEBELCEM, point 68) (supra, point 76). Le Bureau Exécutif Liants de l'UBAtc chargé de délivrer un ATG à ORCEM, était composé des mêmes personnes, sauf du professeur de l'UG (OE de FEBELCEM, points 102 et 131).

Le Bureau Exécutif Liants de l'UBAtc en charge du projet de Guide AT a émis un avis favorable et unanime sur ce premier projet de guide d'agrément.

96. Le 11 octobre 2001, le projet de guide d'agrément est transmis par le Bureau Exécutif Liants au groupe spécialisé « liants et additions pour béton » de l'UBAtc (en abrégé, le groupe « liants ») pour son avis à remettre dans les 3 mois (supra, numéro 77). Cet avis conditionne la délivrance de l'ATG par le Bureau Exécutif Liants de l'UBAtc

Ce groupe spécialisé « liants » de l'UBAtc a été créé spécialement pour la révision du Guide AT relatif au laitier moulu.

Il est composé d'une part des membres du Bureau Exécutif Liants de l'UBAtc désignés par le Secrétariat général de l'UBAtc et d'autre part des membres du Comité de Direction pour la certification des ciments, en abrégé CDCC (Rapport numéro 190, note de bas de page 189 ; doc. 128, page 2657). Comme certaines personnes sont à la fois membres du Bureau Exécutif Liants et du groupe « liants » (représentants de SECO, MET, Probeton et CRIC), on peut aussi présenter la composition du groupe « liants » comme étant le CDCC élargi à une représentante du CSTC (qui joue un rôle central dans la rédaction du Guide AT en tant que rapporteur du Bureau Exécutif Liants), le professeur de l'UG et deux représentants du MCI-DAS. Le CRIC assure le secrétariat à la fois du groupe « liants » et du CDCC (doc. 574, page 5506).

Selon l'auditeur, ont notamment participé au groupe « liants » (Rapport numéro 172 et 190) : le MET (Région wallonne), le MCI-DAS, FEBELCEM (via des cadres d'Holcim, CCB, CBR), ORCEM, LIN (Leefmilieu en Infrastructuur-Vlaamse Gemeenschap), SECO (BUREAU DE CONTRÔLE TECHNIQUE POUR LA CONSTRUCTION), le CSTC, le BCCA (organisme de certification fondé en 1992 par SECO et CSTC), et des fédérations professionnelles : FSBP (devenue Fedbeton), Belfill (Fédération belge du Filler) via un cadre de CCB, Fedieux (Fédération belge de l'Industrie Extractive) via un cadre de CCB (Rapport numéros 172 et 174 ; doc. 410 page 4755 et doc. 412, page 4761).

A cet égard, le dossier d'instruction (doc. 3, annexe 6, page 215) contient une lettre du 29 novembre 2001 d'ORCEM au MCI-DAS alléguant la non-conformité de la composition du groupe « liants » avec l'article 21 du règlement de l'UBAtc qui stipule « ... Les membres [des groupes spécialisés] ne peuvent avoir à l'égard des affaires qui leur sont soumises aucun intérêt personnel direct ou indirect » (doc. 3, annexe 5, page 214) : « les cimentiers ne peuvent donc pas faire partie de ce groupe spécialisé puisque le laitier de haut fourneau moulu est un concurrent direct du ciment : une tonne de laitier moulu vendue à un bétonnier remplace une tonne de ciment » (doc. 3, annexe 6, page 215). C'est à la composition du groupe « liants » (où les cimentiers auraient été majoritaires) qu'ORCEM attribue les retards dans l'adoption du Guide AT et l'octroi de l'ATG (M. [représentant d'ORCEM] à l'audience ; doc. 606, page 5701).

FEBELCEM, dans ses observations écrites (OE de FEBELCEM, point 70, note de bas de page 37) et à l'audience, a fait remarquer qu'aucune suite n'avait été donnée à cette lettre d'ORCEM du 29 novembre 2001 et a justifié la conformité de la composition du groupe « liants » avec l'article 21 du règlement de l'UBAtc (doc. 3, annexe 5, page 214). En outre, selon FEBELCEM (OE de FEBELCEM, point 70) et selon le CRIC (OE du CRIC, page 70), le CDCC (une des deux composantes du groupe « liants » à côté des membres du Bureau Exécutif Liants de l'UBAtc), comme tout Comité de Direction pour la certification, n'est pas un comité interne au CRIC comme l'affirme erronément le doc. 5 auquel fait référence le Rapport (numéro 50 note de bas de page 28), mais un organe institué « en conformité avec la norme EN 450111 qui rassemble(nt) tous les groupes d'intérêt » (OE du CRIC, page 70) ; le CDCC est une « instance représentative de toutes les parties intéressées par la certification du ciment (producteurs, utilisateurs publics et privés, experts), hébergé par le CRIC qui en assure le secrétariat sans voix délibérative... » (OE de FEBELCEM, point 70). C'est donc à ce titre que des cimentiers font partie du groupe « liants » (OE de FEBELCEM, points 71 et 137).

97. Lors de la première réunion du groupe « liants » le 11 octobre 2001, des objections sont émises, par de nombreux membres et non pas par la seule industrie cimentière selon FEBELCEM (OE de FEBELCEM, point 73 ; doc. 694, page 6273 contenant le rapport de cette réunion rédigé par le cadre du CRIC qui assurait le secrétariat).

98. Le 12 novembre 2001, FEBELCEM émet des objections écrites auprès de l'UBAtc sur le projet de guide d'agrément (Rapport numéro 191 ; doc. 3, annexe 4, pages 202-205). Selon FEBELCEM, c'est suite à ce rapport de la première réunion du 11 octobre 2011 demandant aux membres d'envoyer leurs remarques que FEBELCEM a adressé ses objections sur ce projet de guide d'agrément (OE de FEBELCEM, points 77 – 79 ; doc. 695, page 6279) ; et FEBELCEM n'était pas le seul membre à avoir émis des remarques, SECO l'ayant fait aussi le 8 novembre 2001 (OE de FEBELCEM, points 75 et 76 ; doc. 695, pages 6281-6282).

99. Le 20 novembre 2001, lors de la deuxième réunion du groupe « liants », celui-ci rejette le projet de guide d'agrément (Rapport numéro 192). Selon FEBELCEM, les objections venaient notamment d'un représentant du MCI-DAS qui conclut la réunion « en constatant que l'utilisation du laitier moulu dans le béton est une nouvelle approche en Belgique et qu'elle reste une aventure » (OE de FEBELCEM, point 81). Le 29 mars 2002, le représentant du MET (Région wallonne) du groupe « liants » a adressé aussi des observations au MCI-DAS exprimant également des réserves (OE de FEBELCEM, points 87 et 314) et le 12 avril 2002, SECO a fait de même (OE de FEBELCEM, point 89).

100. Le 21 février 2002, suite à certaines adaptations, un second projet de guide d'agrément technique est approuvé par le bureau exécutif de l'UBAtc. Le 13 mai 2002, ce projet de guide modifié est approuvé par le groupe spécialisé « liants », en dépit de ces objections de FEBELCEM, de SECO et du MET (OE de FEBELCEM, point 91). Le laitier moulu (en abrégé : LM) y est accepté comme addition de type II, avec une valeur de remplacement k de 1 (Une valeur k de 1 implique le remplacement de 1 kilo de ciment par 1 kilo de laitier moulu, ce qui favorise, du point de vue économique, la production de BPE avec utilisation de LM) et avec une proportion maximale de 70 % par rapport au ciment CEM I.

101. Le 4 octobre 2002, un ATG provisoire est attribué à ORCEM, sur la base de ce guide d'agrément modifié, pour une période de septembre 2002 à décembre 2002. Cet ATG provisoire mentionne le laitier de haut fourneau moulu certifié ATG ou encore plus simplement le laitier moulu agréé (LMA). Le LMA est alors considéré comme une addition de type II prévue par la norme européenne EN 206-1, avec une valeur de remplacement k de 1 et avec une proportion maximale de LMA de 70 % par rapport au ciment CEM I. Cet ATG provisoire a été renouvelé le 16 janvier 2003 pour la période de

janvier à avril 2003. ORCEM commence la production et la commercialisation de laitier moulu en 2002 sur la base de cet agrément limité et provisoire.

Selon FEBELCEM, un tel agrément provisoire serait une « invention » illégale de l'UBAAtc. Et en outre, selon FEBELCEM, ORCEM a prétendu à ses clients bétonniers, sur la base de cet agrément limité, que les centrales à béton peuvent utiliser jusqu'à 70 % de son laitier moulu dans la fabrication de béton certifié BENOR, ce qui, selon FEBELCEM, est faux puisqu'un ATG ne permet pas de « bénoriser » le produit (supra, numéro 92) ; et selon cette version de FEBELCEM, lorsque les clients bétonniers ont téléphoné à l'organisme de certification CRIC, le CRIC a détrompé les clients, ce qui aurait entraîné le 23 novembre 2002 la plainte d'ORCEM contre le CRIC auprès de BELCERT (devenu BELAC), Institution belge d'accréditation d'organismes procédant à la certification de produits, de systèmes de qualité ou de personnes (doc. 398, page 4686).

102. En avril 2003, ORCEM propose un nouveau projet de guide d'agrément (toujours avec une valeur de remplacement k de 1 et avec une proportion maximale de LMA de 70 % par rapport au ciment CEM I) pour avoir un ATG définitif et aussi, par rapport à la version approuvée le 13 mai 2002, pour enlever la limite supérieure de résistance à 28 jours. « Dans la version du guide de mai 2002, les valeurs limites de classe de résistance étaient des valeurs propres aux ciments classiques CEM I et étaient dépassées par le laitier moulu » (Rapport, numéro 195).

103. Concernant cet aspect technique de résistance à 28 jours, selon les affirmations d'ORCEM auxquelles le rapport se réfère, le laitier moulu agréé d'ORCEM (LMA) aurait des performances égales voire supérieures à celles du CEM III pour le durcissement durant les 7 premiers jours et pour la résistance après 28 jours (Rapport, numéros 118 – 123 en particulier numéro 119). La faiblesse du LM quant aux propriétés de durcissement durant la période comprise entre le 7^{ème} jour et le 28^{ème} jour a été en revanche soulignée à l'audience par FEBELCEM. A l'appui de cette thèse de FEBELCEM, un document de CBR révèle que les propriétés de durcissement du laitier moulu sont inférieures à celles du ciment CEM III entre le 7^{ème} et le 28^{ème} jour (document PowerPoint de CBR du 10 janvier 2003, doc. 642, page 5884).

104. Le 3 juillet 2003, selon l'auditeur, lors de la discussion au sein du groupe spécialisé « liants », FEBELCEM s'oppose à ce nouveau projet de guide d'agrément (Rapport, numéro 195).

105. Le 4 septembre 2003, après adaptations, la nouvelle version de ce projet d'agrément (avec une valeur de remplacement k de 1 et avec une proportion maximale de LMA de 70 % par rapport au ciment CEM I) est acceptée par le groupe spécialisé « liants », malgré l'opposition des cimentiers (doc. 3, annexe 12, page 252).

L'auditeur a argumenté que les objections techniques de FEBELCEM à l'encontre de cette nouvelle version du guide d'agrément ont été mises en doute par le représentant du MCI à l'UBAAtc qui remarque, dans un courriel du 4 septembre 2003 vers 9h30 du matin, au sujet de la réunion du groupe « liants » du même jour au cours de laquelle FEBELCEM et Fediex ont exprimé leur opposition : « ... Vandaag is de herziening van de richtlijn aan de orde, en de vraag of de opmerkingen van FEBELCEM steekhouden of niet. Ik wijs er U op dat ze alleen de wijzigingen vermelden, en nergens een technisch argument aanvoeren om hun weigering te staven... » (Réplique de l'auditeur, numéro 75; doc. 761, page 6538).

(Traduction libre : "Aujourd'hui, la révision de la directive est à l'ordre du jour, et la question se pose de savoir si les remarques de FEBELCEM sont valables ou pas. Je vous fais remarquer qu'ils ne mentionnent que les modifications, et nulle part ils n'avancent un quelconque argument pour étayer leur refus ...").

FEBELCEM (OE de FEBELCEM, point 144 ; Réplique de FEBELCEM du 20 janvier 2012, point 29 c) a répondu que des objections à l'encontre du laitier moulu ont également été exprimées par des membres du groupe « liants » qui ne représentaient pas l'industrie cimentière : SECO juste avant la

réunion du 4 septembre 2003 dans un mail au CSTC du 2 septembre 2003 où des membres du groupe « liant » sont en copie (OE de FEBELCEM, points 133 et 140 ; doc. 761, page 6539), lors de la réunion du 4 septembre 2003 (OE de FEBELCEM point 145) et encore le 31 janvier 2004 (OE de FEBELCEM, points 141 et 142); les Régions en tant qu'utilisateurs publics qui, dans un document rédigé peu de semaines après le 30 janvier 2003, disent qu'elles vont se protéger par cahier des charges en refusant l'ajout de LMA dans le béton Benor (OE de FEBELCEM, point 317 et note de bas de page 291); et même Probeton (OE de FEBELCEM, point 317) qui dénonce aussi le manque d'efforts d'ORCEM à assurer la conformité de ses produits (OE de FEBELCEM, point 297). FEBELCEM a aussi répondu que les mails critiques des 3 et 4 septembre 2003 du fonctionnaire représentant du MCI-DAS à l'UBAtc (doc. 761, pages 6538 – 6540) s'adressent, non pas à l'industrie cimentière, mais à SECO qui avait dit que FEBELCEM avait raison de se plaindre de concurrence déloyale de la part d'ORCEM (OE de FEBELCEM, point 141) et qui, dans son mail du 2 septembre 2003 cité ci-dessus (OE de FEBELCEM, points 133 et 140 ; doc. 761, page 6539) met aussi ORCEM en cause pour sa tentative de passage en force (Réplique de FEBELCEM du 20 janvier 2012, point 47).

106. En octobre 2003, selon l'auditeur, les objections de l'industrie cimentière ont été réitérées auprès du Directeur Général de l'UBAtc et du Ministre des Affaires Economiques (Rapport, numéro 195 ; doc. 246 et 247) et cette nouvelle version du guide fut alors suspendue (Rapport, numéro 195). ORCEM n'a donc pas reçu la version d'ATG définitif telle qu'elle l'avait demandée sur la base de son projet de Guide AT d'avril 2003 (supra, numéro 102).

107. Le 12 janvier 2004, l'ATG provisoire de 2002 est une nouvelle fois renouvelé, pour la période de janvier à avril 2004. Il contient une annexe permettant 42 combinaisons de laitier moulu avec du ciment.

108. Lors de la réunion du groupe « liants » de l'UBAtc du 19 février 2004, comme mentionné au procès-verbal de ladite réunion, « La discussion de la révision du guide tel que présenté le 4-9-2003 est reportée à une date ultérieure » (Rapport, numéro 197; doc. 3, annexe 15, page 287). Lors de la même réunion du groupe « liants » du 19 février 2004, une modification, dans un sens plus restrictif, à l'objet du premier guide d'agrément (version du 13 mai 2002 (supra, numéro 100) et version du 4 septembre 2003 (supra, numéro 105)) a été adoptée sur proposition de SECO (Rapport, numéro 198, doc. 3, annexe 15, page 286).

109. Ce même 19 février 2004, le projet d'un ATG définitif a été approuvé sur la base de la version modifiée du guide d'agrément. Il était valable pour 13 mélanges de laitier moulu avec du ciment, dont 3 intéressent seulement le marché belge, selon ORCEM. Or dans l'ATG provisoire, renouvelé le 12 janvier 2004 pour la période de janvier à avril 2004 (supra, numéro 107), 42 combinaisons étaient possibles. ORCEM explique cette limitation causée par les pressions de l'industrie cimentière parce que les limites de résistances à 28 jours sont supérieures à celles des CEM III (Rapport, numéro 199 ; Réplique de l'auditeur, numéro 76 ; OE de FEBELCEM, point 300).

Cette proposition d'ATG définitif est refusée par ORCEM qui a préféré continuer avec un ATG provisoire jusqu'à un ATG définitif qui sera octroyé le 6 septembre 2004 sur la base du (deuxième) Guide AT du 9 juillet 2004 (infra, numéros 111 et 112).

110. Après demande d'ORCEM, le 15 mars 2004, l'ATG provisoire est renouvelé jusque juillet 2004. Cet ATG provisoire couvre 42 mélanges et a donc un objet plus large que le projet d'ATG définitif du 19 février 2004 refusé par ORCEM.

111. Le 9 juillet 2004, le groupe spécialisé « liants » de l'UBAtc inclut dans le guide d'agrément les limites de résistances adaptées à celles du laitier moulu d'ORCEM mais décide de ne pas retenir les conditions favorables d'utilisation du laitier moulu pour s'en référer à celles définies par le projet de ce qui deviendra la norme belge NBN B 15-001 dans sa version d'octobre 2004 qui impose un facteur

k de 0,9 (Une valeur k de 0,9 implique le remplacement de 1 kilo de ciment par 1,1 kilo de laitier moulu, ce qui défavorise, du point de vue économique, la production de BPE avec LM). Cette version d'octobre 2004 de la norme belge NBN B 15-001 limite aussi la proportion de laitier moulu agréé (LMA) par rapport au CEM I à 30 % et à 15 % dans les milieux agressifs (supra, numéro 68).

ORCEM a estimé que c'était une contrainte à l'entrée du marché pour le laitier moulu (Rapport, numéro 202) puisque, dans un projet de révision datant de septembre 2003 de la norme belge NBN B 15-001, il était possible d'utiliser du laitier moulu agréé (LMA) jusqu'à 70 % en remplacement de ciment et la valeur k était égale à 1 (supra, numéro 68).

FEBELCEM a répliqué que le second Guide AT approuvé ce 9 juillet 2004 « se réfère au DAN approuvé à la même époque [31 août 2004] par la Commission béton de l'IBN, et qui doit être respecté » (OE de FEBELCEM, point 151). Le DAN est le document officiel transposant la norme européenne dans la réglementation belge, document appelé Document d'Application Nationale (en abrégé en français : DAN ; en abrégé en néerlandais : NAD (Nationale Applicatie Document)).

112. Le 6 septembre 2004, ORCEM reçoit un ATG définitif valable jusqu'à septembre 2007 ayant le numéro ATG 04/2609 octroyé sur la base du guide d'agrément du 9 juillet 2004 et est valable pour 45 mélanges de ciment. Toutefois seuls les mélanges répondant aux critères de la version d'octobre 2004 de la norme belge NBN B 15-001 peuvent être certifiés.

113. Un projet de modification du Guide ATG « LMA » a été en discussion durant l'année 2009 au sein du Bureau exécutif et du groupe spécialisé « liants » de l'UBAtc (Rapport, numéros 254 à 258).

3.2. Utilisation du LMA pour le béton prêt à l'emploi de marque BENOR

114. L'octroi d'un ATG à un produit ne lui confère pas la possibilité d'apposer la marque BENOR qui requiert la conformité aux normes en vigueur (supra, numéro 92). L'ATG provisoire délivré le 4 octobre 2002 (supra, numéro 101) ne permettait pas à ORCEM d'avoir accès au marché de la marque BENOR pour les bétons fabriqués avec du LMA (Réplique de l'auditeur numéros 69, 81, 82).

Le Comité de Direction pour la certification du béton, le CDCB (supra, numéro 88) a voulu autoriser l'utilisation du LMA en substitut du ciment dans l'élaboration de béton BENOR par voie de circulaire amendant le Règlement d'application Béton TRA 550. Le TRA est le règlement d'application de la norme et est plus précis et détaillé que la norme puisque le TRA va jusqu'au manuel. Le TRA pour le béton est adopté par le CDCB et validé par le Comité de la Marque et la Commission béton de l'IBN (supra numéro 62 ; OE de FEBELCEM, points 63 alinéa 2, 153 et 154 ; Réplique de FEBELCEM du 20 janvier 2012, points 13 et 14). Le TRA 550 (version 1) est le règlement d'application de la norme NBN B 15-001 de 1992.

115. Le 5 décembre 2002, le CRIC publie une circulaire « circulaire 3024-B 2002/1790 » pour les organismes d'inspection et de contrôle ainsi que pour les usagers et demandeurs de la marque BENOR qui réglemente l'utilisation du LMA (laitier moulu agréé par l'ATG) dans le béton BENOR. Cette circulaire est le vecteur amendant la version 1 du TRA550 en son annexe 12.

Selon cette circulaire, l'ATG provisoire, aussi appelé limité, du LMA permet son utilisation comme addition de type II au sens de la Norme B 15-001 et permettrait l'utilisation du LMA dans le béton BENOR. Selon cette circulaire, le LMA, c'est-à-dire le laitier moulu agréé par ATG, pouvait être utilisé proportionnellement au ciment CEM I à concurrence de 70 % avec un facteur k de 1. Cette circulaire de 2002 servait de passerelle entre l'ATG et la norme « béton » pour utiliser du LMA dans le béton BENOR (Rapport, numéro 207).

116. Le 19 décembre 2002, suite à des discussions au sein d'un Groupe de Travail « Normalisation » au sein de FEBELCEM, FEBELCEM émet des objections sur cette circulaire auprès du CDCB et de l'UBAtc (doc. 398, page 4686). FEBELCEM demande de postposer la mise en application de cette circulaire. Selon FEBELCEM, la circulaire 3024 contredit la norme béton NBN B 15-001 de 1992 en

vigueur à l'époque parce qu'elle autorise le laitier moulu comme substitut du ciment (avec un pourcentage élevé de 70 %) alors que selon la norme, seule l'addition de type II est possible et qu'il y a un quotient minimum de teneur en ciment (Cmin) à respecter, et le laitier moulu ne peut pas entrer en ligne de compte dans le calcul du numérateur de ce Cmin (Présentation FEBELCEM à l'audience, planches 5 et 6).

Selon le CRIC, il y a aussi dépassement de compétence dans le chef du CRIC parce que c'est [...] du CRIC, Monsieur [...], qui a pris dès novembre 2002 l'initiative de rédiger cette circulaire, de la faire approuver par le CDCB et de la publier sans même demander la validation du Comité de la Marque de l'IBN (OE du CRIC, pages 91 et 92).

117. Le 13 février 2003, une réunion extraordinaire du CDCB est tenue et il est décidé de suspendre temporairement la circulaire et de mandater un comité de travail pour rédiger une version révisée (Rapport, numéro 209). Tous les membres du CDCB sont invités à transmettre cette information aux producteurs concernés.

Le 18 février 2003, ORCEM conteste cette décision de suspension de la circulaire de 2002 auprès de BELCERT.

Le 19 février 2003, ORCEM introduit une procédure en référé auprès du Président du Tribunal de Première Instance de Bruxelles pour empêcher la publication de la décision de suspension mais son action est rejetée pour défaut d'urgence.

Les 20 et 24 février 2003, ORCEM conteste à nouveau la décision de la suspension de la circulaire et la publication de ladite décision de suspension par le CRIC. Le 25 février 2003, ORCEM s'adresse aussi à l'IBN.

Le 20 février 2003, le CRIC publie un nouvel amendement au Règlement d'application Béton TRA 550-Ed.1 sous la forme de la nouvelle circulaire 2003/0203 qui confirme la suspension du LMA comme addition de type II et qui annule la circulaire du 5 décembre 2002.

Le 26 février 2003, le CRIC propose d'entendre ORCEM pour mars 2003.

Le 28 février 2003, ORCEM introduit un recours devant le Conseil d'Etat contre la décision de suspension de la circulaire du 5 décembre 2002 et contre la circulaire 2003/0203 du 20 février 2003. Son recours est rejeté par un jugement du 10 mars 2003 au motif que le CRIC n'est pas une autorité administrative.

Quatre centrales à béton se sont aussi plaintes auprès du CRIC de la suspension de la circulaire du 5 décembre 2002.

Le 19 mars 2003, ORCEM introduit un recours devant la Chambre de Recours de BELCERT mais aucune décision n'a été rendue.

118. L'IBN et le CDCB décident, dans le courant de mars 2003 (11 mars 2003 et/ou réunion du CDCB du 25 mars 2003), d'adopter une PTV couvrant le béton BENOR à base de LMA et permettant ainsi de considérer le LMA comme une addition de type II conformément à la norme belge NBN B 15-001. Une PTV (prescription technique/technisch voorschrift) est un référent normatif de conformité pour les produits de la construction en Belgique et définit les spécifications techniques du produit (Rapport, numéro 132). Cette PTV serait une alternative à la circulaire 3024, annulée, pour permettre l'apposition de la marque BENOR sur le béton produit sur la base de LMA.

119. Selon l'auditeur, le Comité de la Marque de l'IBN aurait désigné le CRIC pour élaborer le projet de cette PTV et le soumettre ensuite à son approbation (Rapport, numéro 217).

120. Cette désignation du CRIC pour rédiger une PTV (la PTV 561) dérogeant à la norme béton en vigueur, la NBN B 15-001 de 1992 (OE de FEBELCEM, point 63), a été contestée par FEBELCEM dans une lettre adressée le 28 avril 2003 au Comité de la Marque, organisme de l'IBN de qui le CRIC

détient ses pouvoirs en matière de certification. Le Comité de la Marque, lors de sa réunion du 4 avril 2003, s'était prononcé sur l'étendue du mandat de certification du béton du CRIC, suite à une interrogation à ce sujet du CDCB le 26 mars 2003 (doc. 558, page 5451 ; OE de FEBELCEM, points 192, 197 et 198).

121. Le 28 mars 2003, le CRIC établit une circulaire autorisant de manière limitée le LMA dans le béton BENOR sous la forme d'un amendement au Règlement « Béton » TRA 550.

122. Fin avril 2003, le projet de PTV est communiqué au Président du CDCB, M. [...] (Région flamande), et le projet de PTV annoté est diffusé aux membres du CDCB.

123. Le 17 juin 2003, selon l'auditeur, la PTV 561 est approuvée par les membres du CDCB sauf par la FSBP, représentant des producteurs.

Selon FEBELCEM, les producteurs ont seulement demandé un délai de 15 jours afin d'émettre un avis avant d'envoyer ce projet pour avis à la Commission béton de l'IBN et pour validation au Comité de la Marque de l'IBN (OE de FEBELCEM, points 210 et 212).

124. Le 4 septembre 2003, selon l'auditeur, le Bureau du Comité de la Marque de l'IBN a validé et enregistré la PTV sous la référence n° 3001/1259 en vue d'être ratifiée par le Comité de la Marque de l'IBN le 3 octobre 2003 (Rapport, numéros 219 et 220).

125. Dans un mail de FEBELCEM adressé à l'IBN le même jour (4 septembre 2003 à 12h57), FEBELCEM fait valoir des objections sur le texte de la PTV 561, en particulier demandant d'éliminer du texte l'utilisation du mot « BENOR » (OE de FEBELCEM, points 219 et 221 ; doc. 3, annexe 50, pages 545-548 ; Rapport, numéro 221).

126. La version des parties incriminées concernant le cheminement de la PTV est différente de celle de l'auditeur. Selon FEBELCEM, la version initiale d'avril/juin 2003 de la PTV 561 est amendée « en fonction des diverses réactions » des membres du CDCB et finalisée par le CDCB le 11 août 2003. Elle est transmise pour consultation à la Commission béton et au Comité de la Marque de l'IBN (OE de FEBELCEM point 213).

127. Alors que selon l'auditeur, les objections venaient seulement de FEBELCEM et des producteurs (le mail de FEBELCEM à l'IBN du 4 septembre 2003 à 12h57, supra, numéro 125), les réactions critiques à cette version du 11 août 2003 venaient aussi, selon FEBELCEM, de SECO (OE de FEBELCEM, point 215), de Probeton et du MET (Région wallonne) qui, tout comme FEBELCEM, veulent le retrait de la référence à BENOR pour éviter toute confusion avec la certification de conformité BENOR (OE de FEBELCEM point 219).

128. Alors que, selon l'auditeur, le Bureau du Comité de la Marque de l'IBN a, lors de sa réunion du 4 septembre 2003, enregistré et validé la PTV 561 en vue d'être définitivement ratifiée par le Comité de la Marque de l'IBN le 3 octobre 2003 (supra, numéro 124), la version de FEBELCEM est la suivante. C'est seulement M. [...], [...] du Bureau du Comité de la Marque, qui a donné un avis positif ; les membres du Bureau décident de solliciter l'avis de la Commission béton (OE de FEBELCEM, points 220 – 221). La décision d'enregistrer la PTV 561 n'apparaît pas dans le PV de réunion du Bureau du Comité de la Marque du 4 septembre 2003 (OE de FEBELCEM, point 223), ce PV mentionnant « Même si M. [...] a donné un avis positif au nom du bureau (...), le bureau souhaite que la commission du béton ... fasse connaître rapidement sa position au conseil d'avis du CRIC sur les remarques reçues » (Pièce FEBELCEM numéro 11). En outre selon FEBELCEM (OE de FEBELCEM, point 222), l'avis d'enregistrement de cette version de la PTV envoyé le 11 septembre 2003 par le Bureau du Comité de la Marque au CRIC précise que « le Bureau du CM [Comité de la Marque] a décidé, lors de sa réunion du 2003-009-04 d'enregistrer le document qui suit ..., moyennant la prise en compte de l'avis de la commission du béton, ainsi que des remarques rédactionnelles et techniques émises par les membres du CM ou les autres groupes intéressés (M. [représentant du

Bureau du Comité de la Marque], FEBELCEM, FSBP, Probeton) : ... Cette décision sera soumise à l'approbation du CM lors de la réunion du 2003-10-03 » (doc. 3, annexe 49, page 544).

129. Selon FEBELCEM, la Commission béton a préparé un avis lors de sa réunion du 8 septembre 2003 (OE de FEBELCEM, points 224, 225), contenant notamment la constatation de la suppression par le CRIC des références à la marque BENOR et la constatation que « le représentant du bureau SECO fait part de sa décision de ne pas accepter ce type de mélange » (doc. 170, page 2793). Le CRIC adapte le texte de la PTV 561 comme demandé par cet avis de la Commission béton et le soumet au Comité de la Marque.

130. Selon l'auditeur, le Comité de la Marque de l'IBN ratifie définitivement la PTV 561 (référence 3001/1259) le 3 octobre 2003 « sous réserve de l'avis de la Commission [Béton de l'IBN] et des remarques rédactionnelles de FEBELCEM. Holcim a contesté cette validation » (Rapport, numéro 223). Cette version d'avril/juin 2003 de la PTV 561 soumise le 4 septembre 2003 au Bureau du Comité de la Marque de l'IBN et le 3 octobre 2003 au Comité de la Marque est favorable au laitier moulu agréé en tant qu'addition de type II puisqu'elle se réfère à l'ATG LMA (proportion de laitier moulu de 70 % maximum par rapport au CEM I et $k = 1$).

131. Cette ratification du 3 octobre 2003 par le Comité de la Marque est controversée. La PTV n'aurait pas été ratifiée par le Comité de la Marque selon Holcim (doc. 610, page 5725 ; doc. 401, page 4698 et doc. 611, page 5726) et selon FEBELCEM, qui mentionne qu'elle avait envoyé un courrier au Comité de la Marque le 30 septembre 2003 pour exprimer son désaccord parce que ce texte de PTV, notamment, ne respecte pas la norme NBN B 15-001 (OE de FEBELCEM, point 230 ; doc. 610, pages 5722 et 5723). Selon FEBELCEM, le Comité de la Marque n'indique pas, selon le procès-verbal de la réunion du 3 octobre 2003, qu'il valide la PTV 561 (OE de FEBELCEM points 230 - 231 ; Présentation de FEBELCEM à l'audience, planche 22, 2^{ème} point principal).

132. Ce procès-verbal de la réunion du 3 octobre 2003 du Comité de la Marque n'aurait été disponible que dans le courant de décembre 2003. Selon FEBELCEM, ce procès-verbal n'aurait été rédigé que le 8 décembre 2003 (OE de FEBELCEM, point 238 ; doc. 199, page 2876, point III), c'est-à-dire après la dernière réunion de l'année 2003 du CDCB qui a eu lieu le 3 décembre 2003.

133. D'octobre à décembre 2003, le CRIC qui, selon FEBELCEM, ne dispose pas encore du procès-verbal de la réunion du 3 octobre 2003 du Comité de la Marque, refuse de diffuser le texte de la PTV 561 de même que l'addendum au TRA 550. Selon le CRIC, il faut attendre une lettre de validation finale de l'IBN, une note de PROBETON confirmant l'utilisation de laitier moulu dans les produits préfabriqués en béton, etc...

ORCEM conteste la validation de la PTV 561 sous les réserves qui ont été émises et conteste les raisons de sa non-diffusion.

Le 8 janvier 2004, ORCEM adresse une première plainte à l'IBN concernant les pratiques du CRIC. Le 18 février 2004, l'IBN s'adresse au CRIC pour obtenir des éclaircissements sur la mise en vigueur de la PTV 561 (Rapport, numéros 225 à 228 et 230 à 232).

134. Dans le cadre de la préparation du DAN et de la révision de la norme béton (NBN B 15-001) en vue d'adapter en Belgique la norme « béton » européenne EN 206, un groupe de travail, présidé par Monsieur [...], avait été créé (GT EN 206-1). Le DAN devait entrer en application, selon l'industrie cimentière, en juin 2003 (doc. 431, page 4828, mail interne d'Inter-Beton du 16 décembre 2002) avec la date ultime du 1^{er} juin 2004 (doc. 423, page 4800, mail interne d'Inter-Beton du 18 février 2003). Le projet de DAN doit faire l'objet d'une enquête publique et doit être approuvé par l'IBN.

135. L'enquête publique sur ce projet de révision de la norme NBN B 15-001 est lancée par publication au Moniteur belge du 24 octobre 2003 et est clôturée le 30 novembre 2003 (M.B. du 24 octobre 2003, page 51969).

Les faits suivants sont relevés par FEBELCEM.

Le 16 décembre 2003, le CRIC reçoit les résultats de l'enquête publique sur le futur DAN, en particulier une lettre de SECO du 11 décembre 2003 à la Commission béton de l'IBN (Pièce FEBELCEM numéro 12, page 2, point V). Le même jour, le président du CDCB, M. [...] (Région flamande) donne un avis favorable pour la publication de la PTV dans sa version validée le 3 octobre par le Comité de la Marque (doc. 199, page 2876, point IV ; OE de FEBELCEM point 239).

C'est à cette période aussi que le CRIC aurait pu prendre connaissance du procès-verbal de la réunion du 3 octobre 2003 du Comité de la Marque.

Le 5 janvier 2004, le CRIC décide de postposer la publication de la PTV 561.

Lors de la réunion du 12 janvier 2004 de la Commission béton de l'IBN, il est demandé au GT EN 206-1 de se réunir afin de rédiger le DAN et de prendre en compte, entre autres, les remarques concernant le LMA émises à l'occasion de l'enquête publique sur le projet de DAN (doc. 199, page 2876, point V ; OE de FEBELCEM point 240). Lors de cette réunion, selon ORCEM, FEBELCEM a proposé à la Commission béton de l'IBN d'introduire un Cmin (Rapport, numéro 238).

136. Lors de sa réunion du 5 février 2004, le GT EN-206-1 estime qu'il convient de se référer à la norme française en matière d'utilisation du laitier moulu, soit une proportion maximale de 30 % de laitier moulu et même 15 % en milieu dit agressif et un coefficient de remplacement k limité à 0,9 (OE de FEBELCEM point 246 ; Présentation de FEBELCEM à l'audience, planche 26).

Lors de sa réunion du 5 avril 2004, le GT EN 206-1 décide que la norme belge NBN B15-001 sera adaptée pour s'aligner sur la norme française (Présentation de FEBELCEM à l'audience, planche 27, 1^{er} point ; doc. 199, page 2876, point VII).

137. En avril, selon l'auditeur, le CRIC a lui-même proposé d'introduire dans la future norme belge NBN B15-001 les restrictions inspirées par la norme française (maximum de 30 % de laitier et $k = 0,9$). Cette proposition fut transmise à la Commission béton de l'IBN (Rapport, numéro 239).

Le 20 avril 2004, ORCEM, après la première plainte déposée le 8 janvier 2004 (supra, numéro 133), a déposé une seconde plainte auprès de l'IBN concernant cette intervention du CRIC et contre le refus du CRIC de publier la première version de la PTV 561 (Rapport, numéro 240).

138. Le 4 mai 2004, cette décision du GT EN 206-1 est approuvée par la Commission béton de l'IBN; selon l'auditeur (Rapport, numéros 238), c'est sur proposition de FEBELCEM que la Commission béton de l'IBN a défini sa position. En revanche, selon ORCEM, aucun consensus au sein du groupe de travail de la Commission béton de l'IBN n'avait été atteint (Rapport, numéro 241).

139. Le 13 mai 2004, le CRIC a diffusé, au départ sur la demande des producteurs de béton, la nouvelle version de la PTV 561 qui restreint la quantité de laitier moulu. Selon ORCEM, le CRIC a modifié la PTV 561 sans aucun accord, et le 17 mai 2004, le Comité de la Marque de l'IBN aurait refusé, selon ORCEM, cette version modifiée (Rapport, numéro 229).

Selon le document émanant du Comité de la Marque de l'IBN (« Résolution du CM sur le PTV 561 (LMA) du CRIC », (doc. 27, annexe 3, page 1634), le 17 mai, la majorité des membres du Comité de la Marque a décidé d'attendre la finalisation du DAN avant de modifier le projet de la PTV 561.

140. Le 6 juin 2004, ORCEM se plaint une troisième fois auprès de l'IBN sur les pratiques du CRIC (Rapport, numéro 230).

141. Le 18 août 2004, selon l'auditeur, le CRIC refuse toujours de publier la première version (octobre 2003) de la PTV 561 malgré certaines promesses qu'il fit en juillet 2004 à ORCEM (Rapport, numéro 231).

142. En août 2004, ORCEM redépose pour la quatrième fois une plainte auprès de l'IBN et il adresse une pétition à la Commission béton.

143. Le DAN est approuvé par la Commission béton de l'IBN le 31 août 2004 (OE de FEBELCEM, point 249; Présentation de FEBELCEM à l'audience, planche 27, 2^{ième} point).

144. Le CDCB a alors modifié la PTV 561 en fonction du DAN. Le texte de cette seconde édition de la PTV 561 a été proposé par le CRIC le 10 septembre 2004, lors d'une réunion du Comité de la Marque. Le Comité de la Marque propose de valider/enregistrer cette deuxième édition de la PTV 561, en attendant le 22 septembre 2004, date à laquelle prend fin l'enquête à laquelle est soumise le texte de proposition de PTV 561 du CRIC (Pièce FEBELCEM numéro 16 : PV de réunion du Comité de la Marque du 10 septembre 2004 (102^{ième} réunion)).

Le 22 septembre 2004, cette version de PTV 561 est approuvée par le Comité de la Marque de l'IBN et publiée le même jour sur le site internet du CRIC (Rapport, numéro 233).

145. Fin 2004, cette PTV 561 devient caduque par la publication de la nouvelle Norme NBN B 15-001 d'octobre 2004 qui limite l'utilisation du laitier moulu certifié (ATG «LMA ») en proportion par rapport au CEM I, à 30 % et à 15 % dans des conditions agressives et qui impose un facteur k de 0,9.

146. En novembre 2007, ORCEM demande au CDCB d'établir un lien entre les différents référents normatifs traitant du laitier moulu dans le béton ; à savoir l'ATG « LMA », la Norme NBN B 15-001, le Règlement d'application « Béton » (TRA 550) et la Norme NBN B 15-100 en vue de permettre l'utilisation du laitier moulu dans les bétons BENOR (Rapport, numéro 248).

147. Concernant la norme NBN B 15-100 (supra, numéro 69), selon l'auditeur qui semble se baser largement sur les témoignages d'ORCEM (l'annexe 3 des observations écrites d'ORCEM, ci-après : « OE d'ORCEM », contient une description de ces faits de 2004 à avril 2011), un projet avait été rédigé en février 2004 et presque finalisé en août 2004 (Rapport, numéro 246).

148. Selon ORCEM, ce projet est mis en suspens jusqu'en mai 2005 ; le groupe de travail de la Norme NBN B 15-001 est alors renforcé par la présence de l'industrie cimentière, ce qui fait bloquer la rédaction de cette norme NBN B 15-100 jusqu'en mars 2006, date à laquelle elle est entérinée, et elle est publiée seulement, selon ORCEM, en février 2008 (Rapport, numéros 246 et 249).

149. En mai 2008, le CDCB autorise la modification du Règlement d'application « Béton » TRA 550 pour tenir compte de la Norme NBN B 15-100. C'est le GTRR du CRIC (Groupe de Travail Révision des Règlements) qui s'en charge (Rapport, numéro 250).

150. Le 22 septembre 2008, ORCEM présente au CDCB un dossier technique conforme aux exigences de la NBN B 15-100 établissant l'équivalence de performance entre d'une part, les bétons à base de CEM III/A et CEM III/B et d'autre part, les combinaisons à base de laitier moulu (Rapport, numéro 251).

151. Le 14 octobre 2008, le GTRR du CRIC envisage d'intégrer le dossier technique d'ORCEM dans l'ATG « LMA » et le règlement TRA 550 (Rapport, numéro 252).

152. Le 15 novembre 2008, les discussions du GTRR du CRIC portent sur le système d'exploitation des données d'ORCEM pour permettre aux producteurs de béton BENOR souhaitant utiliser du laitier moulu, de bénéficier de données acquises en matière de durabilité selon la norme NBN B 15-100 (Rapport, numéro 253).

153. Le 13 janvier 2009, lors d'une réunion du GTRR du CRIC à laquelle participent deux représentants de l'industrie cimentière, il est proposé par SECO et l'industrie cimentière d'amender le Guide ATG « LMA » en imposant selon ORCEM des exigences largement supérieures à la précédente proposition du GTRR du CRIC. Des exigences qui, selon ORCEM, seraient nettement plus sévères vis-à-vis des bétons à base de laitier moulu qu'à l'égard des bétons CEM III, et ce, sans justifications

apparentes. En l'absence de consensus sur la modification du Guide AT « LMA », la problématique est renvoyée au Bureau exécutif de l'UBA_{tc} (Rapport, numéro 254).

154. En janvier 2009, le Bureau exécutif ne parvenant pas à un accord sur le sujet, il est décidé d'en référer au Groupe spécialisé (Rapport, numéro 255). Pour résoudre cet enlisement, ORCEM propose un nouveau concept d'exploitation des données de durabilité obtenues selon la Norme NBN B 15-100 (Rapport, numéro 256).

155. En février 2009, un projet de Guide AT est rédigé. Selon ORCEM, ce projet est discriminatoire pour les bétons de laitier moulu vis-à-vis des bétons à base de CEM III (Rapport, numéro 257).

156. En mai et juin 2009, ORCEM fait des démarches pour faire avancer le nouveau Guide AT « LMA ». Toutefois en octobre 2009, ORCEM reste sans nouvelle de l'aboutissement de ce guide (Rapport, numéro 258).

157. Selon ORCEM, une « promesse » lui avait été faite en février 2004 : « la rédaction de la norme NBN B 15-100. Cette norme (équivalence de performance de béton) devrait permettre l'utilisation dans le béton de teneurs en LMA plus élevées que les 30 % prévus par la NBN B 15-001 [version d'octobre 2004] » (OE d'ORCEM, pages 10 et 11, et leur Annexe 3, pages 16 à 18), suggérant que cette « promesse » était une compensation pour le caractère défavorable au laitier moulu de la décision prise le 4 mai 2004 par la Commission béton de l'IBN (supra, numéro 138). ORCEM dénonce l'imposition d'exigences accrues en matière de (tests de) durabilité, exigences qui seraient discriminatoires par rapport aux exigences posées pour les cendres volantes, « produit qui lui, ne vient pas concurrencer le ciment gris... » (OE d'ORCEM, page 11).

IV. Définition du marché et position concurrentielle d'ORCEM

4.1. Analyse de l'auditeur

158. La définition du marché peut rester ouverte en matière d'ententes contrairement aux cas d'abus de position dominante (Réplique de l'auditeur, numéros 19 et 62 *in fine*). Cependant, selon l'auditeur, il n'en reste pas moins qu'une partie significative des ventes de laitier moulu associé à du CEM I (« ciment CEM I et laitier moulu »), en tant qu'addition de type II, concurrencent l'utilisation de CEM III dans la fabrication du béton prêt à l'emploi et concurrencent donc directement les ventes de CEM III. C'est pourquoi, le marché pertinent de produit est défini par l'auditeur (supra, numéro 34) comme le marché du ciment gris (pour son utilisation dans la fabrication de BPE), marché au sein duquel se trouvent notamment le LMA et le CEM I aussi appelé Portland (Rapport numéro 70). La jurisprudence européenne et française va aussi en ce sens (Réplique de l'auditeur, numéros 18 – 19).

159. Comme les segments de marché du ciment CEM III et du laitier moulu représentent entre 40 et 50 % des ventes totales de ciment gris (Rapport numéros 86 – 90), l'auditeur calcule les parts de marché soit sur l'ensemble du marché du ciment gris (ORCEM : moins de 2 %), soit pour les seuls segments du CEM III et du laitier moulu (ORCEM : moins de 4 %). ORCEM est donc dans la frange concurrentielle (Rapport, numéro 91 et annexe I confidentielle).

4.2. Analyse des parties incriminées

160. Selon le CRIC, c'est parce que la définition du marché est trop large ou imprécise qu'ORCEM apparaît comme un acteur marginal (OE du CRIC, page 60). Si on s'en tenait à une délimitation précise basée sur le marché des additifs au ciment, voire sur l'existence d'un marché distinct du laitier moulu, ORCEM apparaîtrait comme un acteur important (Observations écrites de CCB (ci-après : « OE de CCB »), pages 13 à 15).

Le laitier moulu ne peut pas faire partie du même marché pertinent de produit que le ciment gris car il n'est pas un liant hydraulique et doit être activé par le clinker, contrairement au CEM III qui contient

du clinker. Le laitier moulu n'est donc pas substituable au ciment et dès lors, l'interchangeabilité entre la combinaison « CEM I + Laitier Moulu » et CEM III ne permet pas de conclure à l'interchangeabilité entre ciment gris (par ex. du type CEM III) et laitier moulu (OE du CRIC, page 61).

La jurisprudence européenne et française citée par l'auditeur (Réplique de l'auditeur, numéros 18 – 19) n'est pas une citation objective parce que ces décisions, soit, laissent la définition du marché ouverte, soit ne définissent pas le marché auquel le laitier moulu appartient (OE du CRIC, page 61).

4.3. Analyse du Conseil

161. Il s'agit d'un cas d'entente alléguée et non pas d'abus. Il est vrai qu'en cas d'entente alléguée, il n'est pas nécessaire de définir le marché pertinent (Réplique de l'auditeur, numéro 19 ; Contrats Concurrence Consommation N° 12 décembre 2012, numéro 283 : « La caractérisation d'une entente n'impose pas une délimitation du marché »).

Il n'est donc pas nécessaire non plus que l'auditeur établisse la position dominante (collective) des 3 cimentiers ou qu'il prouve qu'il faut positionner ORCEM comme petit producteur marginal (ce que lui reproche pourtant le CRIC dans OE du CRIC, pages 60-61 et 63, numéro 99ter).

162. Le Conseil, s'inspirant du SSNIP test et du concept de « diversion ratio », estime qu'il est pertinent de mener une « switching analysis » pour évaluer dans quelle mesure les deux produits (laitier moulu et CEM III) sont des concurrents de manière plus ou moins proche (évaluation du degré de pression sur les prix). On le fait à l'aide du calcul effectué dans le Rapport (supra, numéro 51) sous l'hypothèse de $k=1$, où on voit que, pour un prix du CEM III de $[70 - 75]€/t$, le bétonnier a intérêt à fabriquer le BPE par un mélange de CEM I et de plus de 30 % de laitier moulu (LM) ; si le prix du CEM III augmente de 5 % environ à $[74-79]€/t$, le mélange de CEM I et LM est déjà compétitif avec 20 % de laitier moulu.

163. Le laitier moulu exerce donc une pression (contrainte) sur les prix du CEM III. Pour que le bétonnier ait à tout moment le choix entre l'utilisation de CEM III et l'utilisation du mélange CEM I / LMA, il doit cependant disposer d'un silo supplémentaire, dont coût 420.000 € [chiffre cité à l'audience par ORCEM en réponse aux questions du Conseil].

164. Il y a un intérêt public pour le Conseil de la concurrence à assurer une pression concurrentielle sur le prix du ciment CEM III. Vu l'existence de cette contrainte de prix qu'exerce le laitier moulu sur le prix du ciment gris, si l'autorité de concurrence constatait des accords et/ou pratiques concertées tendant à exclure/retarder l'entrée de ce produit LM(A), en particulier pour le débouché des centrales à béton (sans qu'il ne soit nécessaire de se prononcer si le marché du ciment gris est distinct ou pas d'un possible marché du laitier moulu), il serait permis de conclure que ces pratiques ont pour objet de restreindre la concurrence au sens des articles 101 TFUE et 2 LPCE (réduire la pression concurrentielle qu'exerce l'offre de laitier moulu aux centrales à béton sur le prix du ciment gris du type CEM III et postposer la diminution de la demande de ciment gris du type CEM III et par là soutenir artificiellement le prix de ce ciment gris et augmenter le prix de revient du BPE, créer un problème de fermeture du marché, surtout si la norme pour le béton a un caractère obligatoire et restrictif à l'égard du laitier moulu)⁵. Il y aurait donc une infraction par objet aux articles 101 TFUE et 2 LPCE (Rapport, numéro 363 ; Réplique de l'auditeur, numéros 27-28 et, sur la base du rapport OCDE d'une table ronde sur la normalisation en juin 2010 (OCDE – Synthèse par le Secrétariat – DAF/COMP(2010)33, page 14) : Réplique de l'auditeur, numéros 43-44).

⁵ C'est ce que montre le calcul du Rapport, numéros 100 à 102 : avec $k=0,9$, il faut une proportion de LM de 40% pour que le mélange CEM I / LM soit compétitif par rapport au CEM III lorsque le prix de celui-ci est de $[70-75]€/t$; une norme de 30% maximum de LM, le prix du CEM III étant constant, suffit donc à exclure le mélange CEM I / LM.

Il n'est donc pas permis d'affirmer, comme l'a fait le CRIC à l'audience, que le Conseil, s'il suivait la proposition de décision de l'auditeur, ferait une application injustifiée de l'article 101 TFUE parce qu'elle protégerait en fait les intérêts individuels d'ORCEM.

V. Conditions d'application des droits de la concurrence communautaire et national

165. Le droit de la concurrence, tant communautaire que national, est applicable à des entreprises ou des associations d'entreprises. En droit de la concurrence, une entreprise se définit comme une entité qui poursuit de manière durable un but économique, indépendamment de son statut juridique ou de son mode de financement.

L'instruction a été diligentée à l'égard de CCB, CBR, Holcim, FEBELCEM et le CRIC. CCB, CBR et Holcim sont des entreprises et FEBELCEM est une association d'entreprises. Le CRIC, qui est un organisme exerçant des activités rémunérées de recherche, de normalisation, de certification, d'inspection, d'essais, de contrôle de laboratoires et de métrologie, exerce ainsi une activité économique, et est dès lors également une entreprise.

166. Le droit communautaire de la concurrence est applicable lorsque l'accord ou les pratiques concertées sont susceptibles d'affecter le commerce entre Etats membres (art. 101 du TFUE). Tel est normalement le cas lorsqu'une entente horizontale, qui est de nature à avoir des effets d'éviction, couvre l'ensemble du territoire d'un Etat membre.

167. En l'espèce, les pratiques développées par les parties incriminées, si elles sont établies, ont pour objet d'empêcher le laitier moulu provenant d'un Etat membre et faisant l'objet d'échanges intracommunautaires d'être pleinement commercialisé en Belgique. Elles auraient ainsi pour effet de cloisonner le marché belge en créant ou du moins en renforçant des barrières à l'entrée du laitier moulu sur le marché belge du ciment gris. Elles seraient dès lors susceptibles d'entraver l'interpénétration économique voulue par le traité. Le comportement collusif prétendument adopté par les parties incriminées a pu altérer les courants d'échanges dans l'Union européenne. La condition de l'affectation possible du commerce entre Etats membres est dès lors remplie.

168. Ainsi, tant l'article 2 de la LPCE que l'article 101 du TFEU sont applicables au comportement qui a fait l'objet de l'instruction.

VI. Analyse des griefs

6.1. Introduction

169. Dans ce chapitre VI, le Conseil examinera si, et, dans l'affirmative, dans quelle mesure, les parties incriminées se sont concertées afin de retarder l'adoption de l'ATG laitier moulu agréé et de référents normatifs permettant d'utiliser le laitier moulu, d'une part, et afin de limiter les quantités de laitier moulu pouvant être utilisées dans le béton, d'autre part.

6.2. Concernant l'utilisation du laitier moulu dans la fabrication du BPE en général : adoption du guide technique (Guide AT) et de l'agrément technique (en abrégé : « ATG »)

6.2.1 Analyse de l'auditeur

170. Le grief de l'auditeur consiste en l'existence d'accords et/ou de pratiques concertées en vue de retarder l'adoption du Guide AT et l'octroi à ORCEM de l'ATG.

Concernant le retardement allégué de l'adoption du Guide AT, l'auditeur relève en particulier les objections de l'industrie cimentière contre le premier projet, rejeté lors de la réunion du groupe

« liants » de l'UBA_{tc} le 20 novembre 2001 (supra, numéro 99), et contre un projet ultérieur proposé en avril 2003 par ORCEM (supra, numéros 102, 104 et 106). L'auditeur mentionne encore des tentatives ultérieures d'amender le Guide AT dans le sens d'un durcissement des conditions d'utilisation du LMA, notamment, lors d'une réunion le 13 janvier 2009 du GTRR du CRIC à laquelle participent deux représentants de l'industrie cimentière (supra, numéro 153).

171. Concernant le retardement de l'ATG, de la demande initiale d'ORCEM introduite en date du 12 octobre 1999 jusqu'à l'octroi d'un ATG définitif le 6 septembre 2004 (supra, numéros 94, 104, 106, 108, 112), l'auditeur constate une période de près de 5 ans marquée par la volonté des parties incriminées de retarder l'élaboration de l'ATG définitif tout en continuant à contester l'ATG limité, soit 1 an et demi après les deux ATG définitifs obtenus par ORCEM aux Pays-Bas en mars 2003 (Rapport, numéro 291 ; Réplique de l'auditeur, numéros 71 et 80).

Quant à l'octroi du premier ATG provisoire le 4 octobre 2002 pour une période limitée de trois mois, l'auditeur constate qu'il n'a été délivré que cinq mois après l'approbation du Guide AT le 13 mai 2002. Ce délai de cinq mois est une réplique de l'auditeur à l'argument du CRIC et de FEBELCEM (OE de FEBELCEM point 394) selon lequel « tout retard prétendu dans la finalisation du Guide AT n'aurait pu avoir d'impact sur le marché belge dans la mesure où ORCEM n'a commencé sa production de laitier moulu qu'en mai 2002, soit au moment de l'adoption du guide » : pour l'auditeur, de mai 2002 à octobre 2002, un peu moins de 5 mois, ORCEM n'a donc pas pu commercialiser le LMA certifié (Réplique de l'auditeur, numéro 66).

Ce délai de 5 mois, qui s'ajoute à la longueur de la procédure ayant abouti à l'adoption du (premier) Guide AT, permet aussi à l'auditeur de relativiser l'argument du CRIC selon lequel ORCEM jouit en continu d'un agrément ATG depuis le début de sa production (OE du CRIC, point 39, page 33) et selon lequel un délai de 3 ans entre la demande initiale d'ATG et son attribution (1999 – 2002) est normal, « en ce compris dans l'opinion d'ORCEM puisqu'à ses dires, elle aurait introduit sa demande 3 ans avant de commencer sa production » (OE du CRIC, page 92), ce dernier argument étant partagé par Holcim qui conclut qu'un délai total de 3 ans pour l'obtention d'un ATG (même provisoire !) n'est pas déraisonnable (Réplique de l'auditeur, numéro 69).

6.2.2 Analyse des parties incriminées

172. Si le Rapport de l'auditeur, avec sa présentation des faits, donne l'impression que les parties incriminées se sont opposées à l'adoption de versions du Guide AT favorables au laitier moulu ou se sont efforcées d'imposer des restrictions à l'utilisation du laitier moulu dans le Guide AT (supra, numéros 98, 99, 104 à 106, 153 à 156), c'est parce que seule l'industrie cimentière a eu une position constante concernant le problème de sécurité et de qualité que posait le laitier moulu d'ORCEM. Cette position constante a consisté à exiger la conformité aux normes, en particulier à la norme béton en vigueur, de tous les référents et documents lors de chacune des étapes du processus de normalisation et de certification : le Guide AT et l'ATG, la circulaire utilisée comme vecteur pour modifier le TRA (infra section 6.3.1.) et la PTV (infra section 6.3.2.). Or, la norme « béton » n'a admis le laitier moulu dans la fabrication de béton en Belgique qu'à la faveur de l'adoption du DAN le 31 août 2004 ; et, selon ce raisonnement de l'industrie cimentière, l'ATG définitif a été accordé dès le 6 septembre 2004, donc immédiatement après l'adoption du DAN, et avant la publication de la version de la norme NBN B 15-001 : 2004, de telle sorte que l'industrie cimentière n'aurait rien à se reprocher en matière de soi-disant retardement de l'agrément technique du laitier moulu.

Contrairement à l'industrie cimentière qui voulait résoudre le problème sans attendre le DAN, et qui voulait résoudre le problème dès le niveau du Guide AT, les organismes publics et réputés neutres (universités et pouvoirs publics) auraient fermé les yeux sur les problèmes techniques de sécurité posés par le laitier moulu par désir de paraître ouverts à la nouveauté et, plutôt que d'aborder ce problème de sécurité dès le début à l'occasion de la rédaction du Guide AT, auraient postposé le problème jusqu'à l'adoption de la nouvelle norme européenne en matière de béton par l'adoption du

DAN (infra section 6.3.3.2., numéro 220) (Présentation de FEBELCEM à l'audience, planche 10 3^{ème} point, planches 19, 21, 22, 26 et 30).

173. En outre, d'autres organismes que ceux représentant l'industrie cimentière ont émis des objections à l'encontre du laitier moulu lors des discussions relatives à l'adoption du Guide AT et de l'octroi de l'ATG (supra, numéros 96, 97, 100, 105).

174. Pour l'industrie cimentière, une partie du retard dans la rédaction du Guide AT relève de la responsabilité du CSTC et d'ORCEM qui ont eu besoin d'un an pour rédiger un premier projet (supra, numéro 95).

Tout ou partie du retard subséquent serait imputable à ORCEM qui a eu une attitude déloyale en prétendant que son ATG provisoire permettait l'apposition de la marque BENOR (supra, numéro 101), qui a voulu assouplir les procédures de contrôle dès avant l'adoption du premier Guide AT (OE de FEBELCEM, point 126), qui a élaboré une traduction néerlandaise de l'ATG provisoire non conforme au Guide AT, mensongère, sans avoir consulté l'UBAtc (OE de FEBELCEM, points 129, 130 et 301 ; Réplique de FEBELCEM du 20 janvier 2012, point 44) et qui n'a, sur des bons de livraison, ni fait référence à ni fourni l'annexe 1 de l'ATG provisoire (OE de FEBELCEM, point 128 ; Réplique de FEBELCEM du 20 janvier 2012, point 44) alors que c'est cette annexe 1 qui montrait la non-conformité du produit ou processus d'ORCEM avec le Guide AT (FEBELCEM à l'audience, en commentaire de la planche 4 de sa Présentation).

Les manquements techniques d'ORCEM sont aussi une cause de la longueur du processus de certification, notamment les problèmes de résistance entre le septième et le vingt-huitième jour (supra, numéros 102 et 103). Concernant le délai de cinq mois qui s'est écoulé, après l'adoption du Guide AT, avant l'octroi du premier agrément ATG provisoire le 4 octobre 2002 (supra, numéro 101), ce sont les manquements d'ORCEM qui n'ont pas permis de délivrer plus tôt un ATG provisoire : absence de manuel de qualité d'ORCEM fin mai 2002, nécessité de faire une évaluation par essais de compression à 28 jours, finesse « Blaine » non conforme ... Le Bureau exécutif « ATG laitier moulu » de l'UBAtc a constaté ces manquements le 22 août 2002, mais les premiers résultats de l'autocontrôle n'ont été transmis par ORCEM que le 9 septembre 2002 (OE du CRIC, points 37 à 38bis, pages 28 – 32).

175. Les parties incriminées invoquent aussi le fait qu'ORCEM ait refusé un ATG définitif (supra, numéro 109).

176. Au surplus, le retard dans l'octroi de l'ATG définitif aurait non seulement été provoqué par ORCEM lui-même mais lui aurait même été profitable puisqu'ORCEM pouvait continuer à travailler avec des ATG limités moins contraignants (supra, numéros 109 et 110), c'est-à-dire listant la totalité des (42) mélanges CEM I – LMA pour lesquels ORCEM avait sollicité l'ATG alors qu'ORCEM ne satisfaisait aux conditions d'octroi pour obtenir l'ATG que pour 6 de ces mélanges (exposé de FEBELCEM à l'audience; Réplique de FEBELCEM du 20 janvier 2012, points 48 et 64 *in fine*).

177. Confrontée à la mesure par l'auditeur de la durée excédentaire - 1 an et demi - de la procédure de normalisation et certification en Belgique par rapport aux Pays-Bas (supra, numéro 171), l'industrie cimentière argumente que la comparaison avec les Pays-Bas n'est pas pertinente, notamment parce qu'il existe aux Pays-Bas un système plus rigoureux de contrôle à la bétonnière (Réplique de FEBELCEM du 20 janvier 2012, point 25). Le CRIC avance que la comparaison que fait l'auditeur avec le calendrier aux Pays-Bas est très trompeuse, parce que l'agrément se fait aux Pays-Bas en deux fois : le premier agrément, qui ne requiert que des essais simples, certifie la conformité du produit (le laitier moulu), le second, qui requiert des essais plus longs, certifie l'utilisation du laitier moulu dans le béton. L'ATG belge couvre les deux aspects. La date du 1^{er} janvier 2001 retenue par l'auditeur pour l'aboutissement de la procédure aux Pays-Bas ne porterait que sur le premier agrément. La deuxième étape serait l'équivalent de l'octroi de l'ATG limité qui en Belgique date d'octobre 2002; cette seconde étape ne s'est terminée aux Pays-Bas que le 17 avril 2003 sur la base d'un guide d'agrément

(BRL 9340) daté du 22 janvier 2003 (selon l'auditeur, la seconde étape aux Pays-Bas était terminée en mars 2003 (Réplique de l'auditeur, numéro 80).

6.2.3 Décision du Conseil

178. Le Conseil constate des preuves de l'objectif des parties incriminées de retarder l'entrée du laitier moulu au niveau de l'adoption du Guide AT qui conditionne l'octroi de l'ATG.

Le Conseil se réfère aux documents suivants : doc. 474, page 5062 (courriel du 18 juillet 2000 d'un cadre d'Holcim à des collègues)⁶; doc. 548 (courriel du 29 novembre 2011, donc cinq mois et demi avant l'adoption du Guide AT le 13 mai 2002 par le groupe « liants » de l'UBAtc, d'Holcim à CBR, CCB et au CRIC)⁷; doc. 432, page 4831 (courriel du 7 mai 2002, donc quelques jours avant l'adoption du Guide AT le 13 mai 2002 par le groupe « liants » de l'UBAtc, d'Holcim à CBR)⁸; doc. 459, page 4930 (document interne d'Holcim du 16 janvier 2004 portant sur la situation quant à l'usage du laitier moulu en Belgique, France et aux Pays-Bas)⁹; doc. 430, page 4826 (courriel du 30 avril 2002 de Holcim)¹⁰; doc. 643 (contenant entre autres une citation d'un compte-rendu de la réunion « GT Normalisation » au sein de FEBELCEM du 27 février 2003, dans la planche 46 de l'exposé de l'auditeur à l'audience du 1^{er} février 2012, Rapport, numéro 292 et Réplique de l'auditeur, numéro 72)¹¹.

179. Le Conseil se réfère aussi à deux documents utilisés par l'auditeur pour établir que les manœuvres de retardement dans le cadre de la rédaction du Guide AT datent depuis 2000 au moins. Certes, la détermination de cette date de début de la procédure concernant le Guide AT est controversée (infra, numéro 183), mais ces deux documents attestent à tout le moins de l'existence de contacts entre les parties incriminées ayant pour objet de retarder l'adoption du Guide AT, donc indépendamment de l'argument technique de l'industrie cimentière selon lequel ORCEM ne parvenait pas à respecter les prescriptions dudit Guide AT adopté en mai 2002 :

(1) Doc. 541 (citation d'un mail de CBR de mai 2002 dans Rapport, numéro 290 et planche 45 de l'exposé de l'auditeur lors de l'audience du 1^{er} février 2012 : «le guide d'agrément technique laitier moulu est un projet qui date de plus de 3 ans maintenant, jusqu'à présent, le CRIC ... avait pu « retarder » le dossier... FEBELCEM est représenté au sein de ce comité de rédaction par les membres du GT Normalisation [CCB, CBR et Holcim] à titre purement consultatif (normalement pour des raisons d'impartialité les cimentiers ne devraient même pas être présents) et a réagi défavorablement à ce guide par courrier»).

(2) Doc. 570, pages 5477 - 5480, citation d'un mail [...] du CRIC à des cimentiers du 18 avril 2002 (Rapport numéro 289, Réplique de l'auditeur, numéro 65 et planche 45 de l'exposé de l'auditeur à l'audience du 1^{er} février 2012 : «Tu comprendras aisément que, ayant détruit toute trace de ton mail

⁶ « Belgique : pas de nouvelles sur la demande d'un ATG pour du laitier broyé Le MCI a demandé 250 000BEF comme frais pour la rédaction d'un Guide ATG sur l'utilisation du Laitier Broyé , mais n'a jamais eu de réponse Bonne action de la part du CRIC ... ».

⁷ « ... Espérons que d'ici là, le producteur sera découragé, ou que le contenu de l'ATG ne représentera plus grand intérêt »

⁸ « Dans ce contexte le CDC [Comité de Direction pour la Certification des Ciments] a été appelé à valider le Guide pour l'ATG Laitier Broyé , préparé déjà depuis près de deux ans par un Groupe de Travail où les producteurs de ciment étaient exclus afin de garantir l'impartialité de préparation de ce guide (exigence de M [...] du MCI) Inutile de dire que nous [nous] efforçons de limiter l'impact de remplacement de ciment par du laitier broyé dans le béton et de retarder au maximum l'ATG Laitier Broyé ... »

⁹ «Pour conclure, la résistance à l'obtention de l'ATG est un combat d'arrière-garde mais encore efficace ... Il est donc important de s'opposer à l'obtention de l'ATG définitif en Belgique»

¹⁰ « Je suis au courant des agissements de [représentant d' ORCEM] [lire : [...]] et[représentant d' ORCEM]: voilà deux ans que je me bats contre l'introduction du laitier broyé sous l'attestation ATG belge ... »

¹¹ « actions planifiées contre le laitier moulu LMA » ?ou ? « plan d'action contre le laitier moulu LMA » ; « Plus fondamentalement, nous devons examiner (avec IB) comment contester l'ATG » [IB désigne probablement Inter-Beton]

(on ne sait jamais ...), je réponds sous le sceau de la confidentialité en espérant que chacun d'entre vous aura la même sagesse dès après sa lecture. .. Je veux ensuite souligner que la mauvaise volonté du CRIC à mettre en place les structures ad hoc, ainsi que certaines objections de forme sur les textes largement insuffisants de Mme [représentante du CSTC] ont permis de gagner TROIS ANS, pendant que votre grand ami Mr [représentant d'ORCEM] (...) obtenait relativement facilement son ATG en Hollande où à aucun moment les cimentiers n'ont été consultés et où, lorsque le certificateur BMC (le CRIC local) a objecté, on a décidé souverainement de passer le dossier à la KIWA (le BCCA local) [BCCA est l'organisme de certification fondé par SECO et CSTC, supra, numéro 96] ... Nous n'avons jamais ignoré l'importance stratégique du dossier pour le secteur et je pense que les manœuvres de retardement au cours des trois dernières années en témoignent à suffisance».

Le CRIC a voulu réfuter l'argument que l'auditeur tire de ce document auto-accusateur en disant que le courriel [...] du CRIC à des cimentiers du 18 avril 2002, cité ci-dessus, émanant de Monsieur [représentant du CRIC], où celui-ci se prévaut d'avoir manœuvré pour retarder le LMA de trois ans, n'est qu'apparemment auto-accusateur parce que ce courriel n'est que le résultat des reproches sévères adressés à Monsieur [représentant du CRIC] pour ne pas avoir suffisamment soutenu l'industrie cimentière dans ses préoccupations légitimes par rapport à l'usage du laitier moulu dans le BPE (OE du CRIC, page 92).

180. Pour le Conseil, cet argument du CRIC n'est pas pertinent.

Premièrement, concernant ce courriel [...] du CRIC aux trois cimentiers du 18 avril 2002, si ce courriel [...] du CRIC n'était qu'une réponse à des reproches qu'auraient adressés au CRIC des cimentiers pour ne pas avoir suffisamment pris en compte des « préoccupations légitimes par rapport à l'usage de laitier moulu dans le béton prêt à l'emploi », on peut se demander pourquoi [...] du CRIC prend tellement de précautions pour demander à ses destinataires de détruire son message. Et si le message auquel ce courriel [...] du CRIC répond n'est pas connu, c'est peut-être bien parce que [...] du CRIC a par précaution détruit toute trace du courriel de son interlocuteur.

Deuxièmement, la matérialité du retard de trois ans dont [représentant du CRIC] – selon le CRIC - s'auto-accuserait à tort dans son message du 18 avril 2002 aux cimentiers, est confirmée par un des cimentiers, CBR, dans son mail de mai 2002 (doc. 541 cité ci-dessus également) et il n'est pas vraisemblable que CBR porte à tort des accusations gratuites contre le CRIC en affirmant : «le guide d'agrément technique laitier moulu est un projet qui date de plus de 3 ans maintenant, jusqu'à présent, le CRIC ... avait pu 'retarder' le dossier... ». Et ce courriel de mai 2002 de CBR est bien inspiré par le message [...] du CRIC aux trois cimentiers du 18 avril 2002, comme le souligne elle-même FEBELCEM (Réplique de FEBELCEM du 20 janvier 2012, point 23) : « Outre qu'il est clair que ces deux pièces ne constituent pas deux éléments de preuve distincts car l'une a clairement été inspirée par l'autre, les observations de l'Auditeur ne convainquent pas en tentant de donner – contre le dossier – un contenu concret à cette période alléguée de trois ans ».

181. S'agissant d'une infraction par objet, il n'est pas nécessaire pour le Conseil d'examiner les effets concrets des comportements incriminés (les accords et/ou pratiques concertées) sur la longueur du processus de certification.

182. Le Conseil conclut que n'est pas pertinente la question de la mesure exacte de la durée du retardement occasionné dans la procédure de normalisation et certification, retardement allégué qui serait mesuré, sur la base de la détermination des dates exactes du début et de l'aboutissement de la procédure de certification ou normalisation en Belgique, par comparaison avec la durée de la procédure analogue suivie aux Pays-Bas.

En effet, alors que, selon l'argument des parties incriminées basé sur le caractère ténu, voire l'absence, d'effets du lobbying de l'industrie cimentière, une question pertinente est la mesure de l'excédent éventuel par rapport aux Pays-Bas de la durée de la procédure de normalisation et certification en

Belgique, pour le Conseil au contraire, cette approche basée sur la mesure des effets concrets n'est pas indispensable en cas d'infraction par objet.

183. Le calcul de la durée du retardement est au demeurant source d'incertitudes. Ces incertitudes ont trait à l'existence et à la mesure de la durée excédentaire de la procédure de normalisation et certification en Belgique par rapport aux Pays-Bas, et à la pertinence même d'une telle comparaison.

Le Conseil constate que l'estimation, voire même l'existence, du retardement sur la base de la comparaison de la durée de la procédure aux Pays-Bas et en Belgique se heurte dès l'abord à un désaccord total entre l'auditeur et l'industrie cimentière tant concernant la date de l'aboutissement en Belgique (date de l'adoption du Guide d'agrément technique ou date de l'octroi de l'Agrément technique provisoire ou définitif, ou encore date de l'adoption en Belgique de la nouvelle norme européenne consacrant l'usage du laitier moulu) et aux Pays-Bas (17 avril 2003 selon l'industrie cimentière, mars 2003 selon l'auditeur; supra, numéro 177), que concernant la date à partir de laquelle la procédure de normalisation et certification a commencé.

Pour la Belgique, selon l'auditeur, la date du début est la date d'introduction d'une demande par ORCEM en 1999 ; selon les parties incriminées, cette dernière date est incertaine, et la véritable date du début de la procédure belge est plutôt la mi-mai 2001, date de soumission à l'UBA_{tc} du premier projet de Guide AT. Concernant la date du début pour la procédure aux Pays-Bas, l'industrie cimentière belge affirme que « ... nulle part il n'est indiqué quand la demande initiale a été effectuée aux Pays-Bas ... » (Réplique de FEBELCEM du 20 janvier 2012, point 25).

Pourtant, le Conseil constate que début mai 2000 est une date de début plausible pour la procédure aux Pays-Bas, sur la base de la lettre d'accompagnement par laquelle le certificateur néerlandais KIWA envoie le 18 mai 2000 aux intéressés, pour solliciter leurs commentaires, le projet de Guide AT (BRL9325), qui porte la date du 8 mai 2000 et qui commence par la phrase : « Onlangs heeft het College van Deskundigen Grondstoffen en Milieu de concept-ontwerp BRL 9325 « Gemalen Gegraneerde Hoogovenslak voor het gebruik als bindmiddel met Portlandcement in beton » besproken en goedgekeurd voor publicatie ter kritiek » (doc. 474, page 5066).

(Traduction libre : « Récemment, le Collège d'experts 'matières premières et environnement' a discuté et approuvé le projet de BRL 9325 'laitier moulu à usage de liant en combinaison avec le ciment Portland dans le béton' »).

En ce qui concerne en particulier la rédaction et l'adoption du Guide AT et l'octroi de l'ATG, selon l'auditeur, le retard par rapport aux Pays-Bas est de un an et demi (supra, numéro 171), mais cette présentation des faits par l'auditeur et la pertinence d'une comparaison avec la procédure suivie aux Pays-Bas sont contestées par les parties incriminées (supra, numéro 177).

Le Conseil constate en outre que les parties incriminées contestent cette comparaison du calendrier suivi aux Pays-Bas et en Belgique parce qu'elle aurait été inspirée par ORCEM (doc. 606, pages 5701 – 5705 : fax du 8 juillet 2004 d'ORCEM à [...], de CBR, contenant en annexe un calendrier comparatif pour les Pays-Bas et la Belgique, rédigé par Monsieur [...] d'ORCEM le 28 juin 2004). Il apparaît donc au Conseil que la réalité des faits est tributaire de la critique du témoin principal et de ses témoignages.

184. Le Conseil constate aussi que la pertinence de la comparaison entre la procédure en Belgique et celle suivie aux Pays-Bas est sujette à contestation, notamment en raison de faits passés et d'arguments techniques donnant lieu à des divergences entre ORCEM et les parties incriminées. Le Conseil observe que l'incertitude affectant ces arguments techniques et divergences apparaît du dossier d'instruction. Par exemple, concernant le degré de rigueur du système de contrôle à la bétonnière, et par là, les risques, pour les ouvrages d'art construits à base de béton prêt à l'emploi, liés au mélange à la bétonnière, il y aurait, selon les parties incriminées, absence de possibilité de

prélèvement et donc de contrôle du mélange dans le malaxeur à béton. En revanche, le point de vue de SECO à cet égard est assez nuancé :

« Met betrekking tot de acties van FEBELCEM bevestig ik dat zuiver protectionisme in deze zaak niet aanvaard mag worden. Overigens zoals steeds door SECO gesteld is er technologisch weinig reden om het beginsel van de bindmiddelmenging bij de betonproductie af te keuren » (doc. 83, page 2496).

(Traduction libre : « En ce qui concerne les actions de FEBELCEM, je confirme que du pur protectionnisme n'est pas acceptable dans cette affaire. D'ailleurs, comme SECO l'a toujours affirmé, il n'y a technologiquement parlant que peu de raison de refuser le principe du mélange du liant au niveau de la production de béton »).

185. Le Conseil considère que le moyen des parties incriminées selon lequel tout ou partie du retard est imputable à l'attitude déloyale et aux manquements techniques d'ORCEM, est dénué de pertinence. En effet, le Conseil répète que, s'agissant d'une infraction par objet, la question de savoir dans quelle mesure le retard subi par ORCEM pour obtenir les certifications nécessaires à son entrée sur le marché serait dû ou non, en tout ou en partie, à la mauvaise volonté d'ORCEM elle-même, n'est pas pertinente.

186. Le Conseil ne tient pas compte du moyen des parties incriminées selon lequel le retard dans l'octroi de l'ATG définitif a non seulement été provoqué par ORCEM lui-même mais lui a même été profitable dans la mesure où ORCEM pouvait continuer à travailler avec des ATG limités moins contraignants (supra, numéro 176). Cet argument des parties incriminées repose en effet implicitement sur une analyse des effets (ou de l'absence d'effets) anticoncurrentiels des comportements incriminés des cimentiers. Cette analyse (de l'absence) des effets anticoncurrentiels ne répond pas au grief d'une infraction par objet.

187. Le Conseil rejette le moyen des parties incriminées selon lequel les délais supplémentaires allégués par l'auditeur sont dus à l'obligation objective de respecter les procédures réglementaires de certification et selon lequel cette certification devait être conforme à la nouvelle norme « béton », qui s'est fait attendre jusque fin août ou septembre 2004 (supra, numéros 143 à 145). Le Conseil se réfère à cet égard à ses considérations ultérieures, suivant lesquelles la durée du processus pour l'adoption de la nouvelle norme « béton » autorisant le laitier moulu via le DAN, est imputable notamment aux manœuvres des parties incriminées (infra, section 6.3.3.3). De plus, un ATG aurait permis à ORCEM de vendre son laitier moulu autorisé (LMA) pour la production de béton, même si ORCEM ne pouvait pas le vendre sous la marque BENOR (infra, numéro 298).

6.3. Concernant l'utilisation du laitier moulu dans la fabrication du BPE portant la marque BENOR

6.3.1 La circulaire 3024 et le TRA 550

6.3.1.1. Analyse de l'auditeur

188. L'ATG provisoire délivré à partir du 4 octobre 2002 ne permettait pas à ORCEM d'avoir accès au marché de la marque BENOR pour les bétons fabriqués avec du laitier moulu même agréé (Réplique de l'auditeur, numéros 69, 81, 82). Il fallait selon l'auditeur une circulaire du CRIC pour faire la passerelle entre l'ATG et la marque BENOR (Rapport, numéro 207). C'est pourquoi, d'après l'auditeur (Réplique de l'auditeur, numéro 69 *in fine*), on peut voir une manœuvre de retardement dans la combinaison entre la réitération pendant deux ans d'un ATG provisoire et les faits relatés ci-dessus (numéros 114 à 117) concernant la circulaire 3024 du CRIC, faits qui sont antérieurs à la délivrance de l'ATG définitif en septembre 2004.

189. L'organisme compétent est, selon les mots de l'auditeur, le CDCB du CRIC (Rapport, numéro 179). Le CRIC était compétent pour publier la circulaire parce que le CRIC est l'organisme de certification pour la marque BENOR dans le secteur du ciment et du béton et il est également

compétent pour organiser, gérer et octroyer la marque BENOR dans ce secteur du béton (Rapport, numéro 206). Quant aux arguments d'illégalité de la circulaire avancés par les parties incriminées (par exemple, OE de CBR, pages 32 et 34), l'auditeur constate qu'au-delà de ces objections de dépassement de la réglementation applicable et d'illégalité de la circulaire, des extraits du dossier montrent que l'enjeu était aussi économique (Réplique de l'auditeur, numéro 91). L'auditeur se réfère notamment à un document de CBR daté du 1^{er} janvier 2003 (la date correcte est, selon le Conseil, le 10 janvier 2003) : « Le vrai problème n'est pas l'évolution de la réglementation mais bien l'offre de LMA sur le marché » (doc. 642, page 5875).

L'auditeur constate qu'il y a eu des discussions entre les parties incriminées en vue de déterminer une stratégie et une approche cohérente et coordonnée non seulement concernant l'ATG, mais aussi concernant cette circulaire 3024 avec la volonté d'empêcher l'utilisation de laitier moulu dans la fabrication de béton BENOR (Rapport, numéro 306 et extraits du dossier d'instruction cités dans le Rapport, numéros 307 à 310).

6.3.1.2. Analyse des parties incriminées

190. L'attribution du CDCB au CRIC est inappropriée parce que le CRIC ne fait qu'héberger le CDCB et en assure le secrétariat, mais n'a pas voix délibérative (OE du CRIC, pages 67 et 70). Le CRIC ne détient donc pas le contrôle du CDCB malgré la responsabilité civile qu'il encourt pour l'activité du CDCB; le CRIC n'est de ce fait pas responsable au regard du droit de la concurrence des décisions du CDCB.

191. Le CDCB, gestionnaire de la marque BENOR en délégation du Comité de la Marque de l'IBN, n'avait pas reçu de l'IBN la compétence pour décerner la marque BENOR à du béton non conforme à la norme en vigueur. Le CDCB ne pouvait dès lors pas autoriser l'utilisation du LMA en substitut du ciment dans l'élaboration de béton BENOR par la voie d'une circulaire qui contredisait la norme NBN B 15-001 en vigueur à l'époque (OE de CBR, page 32, points 5:30 à 5:35; OE de FEBELCEM, point 154 ; Réplique de FEBELCEM du 20 janvier 2012, points 13 et 14). La circulaire 3024 contredisait la norme en vigueur à l'époque puisque celle-ci ne permettait pas l'utilisation de LMA dans la fabrication de BPE et elle imposait un Cmin à respecter, le laitier moulu ne pouvant entrer en ligne de compte dans le calcul de ce Cmin (supra, numéro 116). Il y a eu aussi dépassement de compétence parce que, selon les parties incriminées, c'est [...] du CRIC qui a pris dès novembre 2002 l'initiative de rédiger cette circulaire, de la faire approuver par le CDCB et de la publier sans même demander validation du Comité de la Marque de l'IBN. Il n'est dès lors guère étonnant que cette circulaire ait fait l'objet d'une suspension (OE du CRIC, page 92 ; OE de FEBELCEM, numéros 157 et 158).

L'industrie cimentière n'était pas présente dans le CDCB (observations écrites d'Holcim du 28 octobre 2011, ci-après « OE Holcim », page 66, point 253), en particulier lors de sa réunion du 2 décembre 2002 lors de laquelle Monsieur [représentant du CRIC] a soumis son projet de circulaire 3024 : « Ni FEBELCEM, ni les cimentiers ne font partie de ce comité » (OE de FEBELCEM, page 42, deuxième point).

192. Au moyen de l'auditeur selon lequel au-delà des objections de dépassement de la réglementation applicable et d'illégalité de la circulaire, l'enjeu pour les cimentiers était aussi économique (supra, numéro 184), les parties incriminées répliquent par le moyen selon lequel cet argument sur l'enjeu économique ne permet pas pour autant à l'auditeur « d'ignorer que l'industrie cimentière s'opposait à une circulaire illégale, ce qu'elle était en droit de faire, conformément aux principes applicables du droit de la concurrence » (Réplique de FEBELCEM du 20 janvier 2012, point 33).

193. Concernant la formulation du grief de l'auditeur selon lequel les entreprises et l'association d'entreprises concernées auraient, par le biais de leur concertation concernant la suspension de la circulaire 3024, poursuivi l'objectif d'empêcher l'utilisation de laitier moulu dans la fabrication de béton BENOR, les parties incriminées avancent le moyen que, la marque BENOR attestant de la

conformité d'un produit à une norme et la norme relative au béton prêt à l'emploi faisant défaut à l'époque, ce grief doit être écarté comme étant sans objet (OE de CBR, page 32, points 5.33 à 5.35).

Concernant les extraits du dossier d'instruction cités dans le Rapport (supra, numéro 184), les parties incriminées avancent le moyen que ces documents n'ont aucune valeur probante parce que la circulaire 3024 modifiant le TRA 550 a été prise en violation du cadre réglementaire et qu'on ne peut pas reprocher à l'industrie cimentière ses interventions et protestations contre l'adoption de la circulaire, ni la décision de suspension/retrait dont la licéité n'est pas contestée par l'auditeur (OE de CBR, page 33, point 5.38). Selon les parties incriminées, ces documents doivent être compris dans un contexte où les cimentiers avaient vu leur point de vue systématiquement ignoré depuis 2001 et constataient que le CRIC était tenté d'autoriser l'utilisation disproportionnée du LMA dans le béton « bénorisé » et en violation du cadre réglementaire existant (OE de CBR, page 35, point 5.39).

6.3.1.3. Décision du Conseil

194. La circulaire 3024 ayant fait l'objet de la réunion du 2 décembre 2002 du CDCB (réunion dont question ci-dessus, numéro 191), datée du 5 décembre 2002 (supra, numéro 115) et amendant le TRA 550, anticipe la future norme « béton » et n'est pas conforme à la norme béton NBN B 15-001 en vigueur à l'époque. Le béton prêt à l'emploi fabriqué à base de laitier moulu ne pouvait donc pas entrer en ligne de compte, à ce moment, pour l'apposition de la marque BENOR. Il ne paraît pas correct, comme l'avance l'auditeur (supra, numéro 188), de combiner le grief de retardement de l'agrément technique avec les faits relatifs à la circulaire 3024 parce que l'agrément technique est un problème tout à fait distinct de celui de l'apposition de la marque BENOR.

Le Conseil constate néanmoins que, contrairement à ce que soutiennent les parties incriminées (supra, numéro 191), elles n'étaient pas totalement absentes du CDCB, en particulier lors de la réunion du 2 décembre 2002 : selon le procès-verbal de la 35^{ème} réunion du CDCB du 2 décembre 2002 (pièce 8 de FEBELCEM), étaient notamment présents : [...] de CCB et [...] de FSBP ; [...] de Inter-Béton était excusé.

195. Le Conseil prend en considération le moyen des parties incriminées selon lequel le fait de s'opposer à une circulaire qu'elles estiment illégale, n'est pas contraire au droit de la concurrence, même si cette circulaire aurait eu pour effet d'intensifier la contrainte concurrentielle sur le prix du ciment métallurgique du type CEM III en acceptant un pourcentage plus élevé de laitier moulu dans la fabrication de béton et en fixant le coefficient de remplacement k à 1.

196. Le Conseil constate que certains documents utilisés par l'auditeur relatifs à la suspension de la circulaire 3024 avaient un contenu allant parfois au-delà de la préoccupation de faire respecter la norme en vigueur et les compétences des différents organismes de normalisation et certification en évoquant une stratégie globale de protection des débouchés pour le ciment gris et un objectif de retardement.

Le Conseil se réfère aux notes manuscrites sur du papier à « en-tête » de CBR (doc. 636, pages 5841 – 5843) relatives d'abord aux réunions GT « normalisation » au sein de FEBELCEM des 19 décembre 2002 et 20 janvier 2003 et où les reproches s'adressent [...] du CRIC :

«GT NORM 19-02-02

- 1) désillusion, déception par rapport au comportement du CRIC dans le suivi de la rédaction ATG
- 2) circulaire du 5-12-2002 décidé en réunion du 5-12-2002 : « N.B. c'est cette circulaire qui nous fait perdre maintenant des 10-aines, des 100-aines de tonne à l'heure actuelle. Es(t) tu bien conscient ? ce que cela veut dire pour l'ICB [Industrie cimentière belge]
- 3) fixe notre stratégie de se défendre sur les trois niveaux

ATG ORCEM + Annexe

Guide ATG

Circulaire Béton

Circulaire probéton

Chacun avait des responsabilités

GT NORM 20-01-03 élargi au bétonnier

Répété notre inquiétude

Stratégie

L'importance d'une approche cohérente et coordonnée

... » (le Conseil souligne).

Les notes sont ensuite relatives à la réunion CDCB du 13 février 2003 (portant sur la suspension de la circulaire) :

« réunion 13 – 02 – 2003

...

je voudrait[s] prendre des décisions sur les actions à suivre (et qui seront respecté[es] par tout le monde ici présent !) ».

Concernant un objectif de retardement, le Conseil se réfère à deux documents :

Un compte-rendu de la réunion du CDCB du 13 février 2003, au cours de laquelle la décision de suspension/retrait de la circulaire a été prise, qu'un cadre d'Inter-Béton présent à cette réunion, a adressé le 14 février 2003 à CBR, Holcim et FEBELCEM. Il mentionne qu'une des conclusions de la réunion est l'annulation de la mise en application de la circulaire du 5 décembre 2002 et la décision de rédiger rapidement une nouvelle circulaire par le groupe de travail de révision des règlements (GTRR) à soumettre à et à faire approuver par la Commission béton de l'IBN le 17 mars 2003. A la fin du compte-rendu, le cadre d'Inter-Béton indique notamment que : « Nos moyens d'actions sont les suivants : 1. Ralentir le travail du GTRR de manière à ce que le document ne puisse pas être présenté le 17/03/03 à l'IBN (cela reporterait la présentation du document à la réunion suivante de l'IBN) ... » (Doc. 425, page 4805 ; Rapport numéro 309. Le Conseil souligne).

Un rapport, par un courriel du 20 février 2003, qu'a fait un cadre d'Inter-Béton à des collègues, sur une réunion tenue le 19 février 2003 et impliquant CBR, Monsieur [représentant du CRIC], FEBELCEM et ce cadre d'Inter-Béton ; cette réunion du 19 février a eu lieu avant une réunion prévue le 20 février entre Monsieur [représentant du CRIC] et des cadres de l'industrie cimentière et portant sur le LMA (doc. 422, page 4798) : « Il me semble que la réunion [du 19 février] c[s]'est très bien passée et que le résultat pour les cimentiers est atteint ...[un cadre de FEBELCEM] a posé à [représentant du CRIC] la question de savoir comment on pouvait retarder le problème LMA. Celui-ci n'a pas donner de réponse précise. J'en ai profité pour rappeler [à [représentant du CRIC]] les pistes dont tu as connaissance ... Pratiquement ces point[s] ont été acceptés lors de la réunion et [représentant du CRIC] a reçu mission de les mettre en application... » (Le Conseil souligne).

197. Le Conseil décide que ces documents, sont de nature à étayer le grief de retardement de l'ensemble de la procédure de normalisation (infra, section 6.3.3) et à la stratégie globale de protectionnisme en faveur du ciment gris (infra, chapitre VII).

6.3.2. La PTV 561

6.3.2.1. Analyse de l'auditeur

198. Le grief de l'auditeur consiste pour les parties incriminées à avoir coopéré pour retarder l'adoption de la PTV 561 couvrant le laitier moulu BENOR et pour en limiter l'impact (Rapport, numéro 314; Réplique de l'auditeur, numéro 109).

199. Le grief de retardement de l'adoption de la PTV 561 repose sur la chronologie des faits relatés par l'auditeur dans son Rapport, avec les interventions des parties incriminées à l'encontre de documents favorables au laitier moulu (supra, numéros 123 à 125, 130), et sur des extraits du dossier d'instruction (doc. 408, pages 4738 et 4742 ; doc. 430, page 4826 ; doc. 415, pages 4768 – 4769, conjointement au doc. 414, page 4767 ; doc. 401, page 4698 et doc. 612, page 5726). L'auditeur mentionne que d'autres courriels échangés entre les parties incriminées ont porté sur des manœuvres de retardement de la PTV 561 (Rapport, numéros 326, 328 à 331).

L'auditeur retient le grief d'avoir influencé le contenu de la PTV 561 dont la seconde version est plus restrictive à l'égard du laitier moulu que la première version (supra, numéros 137 et 139).

Un grief de l'auditeur a trait aussi à la non-diffusion de la première version de la PTV 561 qui était favorable à l'utilisation de laitier moulu (supra, numéros 133, 135 et 141).

Pour la période postérieure à la période d'infraction alléguée par l'auditeur, concernant la modification du TRA 550 pour tenir compte de la nouvelle norme NBN B 15-100, entérinée au printemps 2006, le Rapport mentionne encore le retard au niveau de la publication de ladite norme et de la modification du TRA pour tenir compte de la norme NBN B 15-100, et l'enlisement apparent de l'intégration du dossier technique d'ORCEM relatif au LMA dans le TRA 550 (Rapport, numéros 248 – 258; supra, numéros 151, 154 et 156).

200. Pour l'auditeur, le CRIC est l'organisme compétent pour élaborer la PTV et la soumettre à l'approbation du Comité de la Marque de l'IBN (supra, numéro 119). A l'argument des parties incriminées selon lequel il existait un doute quant à la compétence du CRIC et du CDCB (supra, numéro 120 ; infra, numéro 201), l'auditeur réplique que cette mise en doute intervient seulement cinq mois à dater de la décision d'élaboration de la PTV (Réplique de l'auditeur, numéro 102).

6.3.2.2. Analyse des parties incriminées

201. La position des parties incriminées quant à la compétence du CDCB et du CRIC pour la PTV est totalement opposée à celle de l'auditeur (supra, numéro 200).

La position de départ des parties incriminées pour la PTV est la même que pour la circulaire 3024 (supra, numéro 191), à savoir le fait que la possibilité d'utiliser du LMA dans l'élaboration de béton BENOR à la bétonnière se heurtait à des obstacles normatifs et réglementaires parce que la norme « béton » en vigueur avant octobre 2004 ne permettait pas l'utilisation de LMA et parce que le CDCB, en tant que gestionnaire de la marque BENOR en délégation du Comité de la Marque de l'IBN, n'avait pas reçu de l'IBN la compétence pour décerner la marque BENOR à du béton non conforme à la norme en vigueur.

Dès lors, selon les parties incriminées, le CDCB n'avait pas la compétence d'adopter une PTV à titre de référent normatif alternatif (dérogant) à la norme ; il peut seulement, en l'absence de normes, ou pour compléter celles-ci, et moyennant une habilitation par le Comité de la Marque, établir des PTV utilisées comme référent pour la certification. Ainsi, après que la circulaire 3024 eut été suspendue lors de la réunion du CDCB du 13 février 2003 (supra, numéro 117), le CDCB croit pouvoir créer un référent normatif alternatif à la norme béton par voie de PTV en vue de permettre la certification BENOR d'un béton contenant du LMA (supra, numéro 118). Toutefois, le CDCB n'était pas sûr d'être compétent pour pouvoir attribuer la marque BENOR à du béton ne respectant pas la norme NBN B 15-001 : 1992 en vigueur et a interrogé la Commission béton de l'IBN par lettre de Monsieur [représentant du CRIC] du 12 mars 2003 (doc. 562, page 5457) ainsi que le Comité de la Marque de l'IBN le 26 mars 2003 (supra, numéro 120; doc. 558, page 5451). L'avis rendu le 17 mars 2003 par la

Commission béton de l'IBN en réponse à la lettre du 12 mars est défavorable au LMA pour le béton BENOR, l'utilisation de laitier moulu telle que prévue par le Guide AT et l'ATG limité (provisoire) n'étant pas permise par la norme en vigueur NBN B 15-001 (doc. 559, pages 5453 et 5454). Le Comité de la Marque, lors de sa réunion du 4 avril 2003, a adopté la « résolution NO63 », qui se prononce sur l'étendue du mandat du CRIC en matière de certification du béton (supra, numéro 120). Cette résolution NO63 donne lieu à des interprétations divergentes entre d'une part, [...] du Comité de la Marque de l'IBN et [...] de l'IBN qui acceptent d'envisager la voie d'une PTV (doc. 539, page 5340) et d'autre part, le groupe des producteurs qui manifeste son opposition dans une lettre adressée le 28 avril 2003 au Comité de la Marque (supra, numéro 120).

Selon les parties incriminées, la résolution NO63 confirmerait leur thèse selon laquelle le CDCB n'est pas compétent pour adopter sous forme d'une PTV un référent normatif alternatif, c'est-à-dire non conforme à la norme NBN B 15-001 et permettant de « bénoriser » un béton contenant du laitier moulu, même certifié conforme aux prescriptions du Guide AT (OE de CBR, point 5.46, pages 36 et 37 ; point 5.48, sixième point, page 38 ; point 5.49, page 39 ; OE de FEBELCEM, points 204 et 325). Selon les parties incriminées, c'est aussi l'avis de la Commission béton lors de sa réunion du 8 septembre 2003 (supra, numéro 130; procès-verbal de cette réunion, doc. 170, pages 2793 à 2795).

Lors de l'audience, FEBELCEM a maintenu cette position, estimant que l'anticipation du futur DAN (le Document d'Application Nationale, défini supra, numéro 111) ne justifiait pas la compétence du CDCB d'adopter une PTV contraire à la norme en vigueur : « CD Certification poursuit travaux en prétextant que PTV anticipe sur DAN de l'EN 206-1 (or contraire au projet de DAN tel que discuté à l'époque) » (Exposé de FEBELCEM à l'audience en commentaire des planches 5 et 6 ; Présentation de FEBELCEM, planche 21, dernier point ; OE de FEBELCEM, point 197 *in fine*). FEBELCEM s'est aussi prévalu de l'opinion de la [représentante du SPF Economie] contenue dans une lettre du 8 avril 2004 en réponse à un courrier du 21 octobre 2003 de FEBELCEM qui se plaignait auprès de la [représentante du SPF Economie] concernant l'octroi à ORCEM d'un ATG provisoire (doc. 245, pages 3091 – 3092 ; OE de FEBELCEM, point 300, note de bas de page 265).

202. La durée de la procédure relative à la PTV 561 s'explique par les doutes et divergences en matière de compétence (supra, numéros 120 et 123 ; 125 à 127) et les controverses concernant certains faits de la procédure, à savoir l'approbation par le Bureau du Comité de la Marque lors de sa réunion du 4 septembre 2003 (supra, numéro 128), la validation par le Comité de la Marque le 3 octobre 2003 (supra, numéros 130 et 131), et le retard dans la rédaction du procès-verbal de cette réunion du 3 octobre 2003 du Comité de la Marque (supra, numéros 132 et 133 ; OE de FEBELCEM, point 238).

203. La non-diffusion par le CRIC de la première version de la PTV s'explique aussi par l'incertitude concernant la validation par le Comité de la Marque et le retard dans la rédaction du procès-verbal, le CRIC ne recevant le procès-verbal qu'en décembre 2003 après la dernière réunion du CDCB pour l'année 2003 (supra, numéros 131 à 133, 136 ; doc. 199, page 2876, point III (« Documentation pour réponse au message du 10/09/04 de Mr [représentant du Bureau du Comité de la Marque] à Mr [représentant du CRIC] »)). Elle s'explique aussi par la lecture au CRIC des réactions à l'enquête publique portant sur le projet de DAN qui allaient dans le sens d'une norme restrictive pour le laitier moulu, en particulier celles de SECO (Pièce FEBELCEM numéro 12, page 2, point V ; OE de FEBELCEM, point 240), en combinaison avec la proximité du moment auquel la norme NBN EN 206-1 rentrera en vigueur par la rédaction du DAN et la révision de la norme béton NBN B15-001 (supra, numéros 134, 135 et 139 ; procès-verbal du Comité de la Marque du 4 avril 2003, page 2/5, pièce FEBELCEM 9).

204. Le changement de contenu entre la première et la seconde version de la PTV se justifie par le moyen des parties incriminées quant à la compétence (supra, numéro 201), selon lequel la PTV ne pouvait pas déroger à la norme et pouvait tout au plus anticiper sur le nouveau DAN à titre de solution

temporaire. Selon ce moyen, le contenu de la PTV était sujet aux décisions concernant le DAN de la NBN EN 206-1 à prendre par la Commission béton de l'IBN et le GT EN 206-1.

Or, selon les parties incriminées, suite aux réactions critiques à l'enquête publique portant sur le projet de DAN, en particulier celles de SECO (supra, numéro 203), la Commission béton de l'IBN, lors de sa réunion du 12 janvier 2004 (supra, numéro 135), a demandé au GT EN 206-1 de se réunir afin de prendre en compte, entre autres, les remarques concernant le LMA (doc. 199, page 2876, point V (« Documentation pour réponse au message du 10/09/04 de Mr [représentant du Bureau du Comité de la Marque] à Mr [représentant du CRIC] »)).

Etant donné que la décision de principe concernant le DAN a été prise par le GT EN-206-1 lors de ses réunions des 5 février et 5 avril 2004 (supra, numéro 136), que cette décision a été approuvée le 4 mai 2004 par la Commission béton de l'IBN (supra, numéro 138), et que le nouveau DAN a été approuvé le 31 août 2004 par la Commission béton de l'IBN (supra, numéro 143), la PTV 561 devait être modifiée en fonction du DAN après cette date du 31 août. Que la PTV 561 ainsi modifiée ait été validée par le Comité de la Marque et publiée sur le site internet du CRIC dès le courant de septembre 2004 (supra, numéro 144) confirme au surplus que la durée de la procédure relative à la PTV 561 n'est pas imputable aux parties incriminées et que le grief de retardement de cette PTV n'est pas fondé.

205. En outre, les parties incriminées réfutent l'interprétation et l'utilisation que fait l'auditeur des extraits du dossier (supra, numéro 199) parce que les documents ainsi cités dans le Rapport à l'appui d'une prétendue concertation restreignant la concurrence, ne font preuve d'aucun comportement allant au-delà d'une concertation parfaitement légale au sein de l'industrie cimentière afin d'arrêter une position de lobbying commune (par exemple, OE de CBR, pages 37 à 39, concernant en particulier les extraits suivants du dossier d'instruction : doc. 408, pages 4738 et 4742 ; doc. 430, page 4826 ; doc. 415, pages 4768 – 4769 et doc. 414, page 4767).

6.3.2.3. Décision du Conseil

206. Concernant l'opposition entre l'auditeur et les parties incriminées portant sur la compétence du CDCB d'adopter une PTV autorisant le laitier moulu dans du béton BENOR, le Conseil constate la controverse entre les différentes parties impliquées dans le processus de normalisation et certification, ce que FEBELCEM reconnaît :

« Une controverse demeurait toutefois à l'époque, l'industrie cimentière considérant que le Comité de Direction [CDCB] ne pouvait dès lors adopter de PTV, tandis que le Comité de Direction [CDCB] et le Comité de la Marque de l'IBN ont quant à eux considéré que le Comité de Direction pouvait adopter une PTV, du moment que celle-ci anticipait sur le texte du futur DAN de la norme NBN EN 206-1, et moyennant certaines restrictions » (Réplique de FEBELCEM du 20 janvier 2012, note de bas de page 7).

207. [...] de SECO envisage la voie d'une PTV dans une lettre qu'il a adressée le 12 mars 2003 [...] de la Commission béton de l'IBN (doc. 169, pages 2791 et 2792) :

« ... wordt binnen de certificatie-instelling CRIC gezocht naar een oplossing om de Benor-certificatie van beton te kunnen uitbreiden naar beton vervaardigd met gemalen hoogovenslakken als cementvervangend bindmiddel.

De huidige norm NBN B15-001 laat deze toepassing niet toe ...

Het algemeen reglement voor de Benor-certificatie laat toe dat andere documenten dan geregistreerde normen zoals normatieve documenten of normontwerpen als verwijzingspecificatie gebruikt worden, mits deze door het BIN (Comité van het Merk) zijn aanvaard.

Om te kunnen komen tot een gezonde technische basis en een duidelijk boodschap naar de gebruiker, dient in elk geval een volwaardig referentieel te worden opgesteld dat desgevallend een tijdelijk

karakter kan hebben ... Dit technisch referentieel dient duidelijk onderscheiden te worden van de norm NBN B15-001 zelf om elke verwarring en contaminatie van principes te vermijden.

...

Om te komen tot een dergelijk referentieel voor de certificatie zijn er drie oplossingen:

1. Het in gebruik nemen van de nieuwe norm, NBN-EN 206-1, aangevuld door een technische nota op niveau norm (bv het NAD) die de ATG situeert en de gebruiksvoorwaarden vastlegt ... Deze oplossing is de beste ...
2. Het opstellen van een PTV, goed te keuren door het Comité van het Merk, waarin een “tweede” Benor-merk volgens de NBN EN 206-1 met aanvullende technische nota tot stand komt. Een normatieve gelijkwaardigheidsverklaring voor de gehele markt is hier niet meer mogelijk.
3. Het opstellen van een reglementaire technische nota binnen CRIC die eveneens een alternatief Benor-merk genereert (dus niet volgens NBN B15-001) ...” (Le Conseil souligne).

(Traduction libre : « ... le CRIC, organisme de certification, cherche une solution qui permettrait d'étendre la certification de béton Benor au béton élaboré avec du laitier moulu comme liant en remplacement du ciment.

La norme NBN B15-001 actuelle ne le permet pas ...

Le règlement général pour la certification Benor permet d'utiliser, au titre de spécification de référence, d'autres documents que des normes enregistrées, tels que des référents normatifs ou des projets de normes, à condition que cette spécification de référence soit acceptée par l'IBN (Comité de la Marque).

En vue d'aboutir à une base technique saine et à un message clair pour l'utilisateur, il est en tout cas impératif de rédiger un référentiel complet qui ait le cas échéant un caractère temporaire ... Il faut établir une distinction claire entre ce référentiel technique et la norme NBN B15-001 elle-même, pour éviter toute confusion et contamination des principes.

...

Il y a trois solutions pour aboutir à un tel référentiel en vue de la certification :

1. La mise en œuvre d'une nouvelle norme, NBN-EN 206-1, complétée par une note technique de niveau normatif (par exemple DAN) qui situe l'ATG et définit les conditions d'utilisation ... Ceci est la meilleure solution ...
2. La rédaction d'une PTV, qui devrait être approuvée par le Comité de la Marque, dans laquelle serait créée une « deuxième » marque Benor suivant la norme NBN EN 206-1 avec une note technique complémentaire. Il n'est dans ce cas plus possible d'avoir une déclaration d'équivalence normative pour l'ensemble du marché.
3. La rédaction d'une note technique réglementaire au sein du CRIC qui engendre également une marque Benor alternative (donc pas suivant la norme NBN B15-001) ... »).

208. [...] du Comité de la Marque de l'IBN, peu après la réunion du 4 avril 2003 du Comité de la Marque (supra, numéro 120) et en réponse aux remarques à la résolution N063 (supra, numéro 196) envoyées par le représentant de Fediex, estime que la plainte d'ORCEM devant Belcert en février et mars 2003 suite à la suspension/retrait de la circulaire 3024 (supra, numéro 118) justifie d'envisager la voie de la PTV (doc. 539, page 5345), alors que le groupe des producteurs s'y oppose (supra, numéro 201).

Le Conseil observe que le procès-verbal de cette réunion du Comité de la Marque du 4 avril 2003, dont est extraite la résolution N063 (doc. 539, page 5344 ; procès-verbal du Comité de la Marque du 4 avril 2003, pièce FEBELCEM 9) a suscité une profonde divergence d'interprétation lors de la réunion

du 17 juin du CDCB, où le groupe des producteurs est isolé dans son opposition totale à la PTV (supra, numéro 124 ; OE de FEBELCEM, points 207 - 212). Ce projet de PTV 561 favorable à l'utilisation du laitier moulu agréé par ATG, prévoit en préambule que « Les présentes prescriptions techniques fixent les règles d'utilisation du laitier moulu de haut fourneau dans le béton par dérogation aux exigences de la norme NBN B 15-001 (1992) : 'Béton-Performance, production, mise en œuvre et critères de conformité' » (doc. 680, page 6120). Le projet est approuvé par le CDCB le 17 juin 2003, sauf par les producteurs (supra, numéro 124), moyennant la condition que le béton produit avec du LMA suivant les exigences de cette PTV 561 devrait être livré sous la marque BENOR sans aucune mention de la norme NBN B 15-001, seule la référence à la PTV étant autorisée (doc. 176, page 2811).

209. Le Conseil observe que la [représentante du SPF Economie], dans sa lettre du 8 avril 2004 (supra, numéro 201, doc. 245, page 3092), se réfère notamment à la PTV 561 qui règle l'usage du laitier moulu dans le béton comme solution temporaire dans l'attente de la publication de la nouvelle norme et de son annexe nationale :

« ... de goedgekeurde en door het BIN gevalideerde documenten PTV 561 van OCCN [CRIC] en NTN 015 van Probeton, waarin nochtans het gebruik van hoogovenslakken in beton en betonproducten wordt geregeld, in afwachting van de publicatie van de NBN EN 106-1 [il doit s'agir d'une erreur de dactylographie, la [représentante du SPF Economie] veut dire 206-1] en zijn nationale bijlage ».

(Traduction libre : « ... les documents PTV 561 du CRIC et NTN 015 de Probeton, qui réglementent cependant l'utilisation de laitier dans le béton et les produits en béton, en attendant la publication de la norme NBN EN 106-1 et de son annexe nationale »).

210. Cette possibilité de la PTV comme solution temporaire possible dans l'attente de la publication de la nouvelle norme n'est pas exclue dans le procès-verbal de la réunion du 12 janvier 2004 de la Commission béton de l'IBN (supra, numéro 135), tel que modifié lors de la réunion du 4 mai 2004 : les prescriptions techniques « anticip[ent] la mise en œuvre de la norme et [seront] retiré[s] lorsque le supplément à la NBN EN 206 (DAN) sera publié » (doc. 166, page 2785 et doc. 168, page 2789; OE de CBR, point 5.45, page 36).

Cette possibilité d'utilisation temporaire de la PTV 561 est aussi admise dans un courriel [...] du CRIC (doc. 114, page 2618) où il réagit à une question posée par ORCEM suite à l'approbation du DAN par la Commission béton de l'IBN le 31 août 2004 (supra, numéro 143).

211. Le Conseil décide sur cette base qu'il n'est pas permis d'affirmer que l'adoption d'une PTV n'était pas une solution, fût-ce temporaire, pour l'apposition de la marque BENOR pour du béton contenant du laitier moulu agréé.

En outre, même si le Conseil acceptait le moyen des parties incriminées selon lequel la PTV ne pouvait pas déroger à la norme et pouvait tout au plus anticiper sur le nouveau DAN à titre de solution temporaire, le grief que la PTV aurait pu être adoptée et publiée avant le 31 août 2004 serait pertinent.

212. Le Conseil décide que, dans des documents du dossier d'instruction relatifs à des contacts entre les parties incriminées à propos de la PTV, les arguments des parties incriminées sur le plan de la compétence du CDCB et du CRIC pour l'adoption de la PTV, aussi étayés et minutieusement rapportés soient-ils, sont intimement liés à l'objectif de retardement et même de blocage de cette PTV jusqu'à la publication de la nouvelle norme « béton » et s'intègrent dans leur stratégie de retardement de ladite nouvelle norme « béton » (infra, section 6.3.3.). En attestent :

– L'extrait d'un courriel du 17 mars 2003 d'un cadre de FEBELCEM à des collègues de FEBELCEM et à des cadres de cimentiers (doc. 630, page 5808) :

« Tijdens de vergadering [van de werkgroep die de NAD van NBN EN206-1 voorbereidt] heeft [...], [représentant de la Commission béton de l'IBN] getelefoneerd naar [représentant du CRIC] naar

aanleiding van de brief van [représentant du CRIC] van 12 maart (...) [Il s'agit de la lettre de [représentant du CRIC] du 12 mars 2003 mentionnée supra numéro 201, doc. 562, page 5457]

...

[représentant de la Commission béton de l'IBN] drong er echter op aan dat de werkgroep een antwoord zou formuleren ter voorbereiding van de vergadering van maandag.

De discussie die daarop volgde leidde niet tot een duidelijk besluit.

...

Het is voor mij duidelijk dat we hier een sleutel in handen hebben om de toepassing van gemalen hoogovenslakken uit te stellen tot het in voege treden van de NBN EN206-1 met zijn NAD. Volgens de laatste beslissing zal dat zijn in juni 2004.

Maar er is een probleem. Blijkbaar kan [représentant du CRIC] niet wachten tot juni 2004 omwille van de zware boetes die hem (en de CRIC) als een zwaard van Damocles boven het hoofd hangen.

Wat wordt in de gegeven omstandigheden de strategie van de cementindustrie?

Graag zo vlug mogelijk een antwoord".

(Traduction libre : « Pendant la réunion [du groupe de travail qui prépare le DAN de la norme NBN EN206-1], [représentant de la Commission béton de l'IBN] a téléphoné à [représentant du CRIC] suite à la lettre de [représentant du CRIC] du 12 mars (...) »

...

[représentant de la Commission béton de l'IBN] a cependant insisté pour que le groupe de travail formule une réponse en vue de préparer la réunion de lundi.

La discussion qui s'ensuivit n'a pu aboutir à une décision claire.

...

Il est clair pour moi que nous avons ici en main une clé pour reporter l'utilisation de laitier moulu jusqu'à la mise en œuvre de la NBN EN206-1 avec son DAN. D'après la dernière décision, ce devrait être en juin 2004.

Mais il y a un problème. Manifestement, [représentant du CRIC] ne peut pas attendre jusqu'à juin 2004 à cause des lourdes amendes qui pendent au-dessus de sa tête (et de celle du CRIC) comme une épée de Damoclès.

Qu'advient-il de la stratégie de l'industrie cimentière dans les circonstances présentes ?

Une réponse le plus vite possible bienvenue »).

- L'extrait suivant d'un courriel interne d'Inter-Beton du 21 août 2003, qui contient la contestation de la compétence du CDCB et du CRIC par l'industrie cimentière et qui intervient donc cinq mois après la décision d'élaboration de la PTV, prise en mars 2003 (supra numéro 118) (courriel cité dans le Rapport, numéros 172 et 321, doc. 408, pages 4738 et 4742) :

« Bien que le PTV est maintenant accepté (au niveau CRIC béton) et hors de la "sphère" CRIC, il peut encore être bloqué ou retardé sur base des 3 axes suivants : (uittreksel van mijn mail van 09/07/2003) Om nog tijd te winnen en de toepassing van de PTV te vertragen zijn er toch 3 belangrijke mogelijkheden op niveau BIN beton: 1) ... Normaal zou men een PTV en een TRA moeten hebben. TRA XXXX bestaat nog niet. Op niveau BIN beton moet het nog bekritiseerd worden. 2) BIN beton heeft al beslist op 17/03/2003 de LMA te beschouwen als een toevoegsel type II die niet in rekening van de Cmin mag gebracht worden ... 3) OCCN [=CRIC] is belast met de certificatie BENOR van beton overeenkomstig met de NBN B15-001 We zijn van mening dat OCCN mag geen beton

certificeren die de NBN B 15-001 niet naleeft. We zouden eventueel kunnen zeggen dat het opstellen van een PTV (om de NBN 15-001 te omzeilen) de taak niet is van OCCN...”;

(Traduction libre : « Bien que le PTV est maintenant accepté (au niveau CRIC béton) et hors de la « sphère » CRIC, il peut encore être bloqué ou retardé sur base des 3 axes suivants : (extrait de mon courriel du 09/07/2003) Pour encore gagner du temps et retarder l’application de la PTV, il y a en fin de compte 3 possibilités au niveau de l’IBN béton : 1)° ... Normalement, on devrait disposer d’une PTV et d’un TRA. Le TRA XXXX n’existe pas encore. Il doit encore faire l’objet de critiques au niveau de l’IBN béton. 2) L’IBN béton a déjà pris la décision le 17/03/2003 de considérer le LMA comme une addition de type II qui ne peut pas être prise en compte dans le calcul du Cmin ... 3) Le CRIC est chargé de la certification BENOR conformément à la norme NBN B15-001. Nous sommes d’avis que le CRIC ne peut pas certifier un béton qui n’est pas conforme à la norme NBN B 15-001. Nous pourrions éventuellement soutenir que la rédaction d’une PTV (en vue de contourner la norme NBN 15-001) n’est pas de la compétence du CRIC ... »).

213. Les parties incriminées réfutent la pertinence de ce document (doc. 408) parce qu’il s’agit d’une approche purement textuelle et des mots seraient sortis de leur contexte ; les objections envisagées avec un objectif allégué de blocage et/ou de retardement visent en fait des points importants quant à la validité du processus et du cadre normatif applicable et reflètent le souhait de l’industrie cimentière de privilégier un débat sur le fond, ce qui relève d’un lobbying constructif (OE de CBR, page 38).

C’est en revanche dans le contexte de la stratégie de retardement du laitier moulu par le biais de l’exigence de modification du TRA et même de rédaction d’un nouveau TRA et au niveau de l’adoption de la norme, que le Conseil lit ce document relatif à l’adoption de la PTV 561, en le mettant en rapport avec deux autres documents datant d’octobre 2003 et témoignant de contacts au sein de l’industrie concernant le TRA.

Le premier document est , dans la foulée de la confusion ayant entouré la validation de la PTV 561 par le Comité de la Marque lors de sa réunion du 3 octobre 2003 (supra, numéros 130 à 133, 202 et 203), un courriel du 10 octobre 2003 d’Holcim, représentant FEBELCEM au Comité de la Marque, envoyé aux entreprises cimentières et à Inter-Béton, qui mentionne : « Suite à une lettre de ma part avec des arguments vigoureux adressés au Comité de la Marque, ce dernier en sa réunion du 3/10 n’a pas validé le PTV 561 sur le LMA mais l’a renvoyée au certificateur CRIV [CRIC ?] en signalant que le PTV est de la responsabilité du CRIC : autrement dit le CRIC peut séponer le PTV en question. En plus maintenant que ce PTV est de nouveau annulé, il n’y a pas d’urgence d’avoir un TRA. Je l’ai déjà fait comprendre à [représentant du CRIC] ... » (doc. 401 page 4698 et doc. 612, page 5726).

La phrase « En plus maintenant que ce PTV est de nouveau annulé, il n’y a pas d’urgence d’avoir un TRA. Je l’ai déjà fait comprendre à [représentant du CRIC] ... » est mise par le Conseil en rapport avec un courriel datant de la veille, le 9 octobre 2003, envoyé par Inter-Béton à CBR et Holcim : « Il est pour le moins étonnant que le CRIC mette autant de zèle pour autoriser rapidement du LMA dans du béton BENOR. Pour gagner du temps, j’ai préparé un courrier qui sera adressé au CRIC par l’intermédiaire de la FSBP le 09/10/2003 (voir document annexé). Sans discuter sur la forme ni sur le contenu du TRA, je vois personnellement encore 1 autre possibilité pour retarder techniquement l’application du LMA : (...) exiger la rédaction d’un nouveau TRA 561 complet ... Techniquement cela retarderait le processus car cela demanderait beaucoup de temps à [...] [représentante du CRIC, Secrétaire du CDCB] ... Le CRIC est pressé de sortir son TRA car l’EN 206-1 sera bientôt là ... Les producteurs de béton ne sont pas pressés pour la mise en application de l’EN 206-1. Je souhaiterais avoir votre avis sur ce qui précède et sur les actions concertées à entreprendre » (doc. 402, page 4699).

214. Le Conseil constate que ce courriel du 9 octobre 2003 atteste du fait que l’industrie crée elle-même une perception de non-urgence concernant la mise en application de l’EN 206-1, alors que les parties incriminées avancent, pour justifier la durée de la période nécessaire à l’adoption du DAN, le

moyen selon lequel « Délai de transposition de EN-206-1 prolongé, travaux pas perçus comme urgents » (Présentation de FEBELCEM planche 24, 2^{ème} point).

Le Conseil décide, concernant le grief de retardement allégué de l'adoption du DAN (infra sous 6.3.3.3), que des contacts au sein de l'industrie avaient, dès fin 2002, eu précisément pour objet le retardement de la procédure menant à l'adoption du DAN. Dans le cadre de la procédure relative au DAN, le GT EN 206-1 chargé de la rédaction du DAN de la norme EN 206-1 avait été créé dès 1999 (Pièce FEBELCEM 12, page 3, point V) et, selon FEBELCEM, les « travaux [relatifs au DAN NBN B15-001 : 2004] commencent en 2002 (2001) » (Présentation de FEBELCEM planche 24, 1^{er} point), ou même en 2000 (OE de FEBELCEM, point 253).

Le Conseil constate en outre que l'objectif des cimentiers de retarder ou de bloquer la PTV n'est pas motivé uniquement par le respect de la norme NBN B15-001 dans le cadre de la bénorisation du béton. Le Conseil se réfère à l'extrait suivant d'un courriel du 23 juin 2003 d'Holcim aux entreprises cimentières et à Inter-Béton (doc. 413, page 4763) : « ... je voulais vous faire part de quelques réflexions sur ce PTV. Un PTV est à ma connaissance un document normatif qui a, indépendamment d'une certification Benor, une valeur juridique en tant que 'règle d'art' ou document de référence auquel on peut se référer dans les cahiers de charges, dans le cas de litige etc. J'en déduis qu'il faut :

- une scission complète entre le PTV et le règlement Benor, ce qui n'est pas le cas dans le texte actuel (voir plus loin)
- jouer sur cet aspect normatif général pour refuser ce PTV à la Commission béton de l'IBN ...

Je me demande si nous ne pouvons pas jouer non plus sur l'ambiguïté créée par un tel PTV : Y aura-t-il deux Bénors Béton, un sur base de la norme NBN B15-001 et un sur base de ce PTV ?

Un béton (Benor ou pas) qui répond à ce PTV, est-il conforme au cahier des charges quand celui-ci ne parle que de la norme NBN B15-001 ? ... ».

215. Le Conseil rejette le moyen des parties incriminées selon lequel le calendrier et le contenu de la PTV étaient assujettis aux décisions concernant le DAN de la NBN EN 206-1 à prendre par la Commission béton de l'IBN et le GT EN 206-1 et, de ce fait, rejette le moyen selon lequel les dates des deux réunions décisives du GT EN 206-1 (5 février et 5 avril 2004) et la date d'adoption du DAN (le 31 août 2004) sont les seules dates à prendre en compte pour évaluer s'il y a eu retardement de la PTV 561 (supra, numéro 204) dans la mesure où ce moyen fait abstraction de tous les comportements des parties incriminées qui ont précédé ces dates-clé (5 février 2004 et 5 avril 2004 ; 31 août 2004) dans le déroulement de la procédure ayant abouti au DAN. Que les contacts au sein de l'industrie pendant la préparation du DAN aient eu pour objet de retarder, voire de bloquer, la PTV, est attesté par les extraits du dossier cités ci-dessus (doc. 630, page 5808 cité supra numéro 212 et doc. 402, page 4699 cité supra, numéro 213).

216. Quant au grief de l'auditeur selon lequel les parties incriminées auraient influencé le contenu de la PTV 561 dont la seconde version est plus restrictive à l'égard du laitier moulu que la première version, et au moyen des parties incriminées selon lequel ce changement de contenu entre la première et la seconde version de la PTV se justifie par le fait que la PTV ne pouvait pas déroger à la norme et que, selon ce moyen, le contenu de la PTV était sujet aux décisions concernant le DAN de la NBN EN 206-1 à prendre par la Commission béton de l'IBN et le GT EN 206-1, le Conseil considère que les faits et arguments relatifs au contenu du DAN s'appliquent *mutatis mutandis* au contenu de la PTV 561.

217. Sur la base de cette considération, le Conseil a examiné si les parties incriminées se sont concertées dans le but d'inspirer, dans l'élaboration du DAN et de la norme belge, la référence à la norme en vigueur en France (infra, numéros 238 à 243). Alors que des normes favorables à l'utilisation du laitier moulu sont en vigueur en Grande-Bretagne et ont été adoptées aussi aux Pays-

Bas, la norme française, avec une proportion maximale en laitier moulu de 30 % (et 15 % en milieux agressifs) et un coefficient k inférieur à 1, adoptée lors des deux réunions décisives du 5 février 2004 et 5 avril 2004 du Groupe de Travail EN 206-1, aboutit, sous certaines hypothèses de prix du laitier moulu et du ciment gris, à rendre le mélange CEM I / LMA non concurrentiel par rapport au CEM III (supra numéros 51 et 164, note de bas de page 5).

Sur la base de cet examen, le Conseil décide qu'il ne peut pas conclure avec suffisamment de certitude à l'existence d'une concertation entre les parties incriminées ayant pour objectif l'adoption de la norme française dans le but de rendre non compétitif le mélange CEM I – LMA (infra, numéro 244).

218. Le Conseil décide que la non-diffusion par le CRIC de la première version de la PTV n'est pas imputable aux parties incriminées et a été causée par d'autres facteurs (supra, numéro 203).

6.3.3. Les normes pour le béton (normes NBN B 15 - 001 : 2004, NBN B 15-100 et NBN EN 206-1) et le document d'application nationale (DAN)

6.3.3.1. Analyse de l'auditeur

219. Selon l'auditeur, les parties incriminées se sont entendues ou du moins concertées en vue de retarder l'adoption du DAN et en vue d'en influencer le contenu en tentant d'exclure ou de limiter le laitier moulu agréé dans le cadre de la norme NBN B 15-001. C'est au sein du « GT Normalisation » dans le giron de FEBELCEM (composé des trois cimentiers et du CRIC ; supra, numéros 178 et 179) que les parties incriminées se sont, selon l'auditeur, concertées à ce sujet (Rapport, numéros 174, 290, 292, 296, 307, 311, 333, 334, 336, 354).

6.3.3.1.1. Concernant le retardement de la procédure

220. Sur la base du dossier d'instruction, il est établi, selon l'auditeur, que des manœuvres et contacts ont eu lieu en vue de retarder l'adoption du DAN : doc. 431, page 4828, courriel interne d'Inter-Beton du 16 décembre 2002¹² ; doc. 398, page 4686, courriel interne d'Holcim du 15 janvier 2003¹³ ; doc. 422, page 4798, courriel interne d'Inter-Beton du 20 février 2003 envoyé dans le contexte de la circulaire 3024 (supra numéros 114 à 117¹⁴ ; doc. 423, page 4800, courriel interne d'Inter-Beton du 18 février 2003¹⁵ ; doc. 416, page 4771, courriel d'Inter-Beton du 1^{er} avril 2003¹⁶ ; doc. 482, page 5111

¹² « A l'occasion de la réunion du comité béton de l'IBN lundi 16/12/2002 à 14h00, il a été convenu de ne pas voter l'approbation du document NAD EN 206 (version 12) si [représentant du CRIC] signale que l'article 5.2.5.2. (article qui concerne l'utilisation du laitier) devait être modifié conformément aux résolutions du CD du 02/12/2002 [voir supra numéros 114 à 117 pour ces résolutions du CDCB du 02/12/2002 concernant la circulaire 3024 datée du 5 décembre 2012]. Cela signifiera de nouvelles réunions pour le groupe de travail NAD EN 206 et *fort probablement un retard pour la publication du NAD belge qui doit entrer en application pour juin 2003* après approbation par l'IBN (enquête pendant 4 mois !!!). Si la source d'approvisionnement en laitier de ORCEM n'est pas stoppée, il est certain(s) que cela aura des **conséquences très importantes** pour le marché du ciment en Belgique » (italique du Conseil).

¹³ « ...Un GT Normalisation plénière [GT au sein de FEBELCEM dont question supra aux numéros 173, 174 et 215] avec tous les représentants de l'industrie cimentière et du béton prêt à l'emploi est prévu le 20/01 [2003] prochain afin d'éviter au moins l'introduction du laitier LMA dans l'annexe nationale belge de l'EN206. Toutefois, je crains que c'est trop tard ... »

¹⁴ « Il me semble que la réunion c[sic] est très bien passée et que le résultat pour les cimentiers est atteint ... [...] [...] de FEBELCEM] a posé à [représentant du CRIC] la question de savoir comment on pouvait retarder le problème LMA. Celui-ci n'a pas donné [sic] de réponse précise. J'en ai profité pour rappeler les pistes dont tu as connaissance : ... retarder la mise en application de la EN 206-1. Je n'ai pas parlé de l'augmentation du % de béton BENOR car je n'avais pas encore connaissance de ton avis à ce propos on pourrait en rediscuter plus tard. Pratiquement ces points ont été acceptés lors de la réunions et [représentant du CRIC] à [sic] reçu mission de les mettre en application... » (le Conseil souligne).

¹⁵ « Problématique du LMA – Techniquement parlant par la certification BENOR du béton nous pourrions également réduire l'influence du LMA et retarder sa mise en application - ... Il faudrait donc pouvoir augmenter (p.e. jusqu'à 50% au lieu de 25%) la proportion des bétons qui doivent être couverts par BENOR ... »

(cité dans Rapport, numéro 334), document du 8 décembre 2003 de Holcim (extrait d'un compte-rendu d'activités d'un cadre de Holcim du 1^{er} novembre au 30 novembre 2003, qui mentionne une réunion du GT Normalisation au sein de FEBELCEM du 27 novembre 2003 avec les mots « actions contre le LMA sur le projet de norme NBN B15-001 »).

6.3.3.1.2. Concernant le contenu de la norme et du DAN

221. Selon l'auditeur, les parties incriminées se sont entendues en vue d'exercer une influence non seulement sur l'agenda, mais aussi sur le contenu de la norme (Réplique de l'auditeur, numéro 49). La norme adoptée finalement au deuxième semestre 2004 (le DAN et la norme NBN B 15-001 : 2004) est restrictive à l'égard de l'utilisation du LMA (30 % maximum ; $k < 1$) alors que le projet de première révision de cette norme (en septembre/octobre 2003, supra, numéro 135) était favorable au laitier moulu agréé en tant qu'addition de type II (70 % maximum de laitier moulu dans le mélange et le coefficient k égal à 1) (Rapport numéro 237), ce qui revient *in fine* à limiter l'utilisation du LMA, et ce, selon ORCEM, sur la base d'une proposition de FEBELCEM à la Commission béton de l'IBN (Rapport, numéro 238) acceptée le 4 mai 2004 alors que, selon ORCEM, aucun consensus au sein du groupe de travail de la Commission béton de l'IBN n'avait été atteint (Rapport, numéro 241; supra, numéro 138). De même, en avril/mai 2004, le CRIC avait proposé d'introduire, à titre de modifications à la future norme belge NBN B 15-001, un maximum de 30 % de laitier et la valeur de 0,9 pour le coefficient k (Rapport, numéro 239; supra, numéros 137 et 139).

Selon l'auditeur, ce n'est donc pas le fruit du hasard ni le résultat d'une démarche purement technique inspirée par la sécurité qui a conduit à adopter ces coefficients de 30 % et $k < 1$; d'ailleurs, selon l'auditeur, ORCEM prétend que le prélèvement dans la bétonnière est possible (Rapport ? numéro 117), contrairement à ce qu'affirment les parties incriminées qui invoquent l'absence de possibilité de prélèvement et donc de contrôle du mélange dans le malaxeur et dénoncent pour cette raison le possible évitement de la certification CE obligatoire (Rapport, numéro 104 ; supra, numéros 177 et 184; infra, numéro 248, note de bas de page 23).

Concernant cette possibilité de contrôle à la bétonnière, l'auditeur expose en outre des faits relatifs à la norme NBN B 15-100 (Rapport, numéros 245 à 258 ; supra, numéros 146 à 154). L'auditeur rapporte notamment que selon ORCEM, lors d'une réunion le 13 janvier 2009, SECO et deux représentants de l'industrie cimentière ont proposé d'imposer aux bétons à base de laitier moulu des exigences largement supérieures à ce qui était le cas auparavant (Rapport, numéros 254 et 257; supra, numéro 153).

Or, selon ORCEM, une « promesse » lui avait été faite durant le premier semestre de 2004 : « la rédaction de la norme NBN B 15-100. Cette norme (équivalence de performance de béton) devrait permettre l'utilisation de teneurs en LMA plus élevées que les 30 % prévus par la NBN B 15-001 [octobre 2004] » (Annexe 3 de OE d'ORCEM, page 16), suggérant que cette « promesse » était une compensation pour le caractère défavorable au laitier moulu de la décision prise le 4 mai 2004 par la Commission béton de l'IBN (supra, numéro 157).

6.3.3.2. Analyse des parties

6.3.3.2.1. Concernant le retardement de la procédure

222. Selon les parties incriminées, la longueur observée des procédures de normalisation et certification du laitier moulu résulte avant tout de l'obligation objective de respecter les procédures réglementaires. En tout état de cause, la nouvelle norme NBN EN 206-1 ne pouvait pas être appliquée

- le concept de facteur k et le remplacement partiel du ciment n'est pas autorisé dans la NBN B15-001. Il faudrait donc retarder ... la mise en application de la EN 206-1 jusqu'à la date ultime (01/06/2004)... » (le Conseil souligné)

¹⁶ « ... En pratique, cela revient à choisir le chemin de la certification qui sera le plus long puisque nous ne faisons que de gagner du temps par rapport à la mise en application de la NBN EN 206-1 ... ».

en Belgique sans le DAN (OE de FEBELCEM, point 53 *in fine*) et cette vision des parties incriminées était partagée par SECO (OE de FEBELCEM, point 183).

223. Des extraits du dossier d'instruction cités par l'auditeur (supra, numéro 216 : doc. 398, doc. 422, doc. 482) doivent être lus dans le contexte d'un lobbying légitime où l'objectif poursuivi est de limiter l'usage du laitier moulu dans le béton, donc de s'opposer à ce que les conditions d'utilisations trop permissives du laitier moulu prévues dans les ATG, ne soient reprises dans la norme et de tenter d'influencer en ce sens la décision qui sera prise par l'autorité compétente (OE de CBR, page 28, point 5.15 et pages 40 et 41 pour le doc. 482 ; pages 33 et 40 pour le doc. 398 ; page 35 pour le doc. 422).

224. La longueur de la procédure résulte en outre du fait qu'ORCEM ait été omniprésent dans cette procédure (OE de CCB, point 117), et qu'ORCEM ait fait preuve de mauvaise volonté et de son manque de maîtrise du processus de production. A l'appui de ce moyen, les parties incriminées avancent, outre les faits relatifs à l'ATG (supra, numéros 101, 102 et 109), plusieurs exemples :

- L'attitude de Monsieur [...], le représentant d'ORCEM dans la procédure : doc. 412 page 4761 (« ... [représentant d'ORCEM] veut adapter le niveau de résistance du mélange Ciment - LMA car il ne sait pas répondre aux exigences de résistances actuelles ... ») ; le fait que Monsieur [représentant d'ORCEM] serait mû par un désir de vengeance suite à son licenciement en tant que [...] à l'occasion de la reprise par [...] en 1995 (OE du CRIC, point 3, page 5), et n'ait pas hésité à proférer des menaces pour influencer le contenu de la PTV (doc. 182, page 2830).
- Les fausses affirmations d'ORCEM qui entretient sciemment la confusion entre laitier moulu et clinker en tant que liant hydraulique et entretient la confusion subtile entre béton fabriqué à base du mélange CEM I / LMA et ciment métallurgique en prétendant que les proportions possibles de laitier (30 à 70 %) sont identiques pour les deux produits. Par exemple, une plainte d'ORCEM du 28 septembre 2006 mentionne (doc. 25, page 1343) : « Evidemment, les résultats ont démontré que le béton avec mélange laitier moulu + CEM I était au moins aussi durable que le béton fait avec un CEM III (ciment classique comprenant 70 % de laitier moulu) ». Cette volonté de confusion est confirmée par le fait que la bannière qui surmonte la « homepage » du site internet d'ORCEM présente ORCEM comme un producteur de ciment métallurgique alors que le site ne parle que de « hoogovengranulaten » (traduction : « laitier ») (doc. 546, page 5389). Cette malhonnêteté intellectuelle d'ORCEM crée un risque d'amalgame entre le laitier moulu et le CEM III du point de vue des risques techniques, amalgame qui justifierait l'opposition de l'industrie cimentière belge au laitier moulu mélangé au CEM I à la bétonnière.
- Lors de l'audience, FEBELCEM a affirmé que tous les exposés des représentants d'ORCEM, en particulier celui de M. [représentant d'ORCEM], étaient entièrement faux, sauf deux dates citées, celle de la réunion du CDCB portant sur le retrait de la circulaire 3024 (13 février 2003 ; supra, numéro 117), et la date d'octroi de l'ATG définitif (le 6 septembre 2004 ; supra, numéro 112).

225. En outre, si les autres acteurs, y compris ceux ne représentant pas d'intérêts industriels, avaient pris en compte les objections légitimes de l'industrie cimentière dès le début du processus de normalisation et de certification, c'est-à-dire dès la rédaction du Guide AT plutôt que d'attendre les discussions au sein du GT NBN EN 206-1 sur le DAN (supra, numéro 172), « les instances compétentes auraient pu adopter plus vite les règles qui ont finalement été édictées en 2004 et aucun retard ne se serait produit... » (Réplique de FEBELCEM du 20 janvier 2012, point 20 ; OE de FEBELCEM, points 317, 347, 350, 351, 353).

6.3.3.2.2. Concernant le contenu de la norme et du DAN

226. Si le DAN apparaît plus restrictif quant à l'utilisation du laitier moulu que ne l'était le Guide AT, c'est également parce que tous les responsables compétents autres que les représentants de l'industrie cimentière n'ont pas pris leurs responsabilités plus tôt dans le processus de normalisation et de certification (supra, numéros 172 et 225) et parce que ce n'est que lors de la réunion décisive du GT

EN 206-1 pour l'adoption du DAN tenue le 5 février 2004 (supra, numéro 136) que ces responsables autres que les représentants de l'industrie cimentière se sont ralliés aux arguments - fondés - de l'industrie tels que l'absence de possibilité de prélèvement et de contrôle au malaxeur, et le manque d'homogénéité et de durabilité du mélange entre CEM I et LMA (Rapport, numéro 104; OE de FEBELCEM, points 25, 78 et 316 ; Réplique de FEBELCEM du 20 janvier 2012, point 2, note de bas de page 1 ; OE du CRIC, pages 69 et 72 ; doc. 421, page 4797 (document interne de CBR, envoyé le 4 mars 2003 par courrier électronique à Inter-Béton et contenant un projet de position en vue de la réunion de la Commission béton de l'IBN du 17 mars 2003).

C'est cette attitude non constante de ces autres acteurs, notamment le CSTC et Probeton, qui explique qu'on a, lors de cette réunion capitale du 5 février 2004, interdit ou posé des règles d'utilisation plus exigeantes que ce qu'on avait permis en 2002 lors de la rédaction du Guide AT et surtout à l'occasion de l'octroi d'ATG limités ou provisoires (supra, numéros 100, 101 et 105).

227. Le basculement du premier projet de révision de la norme NBN B 15-001 en 2003 vers la version adoptée en octobre 2004, basculement défavorable à l'utilisation du laitier moulu, n'est pas imputable aux parties incriminées, mais s'explique par des faits et des arguments techniques objectifs.

Un fait important est constitué par les résultats de l'enquête publique portant sur le premier projet de norme favorable au LMA, en particulier les réactions critiques de SECO (OE de FEBELCEM, point 265), réactions de SECO qui ont été transmises le 16 décembre 2003 au CRIC et qui auraient été décisives dans l'attitude de Monsieur [représentant du CRIC] et du CRIC durant le reste de la procédure concernant le DAN et la PTV (supra numéros 135 et 204).

Un autre fait important est la réunion du 12 janvier 2004 de la Commission béton qui accepte le principe d'une quantité minimale de ciment (Cmin) et délègue la rédaction finale du DAN au Groupe de Travail EN 206-1 (supra, numéros 135 et 204; OE de FEBELCEM, point 266; Présentation de FEBELCEM à l'audience, planche 25, 1^{er} point).

228. Lors de la réunion tenue le 5 février 2004 par ce Groupe de Travail EN 206-1, il a été décidé d'imposer des limites strictes à l'utilisation du laitier moulu dans le béton BENOR, y compris par les représentants des régions et les experts neutres qui avaient voté des textes favorables au LMA auparavant, mais qui se révèlent lors de cette réunion comme partageant les préoccupations que l'industrie avait exprimées dès le début, c'est-à-dire que personne n'a confiance dans le contrôle à la bétonnière (Présentation de FEBELCEM à l'audience, planches 26 et 29, où il est question de la « majorité silencieuse » opposée au LMA ; OE de FEBELCEM, points 246, 267 à 273, 317, 354; Réplique de FEBELCEM du 20 janvier 2012, points 15 et 58).

Les parties incriminées critiquent sur ce point le Rapport parce qu'il ne mentionne pas cette réunion du 5 février 2004 (Réplique de FEBELCEM du 20 janvier 2012, point 8, note de bas de page 5).

Les parties incriminées insistent sur le fait que le Groupe de Travail EN 206-1 avait une composition pluraliste et que sa position lors de la réunion du 5 février 2004 a eu ainsi l'appui d'organismes publics et d'experts universitaires qui ont fini par se ranger aux points de vue de FEBELCEM et de SECO eux-mêmes inspirés par des arguments de sécurité des ouvrages d'art en béton.

229. Lors de la réunion du 5 avril 2004 du Groupe de Travail EN 206-1, la référence aux normes françaises (30 % maximum de laitier moulu et même 15 % dans les milieux agressifs ; k égal à 0,9) a été confirmée.

La norme adoptée au deuxième semestre 2004 se réfère donc explicitement à la pratique de la normalisation en France, et cette référence à la France a été inspirée par des acteurs réputés objectifs tels que représentants des pouvoirs publics en particulier régionaux, un professeur d'université ... (OE de FEBELCEM, point 274, et page 61 « Résumé succinct des événements relatifs à la norme NBN B 15-001 : 2004 » ; Réplique de FEBELCEM du 20 janvier 2012, point 8, note de bas de page 5 et point 15; présentation de FEBELCEM à l'audience, planches 26 et 27).

La première référence aux normes françaises date d'ailleurs de la réunion de ce Groupe de Travail NBN EN 206-1 du 8 août 2002 (OE de FEBELCEM, points 260 et 261).

230. La position adoptée par le Groupe de Travail EN 206-1 lors de ces réunions décisives tenues le 5 février 2004 et le 5 avril 2004 se situait au demeurant dans la ligne de la décision prise lors de la réunion du 12 janvier 2004 de la Commission béton de l'IBN d'introduire un Cmin (supra, numéro 135).

6.3.3.3. Décision du Conseil

6.3.3.3.1. Concernant le retardement de la procédure

231. Le Conseil décide que des contacts entre parties incriminées, dès la fin 2002, ayant pour objet le retardement du DAN et de la révision de la norme NBN B 15-001, sont établis par certains extraits du dossier d'instruction cités par l'auditeur : doc. 431, page 4828 (supra, numéro 220, note de bas de page 12) ; doc. 422, page 4798 (supra, numéro 220, note de bas de page 14); doc. 423, page 4800 (supra, numéro 220, note de bas de page 15); doc. 416, page 4771 (supra, numéro 220, note de bas de page 16). Ces extraits sont basés sur des documents émanant de parties incriminées.

Sur cette base de l'existence avérée de l'objectif de retardement du DAN, le Conseil rejette le moyen des parties incriminées selon lequel la longueur de la procédure viendrait notamment du fait que, sans le DAN, la nouvelle norme NBN EN 206-1 ne pouvait pas être appliquée en Belgique (supra, numéro 222). Dès lors que les parties incriminées se sont concertées en vue de retarder l'adoption du DAN, il ne leur est en effet pas permis de prétendre que c'est uniquement par des considérations objectives que s'explique la longueur des procédures concernant la révision de la norme NBN B 15-001; il n'est pas permis non plus de prétendre que la longueur de la procédure concernant l'adoption de la PTV se justifierait par le fait que la PTV ne pouvait pas déroger à la norme et pouvait tout au plus anticiper sur le futur DAN à titre de solution temporaire (supra, numéros 212 et 215).

Alors que la nouvelle norme aurait dû, selon un document émanant de l'industrie, entrer en vigueur en juin 2003 (supra, numéro 220, note de bas de page 12 citant le doc. 431, page 4828), l'entrée en vigueur est retardée jusqu'au 31 août 2004 (adoption du DAN) et même jusqu'à septembre 2004 avec l'octroi de l'ATG définitif, rendu nécessaire dans le prescrit de la nouvelle norme NBN B 15-001 publiée en octobre 2004 (supra, numéros 143 et 145).

232. S'il est vrai que les réunions décisives du Groupe de Travail NBN EN 206-1 du 5 février 2004 et du 5 avril 2004, où il a été décidé d'imposer des limites strictes à l'utilisation du laitier moulu dans le béton BENOR, révèlent qu'une « majorité silencieuse » est méfiante à l'égard du laitier moulu et que cette majorité silencieuse comprend les représentants des régions et les experts neutres (supra, numéro 224), il faut néanmoins constater que ces deux réunions décisives ont lieu près de trois ans après la publication en février 2001 de la norme de transposition belge de la NBN EN 206-1 (supra, numéro 93).

En outre, les intervenants dans le processus de normalisation devaient être bien conscients, dès l'adoption du Guide AT le 13 mai 2002 (supra, numéro 100) et l'octroi d'un ATG provisoire à ORCEM en octobre 2002 (supra, numéro 101), du fait que cet agrément technique ne suffisait pas pour assurer l'entrée sur le marché du laitier moulu d'ORCEM, puisque l'initiative a été prise de rédiger la circulaire 3024 (supra, numéros 114 et 115); et la rédaction de ladite circulaire a mis en lumière l'inadéquation de la norme béton en vigueur à l'époque (supra, numéro 116) et entraîné la suspension de ladite circulaire lors de la réunion du 13 février 2003 du CDCB (supra, numéro 117), réunion au cours de laquelle les membres du CDCB ont reconnu que : « certaines contradictions entre la norme NBN B 15-001 [il s'agit de la version de 1992 de la NBN B 15-001] et le Guide AT constituent un argument pour ne pas tenir compte de l'ATG tant que le béton ne sera pas certifié sous la norme NBN EN 206-1 ... » (extrait du procès-verbal de la réunion du 13 février 2003 du CDCB, doc. 181, pages 2826 – 2829).

233. Quant au moyen des parties incriminées selon lequel la longueur de la procédure résulterait aussi du fait qu'ORCEM ait été omniprésent dans cette procédure et qu'ORCEM ait fait preuve de mauvaise volonté et de son manque de maîtrise du processus de production (supra, numéro 224), le Conseil le rejette parce que la concertation ayant pour but le retardement de l'adoption du DAN et de la nouvelle norme béton constitue une infraction par objet qui peut être constatée même si les retards dans le processus de normalisation peuvent avoir été occasionnés aussi par d'autres facteurs.

En outre, la déloyauté et les mensonges allégués d'ORCEM ne peuvent empêcher le Conseil de s'en tenir aux faits et aux comportements des parties incriminées.

234. Quant au moyen de FEBELCEM selon lequel, si les autres acteurs, y compris ceux ne représentant pas d'intérêts industriels, avaient pris en compte les objections légitimes de l'industrie cimentière dès le début du processus de normalisation et de certification plutôt que d'attendre les discussions au sein du GT NBN EN 206-1 sur le DAN, les instances compétentes auraient pu adopter plus vite les règles qui ont finalement été édictées en 2004 et aucun retard ne se serait produit (supra, numéro 225), le Conseil le rejette sur la base d'extraits du dossier d'instruction mentionnés cités ci-dessus (numéro 231), qui montrent que l'industrie cimentière a eu pour objectif, dès fin 2002, de retarder la publication du DAN (extrait du doc. 431, page 4828, cité supra, numéro 220, note de bas de page 12, contenant un courriel interne à Inter-Béton du 16 décembre 2002 ayant pour objet un retard pour la publication du DAN; extrait du doc. 422, page 4798, cité supra, numéro 220, note de bas de page 14 ; extrait du doc. 423, page 4800, cité supra, numéro 220, note de bas de page 15).

235. Le Conseil constate que, outre une concertation entre les parties incriminées ayant pour objectif de retarder l'utilisation de laitier moulu dans le béton BENOR de manière directe, c'est-à-dire au niveau de l'adoption du DAN, les parties incriminées se sont, parallèlement, concertées pour retarder l'utilisation de laitier moulu dans le béton de manière indirecte, c'est-à-dire par le biais de la hausse de la proportion des bétons devant être couverts par la marque BENOR sur le marché du produit. Cette constatation du Conseil est basée sur deux extraits du dossier d'instruction : le doc. 422, page 4798, courriel interne d'Inter-Béton du 20 février 2003 (cité supra, numéro 220, note de bas de page 14 : « ... Je n'ai pas parlé de l'augmentation du % de béton BENOR car je n'avais pas encore connaissance de ton avis à ce propos on pourrait en rediscuter plus tard ... ») et le doc. 423, page 4800, courriel interne d'Inter-Béton du 18 février 2003 (cité supra, numéro 220, note de bas de page 15 : « Problématique du LMA – Techniquement parlant par la certification BENOR du béton nous pourrions également réduire l'influence du LMA et retarder sa mise en application

... Il faudrait donc pouvoir augmenter (p.e. jusqu'à 50 % au lieu de 25 %) la proportion des bétons qui doivent être couverts par BENOR ... »).

Il apparaît donc du dossier d'instruction que les parties incriminées se sont concertées dans le but d'obtenir une augmentation du pourcentage de béton BENOR dans l'ensemble des produits mis sur le marché final de produit, au moment où l'utilisation de laitier moulu dans la fabrication de béton n'était pas autorisée dans les deux normes NBN EN 206-1 et NBN B 15-001 de telle sorte que l'apposition de la marque BENOR sur le béton à base de laitier moulu n'était pas possible (supra, numéros 65 à 67 et 70 ; Rapport, numéro 142).

Le Conseil en conclut que, vu l'importance alléguée de la marque BENOR (supra, numéros 64 et 78), cette concertation avait pour objectif de limiter et de retarder indirectement l'accès du laitier moulu au marché jusqu'à ce que le laitier moulu soit autorisé tant dans la norme NBN EN 206-1 que dans la norme NBN B 15-001.

236. S'agissant d'une infraction par objet, il n'est pas nécessaire d'examiner les effets concrets sur le marché du béton de cette concertation visant à augmenter le pourcentage de béton BENOR. Le Conseil n'a donc pas à se prononcer sur la question de savoir si l'affirmation d'ORCEM selon laquelle il est impossible pour ses clients de vendre des produits non « bénorisés » aux marchés publics parce

que ceux-ci feraient systématiquement référence à la marque BENOR dans leurs cahiers de charges (supra, numéro 79), est fautive, comme l'avance le CRIC (OE du CRIC, page 79).

Le Conseil n'a pas à se prononcer non plus sur le pourcentage que représentent effectivement les produits de marque BENOR dans le marché du béton prêt à l'emploi (au moins 40 % selon ORCEM (Rapport, numéro 165); 25 % selon le CRIC à l'audience).

Sur la base de cette constatation d'une infraction par objet relative à l'augmentation du pourcentage de béton BENOR poursuivie par des entreprises incriminées, le Conseil rejette le moyen des parties incriminées selon lequel l'auditeur n'aurait rien analysé ni démontré quant aux effets des comportements incriminés des cimentiers sur ORCEM ou pour le marché du BPE en général, en particulier quant à l'importance de la marque BENOR pour l'accès au marché belge sur lequel les centrales à béton certifiées BENOR représenteraient bien moins de la moitié du marché du BPE (Réplique de FEBELCEM du 20 janvier 2012, point 57).

6.3.3.3.2. Concernant le contenu de la norme et du DAN

237. Quant à l'importance de l'enquête publique dont les résultats ont été communiqués au CRIC le 16 décembre 2003 (supra, numéro 227), le Conseil conclut, sur la base des faits exposés ci-avant (supra, numéros 135 et 137), à la pertinence de ce fait.

Quant à l'importance de l'adoption d'un Cmin lors de la réunion du 12 janvier 2004 de la Commission béton de l'IBN (supra, numéro 227), le Conseil constate que cette décision de la Commission béton de l'IBN a été mise en doute par un participant, le représentant du SPF Economie, qui au surplus estime qu'un Cmin ne s'impose que pour les cas où il n'y a pas eu d'ATG (doc. 167, page 2786).

238. Concernant le moyen selon lequel la première référence aux normes françaises date déjà de la réunion du Groupe de Travail NBN EN 206-1 du 8 août 2002 et ne constitue donc pas un comportement opportuniste des parties incriminées en vue des deux réunions décisives du 5 février 2004 et du 5 avril 2004 du Groupe de Travail EN 206-1 (supra, numéro 229), le Conseil a examiné si les parties incriminées se sont concertées dans le but d'inspirer, dans l'élaboration du DAN et de la norme belge, la référence à la norme en vigueur en France (supra, numéro 217).

239. Le Conseil constate qu'une des entreprises cimentières incriminées s'est prononcée dès avril 2002 en faveur de la norme en vigueur en France (doc. 430, page 4826, courriel interne du 30 avril 2002 de Holcim¹⁷). Ce courriel peut se prêter à diverses interprétations. Selon les parties incriminées, il reflète le souhait de l'usage du laitier moulu dans certaines limites, ce qui constitue l'objet même d'actions licites de lobbying (OE de CBR, pages 27 et 33). Pour le Conseil, la phrase « Vu les prix annoncés par [représentant d'ORCEM] cela me paraît économiquement intéressant » est ambiguë, pouvant signifier qu'un mélange avec 30 % de LM est « intéressant pour ORCEM », c'est-à-dire que ce cadre de Holcim croit de bonne foi qu'avec la norme française, le mélange CEM I / LM sera compétitif, ou, alternativement, cette phrase « Vu les prix annoncés par [représentant d'ORCEM] cela me paraît économiquement intéressant » peut signifier « intéressant pour l'industrie cimentière », c'est-à-dire qu'un pourcentage maximum de 30 % pour le laitier moulu exclut le mélange CEM I + LMA du marché occupé par le CEM III.

240. Le Conseil rapproche ce courriel de Holcim du 30 avril 2002 d'un extrait d'un document interne de Holcim du 16 janvier 2004, portant sur la « situation quant à l'usage du laitier moulu en FBN » [France, Belgique, Pays-Bas] (doc. 459, page 4930¹⁸). Ce document peut s'interpréter comme une

¹⁷ « Nous voulons trois conditions sur l'ATG LB [Laitier Broyé] : dosage limité à 30 % de ciment (proposition actuelle d'aller jusque 70 %), facteur k maximum de 0,9 (actuellement proposition de 1,0) et dosage min. C+LB de 300kg/M3 de béton ... Au niveau des pratiques de dosage, le projet ATG veut aller jusque 70 % ce que nous contestons En France le Liant Equivalent autorise jusque 30 % de LB en substitution du ciment Vu les prix annoncés par [représentant d'ORCEM] cela me paraît économiquement intéressant ... ».

¹⁸ «A) Concernant l'usage des additions, il y est déjà prévu :

crainte, en cas de proportion de 70 % de laitier moulu, d'un problème technique de risque, interprétation soutenue par exemple par un courrier de CBR à FEBELCEM sur le danger d'une proportion de 70 % du laitier moulu (doc. 254, page 3156)¹⁹.

Alternativement, les mots « concurrencer sur le plan performantiel » peuvent être interprétés en termes économiques, ce document d'Holcim montrant que l'industrie cimentière, en imposant une proportion maximale de 30 % plutôt que de 70 %, est consciente qu'elle exclut le laitier moulu du marché. A l'appui de cette interprétation, le Conseil relève des témoignages de bétonniers (Rapport, numéro 111, par exemple doc. 772)²⁰ et un document de CBR et Holcim (Rapport numéro 103, doc. 648)²¹.

241. Outre l'incertitude entachant l'interprétation de ces documents, le Conseil constate des divergences entre les parties incriminées concernant l'évaluation technique du dosage du mélange CEM I + LMA.

Un document de FEBELCEM du 20 janvier 2003, contenant un argumentaire contre le projet de Guide AT, mentionne notamment, sous le titre « proposition d'action FEBELCEM » (doc. 624, page 5798) : « C'est là aussi [dans un Document ou Règlement d'Application qui donnerait les conditions à réunir pour autoriser l'ajout de LMA] qu'il faut définir un ajout maximum, bien sûr supérieur aux 30 % et 15 % déjà définis, mais certainement inférieur aux 233 % du Guide (=30/70) : si possible obtenir max 50 % (et 25 % en cas de gel ?). Ce combat devrait être mené au Comité de Direction de la Certification des Bétons ... ».

Le Conseil constate incidemment que lors de l'audience, ORCEM s'est référé à une publication académique américaine concluant aussi que la proportion optimale de laitier moulu dans la fabrication de béton est 50 %.

242. Le Conseil constate qu'entre ce document de FEBELCEM du 20 janvier 2003 et les réunions du GT EN 206-1 du 5 février 2004 et du 5 avril 2004, il y a eu un revirement apparent quant au pourcentage maximum admissible de laitier moulu.

...

Nous devons viser $k < 1$, $Q \leq 30\%$ et des d_{mini} selon la définition ci-dessus. [d_{mini} = dosage minimum en ciment]

B) Conformité du produit

Les fabricants de laitier moulu cherchent à faire admettre un taux d'addition (de SO₃) dans leurs matériaux d'addition ! A 30 % de substitution, comme en France, cela ne comporte pas de risque, par contre si 70 % de substitution était accepté comme ORCEM le recherche, cela permettrait au LMA de concurrencer le CEM III B sur le plan performantiel. Holcim Suisse a pris l'initiative d'animer le réseau Holcim sur ce sujet dès le 23 janvier 2004... »

¹⁹ « In fini, ce guide [Guide AT] nous est largement défavorable sous divers aspects.

- 1) Valeur du facteur k ($k = 1$)
- 2) Possibilité d'ajouter des sulfates au laitier moulu
- 3) Dosage maximal du laitier pouvant aller jusqu'à 70 %

Dans ce dernier cas, quelle pourrait être la répartition des responsabilités en cas de litige sur des ouvrages en béton réalisé à partir d'un mélange de 70 % de laitier et 30 % de ciment ? »

²⁰ «de productiekost van beton wordt bepaald enerzijds in functie van de CEM cement/slag mengverhouding en anderzijds in functie van de relatieve kostprijs van CEM cement en slak. Gelet op deze parameter, bleek het voor [...] op een gegeven moment commercieel interessant om voortaan beton te produceren op basis van gemalen hoogovenslak» (Traduction libre : «le coût de production du béton est déterminé, d'une part, en fonction du dosage entre le ciment CEM et le laitier et, d'autre part, en fonction du prix de revient relatif du ciment CEM et du laitier »).

²¹ « Après une première menace dans les années 95, cette fois, le laitier moulu arrive sur nos marchés. Ne nous faisons pas d'illusion, si le prix intéresse nos clients, chaque tonne consommée viendra en substitution de nos ciments de haut fourneau. Leur bonne réputation sur le marché supprime toute méfiance à l'égard du laitier ».

Selon le Rapport, un signe de ce revirement est le procès-verbal de la réunion du 12 janvier 2004 de la Commission béton de l'IBN (supra, numéro 135) qui insiste sur le principe de précaution à propos du facteur k (Rapport, numéro 238; doc. 3, annexe 55, page 573).

Ce revirement peut être mis en relation avec un document (exposé PowerPoint) de CBR du 10 janvier 2003 (doc. 642, pages 5859 – 5885, en particulier page 5876) contenant des simulations pour comparer le prix des combinaisons CEM I – LMA avec le prix du ciment métallurgique.

Pour un prix du LMA de 50 €/t, le mélange CEM I avec seulement 30 % de LMA n'est pas concurrentiel; avec 50 % de LMA, le mélange CEM I – LMA devient compétitif, c'est-à-dire est moins cher que du CEM III, la différence de prix allant de – 3,4% à – 19 % selon le type (niveau de résistance) et le prix de CEM I.

Pour un prix du LMA de 60 €/t, le mélange CEM I avec 50 % de LMA devient plus cher que le CEM III quand il s'agit de CEM I à haute qualité de résistance et donc de prix élevé ; selon un autre document interne de CBR (doc. 615, page 5735), il faut alors 70 % de LMA pour que le mélange CEM I haute résistance / LMA devienne avantageux par rapport au CEM III (ce qui, pour CBR, présente le risque que les clients (bétonniers) seront tentés de partir d'un CEM I moins cher pour ajouter du LMA ; le béton ainsi obtenu aura donc des résistances nettement plus faibles que du béton fabriqué à base de CEM III, « en tout cas avant 28 jours » (doc. 642, page 5884); supra, numéro 103).

Cet exercice de simulation mené par CBR pour ces deux prix différents du LMA est à rapprocher de la « switching analysis » portant sur le CEM III et le mélange CEM I/LMA (supra, numéro 162)²².

243. Le Conseil constate sur cette base que, certes, la norme aurait pu adopter une proportion maximale de laitier moulu de 50 %, pourcentage qui aurait assuré la compétitivité du mélange LM – CEM I face au CEM III comme il apparaît dans le document de CBR du 10 janvier 2003 pour un prix de LMA de 50€/t, voire 40 %, pourcentage qui aurait assuré la compétitivité du mélange LM –CEM I face au CEM III pour $k = 0,9$ et un prix du CEM III dans la fourchette de 70 à 75 € la tonne (Rapport numéros 100 à 102 ; supra, numéros 51 et 164, note de bas de page 5) ; mais le Conseil observe que ce résultat est très sensible au prix relatif du laitier moulu et du CEM III, et est aussi sensible au prix et à la qualité du CEM I utilisé, et que les considérations économiques et techniques, à savoir la qualité du CEM I et la résistance avant 28 jours, sont liées.

244. Sur la base des faits analysés et de ces considérations, le Conseil décide qu'il ne peut pas conclure avec suffisamment de certitude à l'existence d'une concertation entre les parties incriminées ayant pour objectif l'adoption de la norme française dans le but de rendre non compétitif le mélange CEM I – LMA et d'exclure ainsi le laitier moulu du marché. Il ne ressort pas de la compétence du Conseil de se prononcer sur une évaluation technique du dosage entre CEM I et laitier moulu et de poser un jugement sur le caractère légitime ou non, sur le plan technique, du contenu des normes adoptées qui au demeurant ont été alignées sur la réglementation en matière de pourcentage maximal de cendres volantes à titre d'addition de type II.

6.4. Commercialisation de laitier moulu en dehors de la Belgique par les groupes cimentiers auxquels appartiennent les cimentiers belges incriminés

6.4.1. Analyse de l'auditeur

²² Ces analyses constituent une application de la technique de « switching analysis » en vue d'estimer dans quelle mesure deux produits (d'une part le CEM III, d'autre part le laitier moulu) sont des substituts proches ou, à tout le moins, exercent une pression réciproque sur leur prix. Ces analyses sont une base pour estimer le « diversion ratio » et se réfèrent donc évidemment au concept du SSNIP test. Dans l'exercice du numéro 162, la hausse de prix considérée porte sur le CEM III et est d'environ 5 %. Dans l'exercice de simulation de CBR évoqué ici, la hausse de prix porte sur le LMA et est de 20 %.

245. S'il n'appartient pas à une autorité de concurrence de se prononcer sur les arguments techniques ayant conduit au dosage admissible entre CEM I et laitier moulu, l'auditeur estime que la crédibilité des arguments techniques avancés par les parties incriminées est mise en cause vu la commercialisation de laitier moulu en dehors de la Belgique (USA, Grande-Bretagne, Canada, Mexique, Italie, etc) par les groupes cimentiers auxquels appartiennent les cimentiers belges incriminés (supra, numéro 16).

246. Le dossier d'instruction contient une lettre à en-tête d'ECOCEM signée par Messieurs [...] et [...] d'ORCEM et adressée le 29 novembre 2001 à deux fonctionnaires du MCI (« Ministère des Communications et de l'Infrastructure » ; supra, numéro 76) pour dénoncer la contradiction dans l'attitude des cimentiers belges en particulier de CBR :

« ... Ce qui se passe en Angleterre depuis 1992 est intéressant : le groupe cimentier Heidelberg Cement, à travers sa filiale Castle Cement, produit, vend et fait une large promotion pour le laitier moulu de haut fourneau en conformité avec la norme BS 6699. Cette norme a servi de base pour la rédaction du projet d'agrément belge du laitier moulu dont les exigences pour le laitier sont pratiquement les mêmes que dans la norme BS 6699 [jusqu'à 70 % de laitier moulu].

Les cimentiers ne voient pas de difficultés techniques avec la norme BS 6699 et donc logiquement ils ne devraient pas en voir non plus avec le projet d'agrément technique belge présenté au Groupe spécialisé.

Cette contradiction est d'autant plus flagrante dans le cas du groupe CBR, filiale belge de Heidelberg Cement, dont la Société sœur en Angleterre fait la promotion du laitier moulu de haut fourneau ... » (doc. 3, annexe 6, page 216).

247. L'annexe 2 des OE d'ORCEM contient des copies de sites internet d'Holcim et d'une filiale de Heidelberg (Lehigh Cement Company, cimentier nord-américain acheté en 1977 par Heidelberg; une autre filiale de Heidelberg est aussi citée, Scancem, achetée en 1999), vantant le laitier moulu. ORCEM a prétendu aussi à l'audience que les cimentiers utilisant du laitier moulu pour la fabrication de béton appliquent des pourcentages de laitier moulu plus élevés que 30 % dans certains pays comme la Grande-Bretagne, l'Irlande, les Pays-Bas, la Suède et le Portugal.

6.4.2. Analyse des parties incriminées

248. Concernant l'apparente contradiction dans l'attitude des cimentiers belges, ceux-ci avancent que s'ils ne commercialisent pas dans le Benelux, et en particulier en Belgique, le laitier moulu pour la fabrication du béton alors qu'ils sont associés, par le biais de leur groupe, à la commercialisation du laitier moulu en dehors du Benelux, c'est à cause de leur position innovante et forte dans le CEM III, et de façon plus générale, à cause du fait que c'est dans le Benelux que le CEM III est le plus connu alors qu'il n'est pas répandu dans d'autres pays. C'est donc dans le Benelux que le risque d'amalgame entre le LMA et le CEM III du point de vue des risques techniques en cas d'accident avec du «béton avec laitier granulé » est le plus élevé (doc. 507, cité dans Rapport numéro 105²³ ; ces arguments de CBR sont aussi repris dans doc. page 631, page 5809 et doc. 642, page 5875). Ce point de vue est partagé par CCB (doc. 662, page 6008).

²³ «Le ciment de haut fourneau CEM III n'est pas répandu dans tous les pays. C'est clairement dans le Benelux qu'il est le plus connu [...] Introduire le laitier moulu dans la préparation du béton en l'absence des règles qui ont été arrêtées au niveau du processus de certification et de normalisation aurait permis au producteur de béton de produire (au malaxeur) un liant qui se veut équivalent au CEM III en évitant tous les contrôles et la certification CE obligatoire (puisque le liant final ne peut à aucun moment être prélevé), imposés par ailleurs aux producteurs de ciment [...]. Les problèmes qualitatifs qui n'auraient pas manqué de résulter d'une absence de règles au niveau du béton auraient porté préjudice au client final (consommateur) et auraient de plus discrédité le CEM III en général, celui de CBR en particulier» ;

249. Les parties incriminées avancent que des différences de contexte réglementaire entre les pays peuvent refléter des différences d'exigences et d'expérience : « En 2000, lorsqu'ORCEM a initié des démarches en Belgique ... peu nombreux étaient les pays européens disposant d'une réglementation sur l'usage du laitier moulu dans le béton. Il s'agissait de la Finlande, la Suède, le Royaume-Uni et la France. Les trois premiers disposaient d'une expérience de 25 ans, et seule la France venait de se doter d'une réglementation » (OE de FEBELCEM, point 282).

250. Concernant en particulier la différence de réglementation du laitier moulu entre la Belgique et les Pays-Bas où la norme britannique a été adoptée et prévoit une proportion maximale de 70 % de laitier moulu, elle s'expliquerait par le fait que la procédure de certification pour le laitier moulu mélangé directement dans les centrales à béton est plus poussée aux Pays-Bas qu'en Belgique : « Selon ce système [de certification néerlandais], la certification se passe à deux niveaux, à savoir celui du laitier et celui du béton dans lequel le laitier est élaboré » (réaction de M. [représentant du CRIC] lors de la réunion du 5 février 2004 du GT EN 206-1, citée dans OE de FEBELCEM, point 272 ; voir aussi OE de FEBELCEM, point 284).

6.4.3. Décision du Conseil

251. Le Conseil constate que des parties incriminées sont conscientes de l'affaiblissement de leur position à l'égard du laitier moulu suite à l'apparente contradiction dénoncée par exemple dans la lettre d'ECOCEM adressée le 29 novembre 2001 au MCI (supra, numéro 246). Suite à cette lettre, un fonctionnaire du MCI a consulté la fiche technique de Castle Cement et l'a signalé par courrier électronique aux cadres d'entreprises incriminées impliqués avec lui dans la normalisation et la certification, en insistant sur le fait que Castle Cement faisait partie du même groupe Heidelberg que CBR. Le lendemain du courriel de ce fonctionnaire, un cadre d'une des entreprises incriminées a demandé à ce sujet une réaction de CBR auprès du CRIC : « Ceci pourrait affaiblir notre position vis-à-vis de M. [...] [de l'organisme public belge MCI-DAS] pour l'ATG belge ... réaction encore aujourd'hui de CBR vis-à-vis de [représentant du CRIC] ... s'impose pour que nous restons crédible » (doc. 549, page 5416, courriel du 30 novembre 2001).

252. Quant au moyen des parties incriminées selon lequel la différence de leur politique commerciale entre le Benelux et les autres marchés s'explique par leur position innovante et forte dans le CEM III, jointe au fait que c'est dans le Benelux que le CEM III est le plus connu, le Conseil constate que CBR et la filiale néerlandaise ENCI (l'appartenance d'ENCI et de CBR au même groupe de sociétés étant bien antérieure au rachat de CBR par Heidelberger Cement) sont très satisfaites de leur expérience d'utilisation de laitier moulu sur le marché néerlandais, comme en témoigne une note manuscrite d'un membre de CBR qui mentionne sous les titres ORCEM, ATG Temporaire, Situation Hollande : « Bonne expérience ... Q[ualité ?] du produit : Essais dans ENCI/CBR : impeccable ! » (doc. 622, page 5793).

Le Conseil conclut que la bonne réputation du CEM III de CBR/ENCI n'est nullement un obstacle à la commercialisation de laitier moulu dans le Benelux, en particulier aux Pays-Bas.

253. Concernant les différences de contexte réglementaire entre les pays, elles peuvent certes refléter des différences d'exigences et d'expérience en matière de qualité et de sécurité, mais le Conseil a constaté que, s'agissant des exigences en Belgique en matière de marquage BENOR, les parties incriminées se sont concertées avec pour objectif de requérir la hausse de la proportion des bétons devant être couverts par la marque BENOR sur le marché du produit (supra, numéro 235).

254. Le Conseil décide, sur la base de ces considérations, qu'il existe un doute quant au caractère objectif des prises de position des parties incriminées dans le cadre du processus de normalisation et de certification du laitier moulu en Belgique.

6.5. Le rôle d'Inter-Beton et de la FSBP dans le contexte de l'intégration verticale des cimentiers

255. Du dossier d'instruction, il apparaît qu'Inter-Beton, entreprise par le biais de laquelle des entreprises cimentières incriminées sont verticalement intégrées dans le BPE, est très présente dans les contacts, en particulier les courriels, établis entre les parties incriminées dans le cadre de leur participation au processus de normalisation et de certification (doc. 402, page 4699 ; doc. 413, page 4763; doc. 414, page 4765; doc. 415, pages 4768 et 4769 (cité supra, numéros 199 et 205) ; doc. 421, page 4797 ; doc. 422, page 4798, cité supra numéros 196, 220 note de bas de page 14 et numéros 231, 234 et 235; doc. 423, page 4800, cité supra numéros 134, 220 note de bas de page 15 et numéros 231, 234 et 235 ; doc. 431, page 4828 cité supra, numéros 134, 220 note de bas de page 12 et numéros 231, et 234).

Dans ces documents du dossier d'instruction, il apparaît qu'un ou plusieurs cadres d'Inter-Beton, en particulier Monsieur [...], représentent systématiquement la Fédération professionnelle pour le BPE, la FSBP, devenue FedBeton. Par le biais de cette quasi-identification entre la FSBP et Inter-Beton, et de la culture de contacts entre des entreprises cimentières incriminées et Inter-Beton, l'entreprise Inter-Beton, à l'époque des faits filiale jointe d'entreprises cimentières incriminées, représentait systématiquement les producteurs de béton prêt à l'emploi et, indirectement, des entreprises cimentières incriminées verticalement intégrées, dans les différents organes intervenant dans le processus de normalisation et de certification :

- Au sein du CDCB, la représentation de la FSBP, la voix des producteurs de béton, est assurée surtout par Monsieur [...]. Selon l'auditeur, c'est par le biais de la FSBP, et uniquement par ce biais, que des cadres des trois entreprises cimentières incriminées ont pu assister à des réunions du CDCB (Rapport, numéro 179 et notes de bas de page 178 à 180).
- Au sein du Comité de Direction de la certification du Ciment (CDCC), le Conseil constate le rôle de Monsieur [...] de CCB, comme représentant de la FSBP (doc. 412, page 4760, courriel du 26 juin 2003 d'Inter-Beton à CBR avec les mots « C'est normalement le comité de direction de la certification du ciment qui a suivi cette affaire [groupe de travail sur le LMA] depuis quelques années. Le représentant de la FSBP au sein du comité ciment est [représentant de CCB] » ; doc. 432, page 4831 et doc. 433, page 4833 qui contiennent un échange de courriel du 7 mai 2002 entre Holcim et CBR²⁴).
- Au sein de la Commission béton de l'IBN, la FSBP est présente (Rapport, numéro 170, note de bas de page 159 ; doc. 408, page 4738, déjà cité supra numéros 208 et 209, courriel du 21 août 2003 de Monsieur [...] d'Inter-Beton à CBR²⁵).
- Au sein du groupe de travail de révision du règlement BENOR béton (GTRR), la représentation de la FSBP est discutée dans ce même courriel du 21 août 2003 de Monsieur [...] d'Inter-Beton à CBR (doc. 408, page 4738²⁶).

²⁴ Message de Holcim à CBR : « J'insiste donc sur le fait que les informations que j'ai transmises à [représentant d'Inter-Beton] ont un caractère confidentiel dont il faut limiter la distribution au maximum . En temps que représentant au CDC , M [représentant de CCB] avait pour mission d'en discuter d'un façon discrète au niveau FSBP , BENOR béton ... ». Réponse de CBR à Holcim : « ... [représentant de CCB] a toujours habilement joué le jeu dans la FSBP et nos propos sont de dire que c'est très bien ainsi. Et c'est vrai, une forme de coordination ou de synergie serait bien plus que appropriée, mais cependant en petit comité... ».

²⁵ « Comme il était préférable qu'un représentant de la FSBP (issu d'un groupe cimentier) suive la commission béton de l'IBN, lors de la redistribution des tâches de [...], il avait été convenu avec [...] que [représentant de CCB] prendrait la place de [...] à mes côtés à la commission béton de l'IBN Lors d'une réunion en comité restreint à la FSBP [représentant de CCB] n'avait pas marqué son intérêt pour cette commission et la place est toujours libre. Hors (voir mon mail du 19/08), le PTV 561, relatif à l'utilisation du LMA en remplacement partiel du ciment, sera abordé à la réunion de la commission béton de l'IBN le 08/09/2003 (ce qui montre l'intérêt de participer à cette commission) ... »

- Concernant l'UBAtc, un courriel du 25 juin 2003 d'Holcim à Inter-Beton parle d'une tentative de faire entrer Monsieur [...] d'Inter-Beton en tant que représentant de la FSBP dans le groupe « liants » de l'UBAtc (doc. 412, page 4761)²⁷.

256. Les cimentiers belges verticalement intégrés favorisant l'utilisation du CEM III pour la fabrication du béton (Rapport, numéros 55-56), les représentants d'Inter-Beton et de la FSBP dans le processus de normalisation et certification avaient intérêt à combattre et à retarder l'utilisation de laitier moulu dans la fabrication de BPE, alors que les centrales à béton non intégrées verticalement ne voulaient pas être exclusivement dépendantes de la livraison de CEM III par les cimentiers verticalement intégrés, par crainte de « squeeze » (écrasement) qualitatif » lié à la mauvaise qualité de BPE à base de CEM III (Rapport, numéro 110 ; doc. 772) et préféraient donc garder une option de produire du béton en mélangeant du LMA avec du CEM I (Rapport, numéro 109 et doc. 794 et 776).

257. La chambre conclut à l'existence d'une convergence d'intérêts entre les cimentiers et Inter-Beton et, par le biais de cette dernière entreprise, la FSBP, pour combattre et retarder l'entrée du laitier moulu sur le marché. La chambre conclut que cet objectif a pu être poursuivi par la concertation entre Inter-Beton et les cimentiers dans le cadre de la participation de la FSBP au processus de normalisation et de certification du laitier moulu.

6.6. Le rôle du CRIC

6.6.1. Analyse de l'auditeur

258. Le Rapport retient à charge du CRIC les mêmes griefs que ceux retenus contre les trois entreprises cimentières incriminées et FEBELCEM (Rapport, numéro 390). Ces griefs sont fondés sur des éléments à charge repris dans le Rapport (Rapport numéros 219, 347 à 379 et note de bas de page 437, numéro 382 et note de bas de page 483 ; doc. 527, page 5242 ; Exposé de l'auditeur à l'audience, planches 35, 45 et 46).

L'auditeur a aussi justifié l'incrimination du CRIC sur la base de la responsabilité juridique qu'il encourt en tant qu'organisme de certification (Rapport, numéro 182 ; doc. 56, annexe 3) (Manuel Qualité Certification).

Au niveau de l'instruction, l'informateur ORCEM a incriminé le CRIC au même titre qu'ORCEM a incriminé les cimentiers et FEBELCEM (Rapport, numéro 23). Lors de l'audience, ORCEM a dénoncé les dépassements de pouvoir du CRIC (OE d'ORCEM, page 8 et annexe 1 de ces OE d'ORCEM) et sa fidélité à ses sponsors, les cimentiers, au mépris du Manuel Qualité Certification.

6.6.2. Analyse des parties incriminées

259. Les parties incriminées avancent que le CRIC a eu une attitude favorable au laitier moulu d'ORCEM.

C'est sous l'impulsion de Monsieur [...], [...] du CRIC, qu'en décembre 2002, le CDCB a tenté d'autoriser l'utilisation du laitier moulu en substitut du ciment dans l'élaboration de béton BENOR par la voie de la circulaire 3024 qui contredisait la norme NBN 15-001 (supra, section 6.3.1.2).

Suite au retrait de cette circulaire 3024 en février 2003, il est décidé en mars 2003 au sein de l'IBN et du CDCB d'adopter la PTV 561 (supra, section 6.3.2.2.)

²⁶ « ... Au niveau de la répartition des tâches de [...] il n'y a pas encore de représentant de la FSBP pour le groupe de travail de révision du règlement BENOR béton (GTRR) au CRIC. C'est dans ce groupe que l'on discute des modifications des règlements existants. Ces modifications doivent ensuite être validées, acceptées ou éventuellement modifiées par le comité de direction béton du CRIC (comité auquel je participe) ... ».

²⁷ « ... Tu dois essayer d'y de [sic] rentrer également en tant que FSBP dans ce GT [Groupe spécialisé « liants » de l'UBAtc] ... Pour moi il importe également d'obliger dans ce guide de démontrer l'aptitude à l'emploi du LMA dans le béton, comme pe la CUR 48... ».

260. Les comportements du CRIC qui apparaissent moins favorables au laitier moulu s'expliquent par des considérations objectives et des faits. La non-diffusion de la première version de la PTV 561 et le changement de contenu entre la première et la seconde version de la PTV 561 s'expliquent par les doutes du CDCB quant à sa compétence, par la réception par le CRIC des résultats de l'enquête publique portant sur le premier projet de norme qui était favorable au laitier moulu (supra, section 6.3.2.2) et par la confusion qui a dû régner au CRIC durant le dernier trimestre de 2003 du fait que le CRIC était mis sous pression par ORCEM qui prétendait que son produit serait incessamment mis sur le marché (Pièce FEBELCEM numéro 12 page 2, point III) mais alors que le CRIC était dans l'attente du procès-verbal de la réunion du Comité de la Marque du 3 octobre, procès-verbal qui n'a été rédigé que le 8 décembre 2003 (OE de FEBELCEM point 238 ; doc. 199, page 2876, point III).

A l'appui de ce moyen, les parties incriminées se réfèrent encore notamment à deux documents liés entre eux : un document « Documentation pour réponse au message du 10/09/04 de Mr [représentant du Comité de la Marque] à Mr [représentant du CRIC] » (doc. 199, page 2876), document élaboré par ou pour Monsieur [représentant du CRIC] pour préparer l'autre document « Courrier de M. [...] (CRIC) à M. [...] (Comité de la marque) en date du 16 septembre 2004 » (Pièce FEBELCEM numéro 12). Ces deux documents du CRIC ont pour objet de répondre à des accusations formulées par ORCEM à l'égard du CRIC et à des demandes d'éclaircissement de la part de l'IBN, en particulier concernant la non-publication du texte de la PTV 561 (supra, numéro 137).

Sur la base de ces documents, les parties incriminées insistent en particulier sur la date du 16 décembre 2003 où, d'une part, le président du CDCB, M. [...] (Région flamande) donne un avis positif pour la publication de la PTV dans sa version favorable au laitier moulu (doc. 199, page 2876, point IV ; OE de FEBELCEM point 239), et d'autre part, le CRIC reçoit les résultats de l'enquête publique sur le futur DAN, en particulier une lettre de SECO du 11 décembre 2003 à la Commission béton (supra, numéros 135 et 227. Pièce FEBELCEM numéro 12 page 2, point V [qui commence par « En date du 16 décembre 2004 » : il s'agit d'une erreur de Monsieur [représentant du CRIC], il veut dire : 16 décembre 2003]).

Les parties incriminées veulent ainsi démontrer que la réception par Monsieur [représentant du CRIC] le 16 décembre 2003 des critiques de SECO est la cause d'un revirement du CRIC à l'égard du laitier moulu, comme en attestent les extraits suivants des OE de FEBELCEM:

- «Un de ces documents en particulier (lettre de SECO du 11 décembre 2003 à la Commission béton de l'IBN) s'inquiète du manque de précautions prises lors de la mise en œuvre de liants nouveaux dans le béton et demande instamment à l'IBN de prévoir des mesures complémentaires en ce sens dans la future norme belge. Le Comité de la Marque ayant stipulé dès le début de la procédure, que le PTV 561 doit être mis en ligne avec le futur document d'application national, le CRIC décide de surseoir à la diffusion du document [ce document est la version d'avril/juin 2003 de la PTV favorable au laitier moulu] dans l'attente d'une prise de décision de la Commission béton de l'IBN » (Pièce FEBELCEM numéro 12 page 2, point V).
- « Le 05/01/04, le CRIC décide de postposer la publication du PTV 561 [version d'avril/juin 2003 de la PTV] suite à la réception, le 09/12/03 (...) et le 16/12/03 (...), de deux documents dont le contenu remet en cause les conditions d'utilisation du LMA Le PTV 561 étant amené à disparaître dès la publication de la NBN B15-001 : 2004, son contenu doit être similaire aux directives de la future NBN B15-001 : 2004.

Lors de la réunion du 12/01/04 de la Commission béton de l'IBN, il est demandé au GT EN 206-1 de se réunir afin de prendre en compte, entre autres, les remarques concernant le LMA (...) » (souligné dans le document cité) (doc. 199, page 2876, point V ; OE de FEBELCEM point 240).

261. Sur cette base, les parties incriminées tendent à démontrer que l'apparent revirement du CRIC et de [...] Monsieur [...] en défaveur du laitier moulu au dernier trimestre de 2003, est en fait provoqué

exclusivement par des faits et des considérations objectives, techniques, relatives à la sécurité des ouvrages d'art. De ce fait, quels que soient les contacts entre Monsieur [représentant du CRIC] avec les entreprises cimentières et l'association d'entreprises incriminées, l'attitude du CRIC et de Monsieur [représentant du CRIC] en particulier à partir du 16 décembre 2003, n'est pas le résultat de l'influence de l'industrie cimentière sur lui ou le résultat d'une connivence entre l'industrie cimentière et lui et ne peut pas constituer une participation à une entente.

A l'appui de l'indépendance dont ont fait preuve le CRIC et [...], les parties incriminées mettent en exergue la dissension entre d'une part le CDCB qui est convaincu par les arguments de SECO contre le laitier moulu, et d'autre part Monsieur [représentant du CRIC] qui critique SECO : « [...] du CRIC critique SECO et conteste ses positions (pourtant proches de l'industrie cimentière) (ex : réunion du 13 février 2003 où CD Certification suit SECO malgré réfutation par [...] CRIC) » (Présentation de FEBELCEM à l'audience, planches 12 et 13, 2eme point ; OE du CRIC, page 92). Les statuts et le rôle du CRIC concourent aussi à son indépendance (Présentation de FEBELCEM à l'audience, planches 12, 13 et 25 ; OE du CRIC page 67).

6.6.3. Décision du Conseil

262. Concernant l'argument des parties incriminées selon lequel le CRIC et [...] ayant pris des positions favorables au laitier moulu à l'occasion de la circulaire 3024 et de la PTV 561, ils ne sont nullement influencés par la pression des cimentiers ou par une connivence avec les cimentiers, ces attitudes ou initiatives du CRIC et de [...] favorables au laitier moulu peuvent s'expliquer plutôt par la menace crédible que font peser sur le CRIC les plaintes et pressions d'ORCEM, parfois même relayées par l'IBN.

Ces plaintes et pressions provoquent au CRIC et chez [...] la crainte de perdre son agréation, et/ou de ne plus se voir confier le mandat de certification pour le béton, ou de se voir infliger des amendes, comme en atteste un courriel de Monsieur [représentant d'Inter-Béton] du 1^{er} avril 2003 (doc. 416, pages 4770 – 4771 ; déjà cité supra, numéro 220, note de bas de page 16 et numéro 231) : « ... je crois que l'on peut interpréter la position du CRIC comme suit : Le CRIC et en l'occurrence [représentant du CRIC], [...], a peur de toute implication judiciaire. Il a peur de toute plainte qui pourrait être portée devant les tribunaux par un producteur réclamant des dommages pour le blocage de l'utilisation d'un de ses produits ... [représentant du CRIC] pour éviter tous ces problèmes cherche à se couvrir par tous les moyens possibles. A faire porter la responsabilité du refus par une autre autorité ... SECO est déjà suffisamment intervenu contre le LMA ... depuis le début le CSTC supporte le LMA et fait les tests pour ORCEM. Stratégiquement parler de laisser certifier le béton avec du LMA par le CSTC, cela pourrait s'avérer également être très dangereux ... Le CSTC est également comme le CRIC un centre « De Groot » ... Si on fait de la fiction, on pourrait raisonnablement imaginer que dans un futur relativement proche le CRIC ne serait plus mandaté pour certifier les bétons ... et que le CSTC pourrait s'en charger ou bien déléguer cela à une instance plus « libre » qu'actuellement le CRIC ??? » (Voir aussi doc. 431, page 4828, mail d'un cadre de CBR à [représentant d'Inter-Béton] : « ... [représentant du CRIC] aurait « paniqué » suite à cette plainte déposée par ORCEM. Cette plainte aurait pu signifier pour le CRIC le retrait de son agréation ... »).

Un exemple concerne la version d'avril/juin 2003 de la PTV favorable au LMA (doc. 630, page 5808) : « ... Blijkbaar kan [représentant du CRIC] niet wachten tot juni 2004 omwille van de zware boetes die hem (en de CRIC) als een zwaard van Damocles boven het hoofd hangen ... »).

263. Le Conseil observe que l'industrie cimentière a eu avec le CRIC et [...] des contacts, surtout entre avril 2002 et octobre 2003, alors que Monsieur [représentant du CRIC] non seulement devait être en tant que [...] CRIC un participant impartial par rapport aux quatre parties représentées au CDCB (producteurs de béton ; utilisateurs ; organismes publics ; groupe des experts), mais en outre était le président du GT EN 206-1.

Outre le courriel de Monsieur [représentant du CRIC] du 18 avril 2002 (cité et interprété supra, numéros 179 et 180) concernant des manœuvres de retardement de trois ans dans le cadre de la rédaction du Guide AT (doc. 570, pages 5477 – 5480), le Conseil se réfère aux extraits suivants d'un courriel d'Inter-Beton du 13 juin 2003 à CBR et Holcim, contenant le compte-rendu d'un entretien téléphonique avec Monsieur [représentant du CRIC] (Doc. 415, pages 4768– 4769, cité supra, numéros 199 et 205 ; Rapport, numéro 318 et Réplique de l'auditeur, numéro 98) :

“Je viens d'avoir un entretien téléphonique avec [représentant du CRIC]. Il me signale ceci :

- Mr [représentant de la Région flamande] [président de la réunion du CDCB du 17/06/2003] a demandé de distribuer au cours de la séance de mardi le projet de PTV pour l'utilisation du LMA
- Ce PTV distribué en séance sera unilingue
- Comme convenu avec [...] [CCB] (qui sera présent à la réunion), je ferai part de mon étonnement de voir un PTV contredire ce qu'a décidé le comité de la marque (PTV conforme à la NBN B15-001) et au comité béton qui dit que le LMA doit être considéré comme une addition de type II
- [...] [CRIC] m'a déjà signalé qu'il réagira en signalant que le document devra être de toute façon (être) validé par la commission béton et le comité de la marque de l'IBN
- Je lui ai signalé qu'il serait préférable que l'on en reste là et que l'on ne doive pas aller avec le PTV à l'IBN.
- Pour retarder le processus [adoption du PTV sur le LMA], les membres de la FSBP (dont je fais partie) s'étonneront également de voir atterrir sur la table un document dont la FSBP n'a pas encore pu prendre connaissance. Ce document devrait donc d'abord être discuté au sein de la commission technique de la FSBP avant de pouvoir être validé au CRIC. Cependant, comme le texte correspond au document qui a déjà été discuté à plusieurs reprises, il est possible que certains membres ([...] [[...] commission technique FSBP] et [...] [[...] de la commission technique de la FSBP]) soient pressés de voir ce PTV aboutir.

Je vous tiens au courant de l'évolution ».

Pour l'auditeur, ce document « met en avant la concordance de volontés et la concertation entre les parties incriminées. (...) Ce document révèle que le CRIC, CCB et Inter-Beton se sont accordés sur leur position relative [à la] PTV à défendre lors d'une future réunion du CDCB du CRIC le 17 juin 2003 au cours de laquelle le projet de PTV allait être discuté » (Rapport numéro 318). Il s'agit de la version du projet de PTV 561 (dite « version d'avril/juin 2003 ») favorable au laitier moulu.

D'après l'auditeur (Rapport numéro 319 ; Réplique de l'auditeur, numéro 98 ; planche 54 de l'exposé de l'auditeur à l'audience du 1^{er} février 2012), ce scénario a été mis en œuvre (voir aussi supra, numéro 123).

264. Concernant la dissension entre le CDCB et Monsieur [représentant du CRIC] soulignée par les parties incriminées à l'appui de leur argument d'indépendance du CRIC et de [...] (supra, numéro 261), le Conseil constate qu'en interne, les cimentiers ont violemment reproché à [représentant du CRIC] d'avoir critiqué SECO, comme en témoigne l'extrait de notes manuscrites sur du papier à « entête » de CBR relatives notamment à la réunion du CDCB du 13 février 2003 (Doc. 636, pages 5842-5843)²⁸.

²⁸ « réunion du 13-02-03

Je ne comprend[s] pas pourquoi tu

- 1) tu attaque[s] une alliée comme SECO
- 2) distribue le projet de Probeton
- 3) tu [prend] la défense de ORCEM

265. Dans la controverse concernant le rôle du CRIC dans le processus de normalisation et de certification (prépondérant selon l'auditeur (Réplique de l'auditeur, numéro 151), circonscrit selon les parties incriminées (Réplique de FEBELCEM du 20 janvier 2012, point 63)), l'argument du CRIC selon lequel l'agrément technique ATG est de la responsabilité de l'UBAtc et le CRIC est donc hors de cause pour les griefs concernant le Guide AT et l'agrément technique, est théoriquement pertinent.

Cependant, le dossier d'instruction contient un courriel du 18 juillet 2000 d'Holcim, courriel dont le contenu est révélateur à tout le moins d'une connivence entre les cimentiers et le CRIC sur le sujet du Guide AT (doc. 474, page 5062 ; cité supra, numéro 178, note de bas de page 6) : « Belgique : pas de nouvelles sur la demande d'un ATG pour du laitier broyé Le MCI a demandé 250 000BEF comme frais pour la rédaction d'un Guide ATG sur l'utilisation du Laitier Broyé , mais n'a jamais eu de réponse Bonne action de la part du CRIC ... » (le Conseil souligne).

En outre, le CRIC est impliqué au sein du « GT Normalisation » au sein de FEBELCEM, comme en témoigne un courriel du 21 octobre 2002 de Holcim adressé à CCB, CBR et au CRIC dans lequel Holcim indique « comme convenu en GT Normalisation, je vous transmets les remarques communes de [représentant d'Holcim] et moi-même sur le projet de BRL xxxx' ... [dont le fichier pdf est joint] » (doc. 420, pages 4791 et 4792 ; Rapport, numéro 354). Or, les membres du GT Normalisation étaient représentés au sein du comité de rédaction du guide d'agrément technique « laitier moulu », certes à titre purement consultatif (doc. 541, courriel de CBR de mai 2002, cité supra, numéro 179).

266. Quant à l'argument avancé par le CRIC à l'audience selon lequel, le rôle du CRIC étant limité à la certification par rapport à la marque collective BENOR (avec l'IBN), et les produits d'ORCEM n'étant pas encore « normalisés » durant la période d'infraction alléguée, le CRIC n'intervenait pas à l'égard d'ORCEM mais seulement à l'égard des bétonniers, le Conseil conclut que cet argument n'est pas décisif parce qu'il ne prend pas en compte la discussion relative au retardement de la rédaction et de l'adoption du DAN de la nouvelle norme européenne (supra, sous-section 6.3.3.3.1), retardement dans lequel le rôle qu'a pu jouer le CRIC est pour le moins ambigu.

267. D'une part, il apparaît du dossier d'instruction que, outre la tentative de donner au laitier moulu d'ORCEM l'accès à la marque BENOR par le biais de la circulaire 3024 puis de la P6V 561, Monsieur [représentant du CRIC] aurait eu la volonté d'accélérer la procédure d'adoption du DAN mettant en application en Belgique la norme européenne du béton qui autorise le laitier moulu et ouvre la voie à la « bénorisation » du produit d'ORCEM, comme en atteste le courriel d'Inter-Béton du 9 octobre 2003 (doc. 402, page 4699, dont un autre extrait est cité supra, numéro 213) : «Il serait judicieux de rappeler que c'est le CRIC lui-même qui pousse pour la mise en application au pas de charge de l'EN 206-1. Depuis Prague, nous savons que la France ne sera pas prête. Cependant, c'est le CRIC qui, par l'intermédiaire de [...] [représentant du CRIC], demandait lors de la réunion de l'IBN béton du 08/09/2003 de raccourcir le temps de l'enquête pour le DAN Belge (document NBN B15-XXX). Les producteurs de béton ne sont pas pressés pour la mise en application de l'EN 206-1. Je souhaiterais avoir votre avis sur ce qui précède et sur les actions concertées à entreprendre ».

4) tu voudrait rapidement

tu avait [sic] un black-out ??

Il a fallu se taire !! Quelle mo(p)uche t'a piqué

D'ailleurs quel est le rôle du CRIC dans ce comité = direction du CRIC et pas organisme de recherche

Quand j'ai entendu les commentaires de

[...] [[...] de SECO ?] et de [...] [[...] d'Inter-Béton ?]

J'étais abasourdi

Après avoir entendu ton point de vue, ta défense, ta justification je voudrait [sic] prendre des décisions sur les actions à suivre (et qui seront respectées par tout le monde ici présent !)

268. D'autre part, le CRIC a pu se joindre au GT Normalisation, qui a participé à l'objectif de retarder l'adoption du DAN (supra, numéro 219 ; doc. 398, page 4686, cité supra, numéro 220, note de bas de page 13; doc. 482, page 5111, cité supra, numéro 220).

Et en ce qui concerne l'élaboration du contenu du DAN et de la nouvelle norme NBN B 15-001 de 2004, c'est certes la responsabilité de l'IBN, et non pas du CRIC, mais il y a lieu de souligner le rôle joué par le Groupe de Travail EN 206-1 au sein duquel ont eu lieu les réunions capitales du 5 février 2004 et du 5 avril 2004 qui ont pris les décisions cruciales défavorables au LMA, et ce groupe de travail était présidé par Monsieur [représentant du CRIC].

Certes, Monsieur [représentant du CRIC] justifie lui-même cette apparente confusion des rôles : « Cherchant à toutes fins à mettre le CRIC en cause, ORCEM b.v. procède à une assimilation facile entre le CRIC et le président du groupe de travail, qui n'est autre que le porte-parole de [...] (et par hasard [...] CRIC) ... » (Pièce FEBELCEM numéro 12 page 3, point VII).

Cependant, ce n'est pas un hasard si la même personne cumule les fonctions [...] CRIC et de porte-parole de [...].

269. Que le GT Normalisation, et par ce biais le CRIC, ait pu participer à l'objectif de retarder l'adoption du DAN, affaiblit voire réfute l'argument implicite du CRIC selon lequel la seule source possible de responsabilité du CRIC au regard du droit de la concurrence résiderait dans l'activité du CDCB.

Cet argument permet au CRIC de souligner, dans le cadre de cette prémisse, que les pouvoirs de certification sont certes délégués aux différents Comités de Direction (CDCB dans le cas du béton) mais que le CRIC ne fait qu'héberger ces Comités de Direction et en assurer le secrétariat. Dès lors, selon ce raisonnement, le CRIC a certes une responsabilité civile pour l'activité de ces Comités de Direction créés par le CRIC, mais il n'est pas responsable du point de vue du droit de la concurrence parce que le CRIC lui-même n'a pas de pouvoir décisionnel au sein du CDCB et que ces différents Comités de Direction, dont le CDCB, sont composés de membres ayant des intérêts divergents. Ainsi dans le cas du CDCB, outre les bétonniers, il y a des organismes publics, des représentants d'utilisateurs, des producteurs de granulats.

270. Un moyen du CRIC est fondé sur le fait que l'auditeur ne retient aucun grief d'infraction après septembre/octobre 2004, ce qui mettrait le CRIC hors de cause puisque l'attitude hostile alléguée de Monsieur [représentant du CRIC] à l'égard du LMA ne s'est manifestée que fort tard, à partir de la fin 2003, et était basée sur des arguments techniques.

Le Conseil rejette ce moyen parce que le grief de l'auditeur consiste à retenir l'infraction de début 2000 à septembre/octobre 2004 au moins (infra, numéro 278).

271. Sur la base de ces considérations, le Conseil conclut à une infraction au droit de la concurrence dans le chef du CRIC, en dépit des pressions contradictoires dont le CRIC et [...], M. [représentant du CRIC], ont fait l'objet d'une part de l'industrie cimentière, d'autre part d'ORCEM. Ces pressions s'exerçant sur le CRIC et/ou [...], Monsieur [représentant du CRIC] ne constituent pas une exonération en regard du droit de la concurrence puisque le CRIC et [...] avaient toujours la possibilité de se comporter de manière autonome.

VII. Conclusion sur la constatation de l'infraction alléguée

272. Des éléments de fait rassemblés pendant l'instruction et mentionnés dans ce qui précède (par exemple, doc. 402, page 4699 ; doc. 408, pages 4738 et 4742 ; doc. 414 ; doc. 432, page 4831 ; doc. 483 ; doc. 541 ; doc. 636), la chambre conclut que les entreprises CCB, CBR, Holcim, FEBELCEM, en coopération avec le CRIC, sont intervenues dans le processus de normalisation et certification relatif à l'utilisation du laitier moulu d'ORCEM dans le béton prêt à l'emploi, notamment sous la

marque BENOR, selon des modalités qui ont amené ces entreprises incriminées à se concerter. La chambre constate le rôle joué par les fédérations professionnelles, et pas seulement par FEBELCEM, dans le processus de normalisation et certification, en particulier par leur présence, avec le CRIC, au sein du groupe spécialisé « liants » de l'UBAtc (supra, numéro 96 et section 6.2). Au sein de l'industrie, les sujets liés à la normalisation et certification sont traités par un groupe de travail dénommé « GT normalisation » de FEBELCEM rassemblant les trois cimentiers ainsi que le CRIC. Les fédérations professionnelles sont représentées par des cadres de leurs sociétés membres, le plus souvent, les trois entreprises cimentières (Rapport, numéro 170 – 174). Il en va ainsi, pour le groupe spécialisé « liants » de l'UBAtc, de la Fediex (Fédération belge de l'Industrie Extractive) et de Belfill (Fédération belge du Filler) représentées par des cadres de CCB (Rapport, numéro 174, note de bas de page 170 ; doc. 412, page 4761).

273. Le Conseil relève encore la grande présence de FSBP (devenue FedBeton) par le biais de la présence d'un ou de plusieurs cadres d'Inter-Beton dans le processus de normalisation et certification (supra section 6.5).

274. Cette concertation a eu pour objet et pour effet au moins potentiel de retarder l'adoption du guide d'agrément (Guide AT) portant sur le laitier moulu, et de retarder des référents normatifs, la PTV 561 et le document d'application nationale (DAN), permettant d'utiliser le laitier moulu dans le béton prêt à l'emploi sous la marque BENOR. Les pratiques concertées ont ainsi eu pour objet anticoncurrentiel et aussi pour effet au moins potentiel de retarder la normalisation et la certification du laitier moulu d'ORCEM et par là de retarder l'entrée, sur le marché, du béton avec du laitier moulu en remplacement partiel du ciment gris CEM III pour la fabrication de BPE (béton prêt à l'emploi) à la bétonnière. De ce fait, la concertation entre les différentes parties incriminées a eu pour objet et pour effet au moins potentiel, de maintenir les positions importantes du ciment CEM III au détriment du laitier moulu sur le marché belge du ciment gris et du BPE et donc d'assurer un protectionnisme pour le ciment CEM III et pour les producteurs de CEM III qui ont une forte position sur le marché belge et sont intégrés verticalement. Ce protectionnisme pour le ciment CEM III a eu pour effet au moins potentiel de :

- cloisonner tout ou partie du marché belge du ciment gris;
- réduire le choix des utilisateurs de béton prêt à l'emploi ;
- créer ou du moins renforcer les barrières à l'entrée sur tout ou partie du marché belge du ciment gris et retarder artificiellement la diminution de la demande pour le ciment gris CEM III pour le débouché des centrales à béton;
- retarder l'arrivée d'un nouveau produit concurrentiel, en l'occurrence le laitier moulu (doc. 431, page 4828), avec le risque d'un effet indirect de maintien de prix élevés pour le béton prêt à l'emploi.

De ce fait, l'intervention des parties incriminées dans le processus de normalisation et certification lié au laitier moulu a été au-delà de l'objectif de normalisation et s'est déroulée d'une manière qui va au-delà de la pratique normale d'un lobbying. Le Conseil rejette l'argument de FEBELCEM selon lequel le recours que fait le Rapport aux intentions subjectives qu'il prête aux parties serait un subterfuge de l'auditeur pour, premièrement, invoquer la jurisprudence relative aux cartels en vue de contourner l'exception de lobbying et prétendre que la légitimité des démarches de lobbying pourrait être remise en cause par les intentions subjectives prêtées aux parties et, deuxièmement, analyser les démarches de lobbying en termes de restrictions par objet.

Les actes et le comportement reprochés aux entreprises cimentières concernées et à leur association relèvent d'accords et/ou de pratiques concertées ayant pour objet l'exclusion d'ORCEM, et se distinguent ainsi du lobbying. A cet égard, il est déterminant que les entreprises cimentières et leur association ont participé elles-mêmes à la fixation des référents normatifs, en participant aux différents

organes consultatifs et décisionnels, par exemple le groupe « liants » de l'UBAtc (supra, numéro 96) et le groupe « producteurs » au sein du CDCB (supra, numéro 88) via la FSBP (supra, numéros 255 à 257). Leur rôle ne se limitait dès lors pas à influencer ces organes.

Cette intervention des entreprises incriminées constitue un accord et/ou une pratique concertée qui est restrictif de concurrence par sa nature ou son but au sens de l'article 2, §1^{er}, de la LPCE et 101, §1^{er}, du TFUE (infraction par objet), même si les retards dans le processus de certification et de normalisation peuvent avoir été causés également par d'autres facteurs.

Il s'agit d'une infraction unique et continue.

275. S'agissant d'une infraction par objet, il n'est pas nécessaire d'examiner les effets concrets des comportements incriminés (accord et/ou pratiques concertées) sur la durée du processus de normalisation et certification, sur la position d'ORCEM et les dommages qu'elle aurait subis et sur le marché du ciment gris et du BPE en général.

276. Pour cette raison, le Conseil rejette le moyen du CRIC selon lequel, quel que soit le jugement que porterait le Conseil quant à l'existence d'une infraction par objet, il n'y aurait pas d'effets des pratiques incriminées dans la mesure où, d'une part, le béton marqué BENOR, qui seul poserait un problème de normalisation et certification en rapport avec le laitier moulu, ne représenterait qu'un pourcentage limité du marché du BPE, et, d'autre part, pour le marché du béton préfabriqué sur lequel ORCEM est présent, il n'y a pas de problème de normalisation et certification en rapport avec le laitier moulu.

S'agissant d'une infraction par objet, le Conseil décide que la question de savoir dans quelle mesure le retard subi par ORCEM pour obtenir les normalisations et certifications nécessaires à son entrée sur le marché serait également dû ou non aux comportements d'ORCEM elle-même, n'est pas pertinente, l'infraction par objet pouvant être constatée même si les retards dans le processus de certification et de normalisation peuvent avoir été causés également par d'autres facteurs (supra, numéro 233).

277. Le Conseil décide pour la même raison que n'est pas pertinente la question de la mesure exacte de la durée du retardement occasionné dans la procédure de normalisation et de certification, retardement allégué qui serait mesuré, sur la base de la détermination des dates exactes, respectivement, du début et de l'aboutissement de la procédure de certification et normalisation en Belgique, et par comparaison avec la durée de la procédure analogue suivie aux Pays-Bas (supra, numéro 182).

Le Conseil constate au demeurant que la détermination de ces deux dates est entachée d'incertitudes (supra, numéro 183) et qu'en ce qui concerne en particulier la date de début du processus de normalisation et de certification en Belgique, c'est avec beaucoup d'insistance que les parties incriminées invoquent leur moyen que la date de début retenue par l'auditeur, soit la demande initiale d'ATG d'ORCEM le 12 octobre 1999, est incertaine (supra, numéro 94) et que la véritable date de début est la mi-mai 2001 (supra, numéro 183), soit un moyen qui, s'il était accepté, effacerait un an et demi de la durée de la procédure de certification.

Le Conseil rejette le moyen des parties incriminées selon lequel le retard dans le processus de normalisation et de certification, en particulier l'octroi de l'ATG définitif, a non seulement été provoqué par ORCEM lui-même mais lui a même été profitable puisqu'ORCEM pouvait continuer à travailler avec des ATG limités moins contraignants entre le 4 octobre 2002, date d'octroi du premier ATG provisoire et le 6 septembre 2004, date d'octroi de l'ATG définitif. Ce moyen des parties incriminées se base sur une analyse des effets anticoncurrentiels des comportements incriminés des cimentiers et ne répond pas au grief d'une infraction par objet (supra, numéro 186).

Dans la mesure où ce moyen tend à prouver qu'il y aurait eu une absence totale d'effets et que, de ce fait, l'infraction par objet alléguée n'a pas pu avoir pour effet au moins potentiel une restriction de la concurrence, le Conseil décide que la date d'octroi du premier ATG provisoire, le 4 octobre 2002, a pu

avoir un effet au moins potentiel, attendu que le Guide AT avait été adopté cinq mois auparavant le 13 mai 2002 (supra, numéro 100), attendu qu'il apparaît du dossier d'instruction que la concertation et le combat des parties incriminées contre le laitier moulu ont commencé deux ans avant l'adoption le 13 mai 2002 du Guide AT (doc. 432, page 4831, courriel du 7 mai 2002 d'Holcim à CBR, cité supra, numéro 178 et infra, numéro 283 ; doc. 430, page 4626, courriel interne d'Holcim, cité supra, numéro 178 et infra, numéro 283), attendu que, selon les parties incriminées elles-mêmes, la véritable date de début du processus de certification est la mi-mai 2001 (supra, numéros 174 et 183), et attendu que, selon l'auditeur, la demande initiale d'ATG d'ORCEM date du 12 octobre 1999 (supra, numéros 94 et 183 ; infra, numéro 278).

VIII. Période infractionnelle

8.1. Analyse de l'auditeur

278. Dans la logique du Rapport qui constate une infraction par objet, la détermination de la période infractionnelle est basée sur les dates des accords et/ou pratiques concertées.

Concernant le début, l'auditeur le situe dans le courant de 1999 et, par approximation, début 2000. Selon des pièces du dossier d'instruction, la date peut être fixée dans le courant d'avril 2000 (doc. 430, page 4826, cité supra, numéro 178, note de bas de page 10; doc. 433, page 4831).

Concernant la fin de la période infractionnelle, l'auditeur la détermine sur la base de l'aboutissement de la procédure de normalisation et de certification, par l'octroi de l'ATG définitif et la publication de la nouvelle norme NBN B 15-001 : 2004, soit en septembre/octobre 2004 (Rapport numéro 390).

Selon le Rapport, la période infractionnelle s'étend donc du début de l'année 2000 à au moins septembre/octobre 2004 (supra, numéro 17).

279. ORCEM a lors de l'audience cité deux dates concernant le début de la période infractionnelle : le 13 mai 2002, date d'adoption du Guide AT qui aurait fait l'objet d'une « tactique de destruction » de la part des cimentiers et le 13 février 2003, date de la suspension/annulation de la circulaire 3024 (supra, numéro 117). Dans les calculs que fait ORCEM des dommages qu'elle aurait subis, c'est la date du 13 février 2003 qui est retenue.

280. ORCEM considère que les pratiques de fermeture du marché et d'exclusion du LMA ont perduré jusqu'à au moins la date de rédaction de ses observations écrites en vue de l'audience du 1^{er} février 2012.

Le Conseil comprend le raisonnement d'ORCEM de la façon suivante.

Il paraît d'abord qu'un point important dans le raisonnement d'ORCEM est son affirmation selon laquelle le projet de révision de la norme NBN B15-001 qui était favorable au LMA (proportion maximale de laitier moulu de 70 % de LM et coefficient k égal à 1) aurait été « finalisé **fin 2003** par cette même Commission Béton » (doc. 45, courriel d'ORCEM du 18 octobre 2009, annexe 2, page 1940. ORCEM souligne en gras), affirmation reprise dans l'annexe 3 des OE d'ORCEM : « **Décembre 2003** La Commission Béton examine le projet de l'adaptation belge de la EN 206 (NBN B15-001) : il y est prévu l'utilisation de LMA jusqu'à 70 % (k = 1), ce projet est accepté » (ORCEM souligne en gras).

Ensuite, il n'y aurait toujours pas, selon ORCEM, de norme belge adéquate pour l'utilisation du laitier moulu dans le béton comme en témoignent les extraits suivants :

- Plainte d'ORCEM du 28 septembre 2006, doc. 25, page 1343 : « En Belgique, plus de six ans après la demande de normalisation, le laitier moulu n'a toujours pas de norme pour être utilisé sans handicap dans les bétons prêts à l'emploi ... en effet, Orcem reste exclu[s] de toute possibilité, économiquement viable, de fournir du laitier pour la fabrication de béton prêt à

l'emploi comportant la marque BENOR. Ceci équivaut à une exclusion d'environ la moitié du marché du béton en Belgique » (le Conseil souligne).

- OE d'ORCEM, page 4 : « L'existence de la norme EN 197, en l'absence d'une norme nationale adéquate pour son utilisation dans le béton, confère aux cimentiers le monopole²⁹ de l'utilisation du laitier » (le Conseil souligne).

Pour le Conseil, ces deux extraits expriment la thèse d'ORCEM selon laquelle le choix, dans la norme NBN B15-001 : octobre 2004, de se référer à la norme en vigueur en France est contraire au droit de la concurrence parce que ce choix apparemment technique bloque économiquement l'entrée du laitier moulu ; selon cette interprétation, ORCEM se référerait implicitement à une « switching analysis » (supra, numéros 51, 162 et 164, note de bas de page 5).

Cette interprétation repose sur l'extrait suivant : « La contre offensive de l'industrie cimentière belge s'organise avec le soutien de l'industrie cimentière française. Sans aucune justification technique, le taux d'utilisation du LMA tombe de 70 à 30 % (k = 0,9), voire 15 % en milieu agressif ... » (extrait de l'annexe 3 de OE d'ORCEM).

Sur cette base, pour ORCEM, la période infractionnelle s'étend au-delà d'octobre 2004. Au demeurant, d'après le CRIC à l'audience, c'est parce que l'auditeur a refusé de voir une infraction au-delà d'octobre 2004 qu'ORCEM aurait déposé une de ses plaintes devant BELCERT, devenu BELAC, plainte qui aurait été encore pendante au moment de l'audience.

Les faits relatifs à la norme NBN B 15-100 (supra, numéros 146 à 157) sont, selon ORCEM, également pertinents pour comprendre que les pratiques à son encontre perdureraient (supra, numéro 157; OE d'ORCEM, pages 10 et 11, et leur Annexe 3, pages 16 à 18).

En conclusion, selon ORCEM, les comportements infractionnels doivent être constatés jusqu'à fin 2011. Pour qualifier ces comportements infractionnels, ORCEM a utilisé lors de l'audience et dans ses observations écrites le terme « détournement des procédures de normalisation » (OE d'ORCEM, page 6).

8.2. Analyse des parties incriminées

281. Comme elles contestent l'existence même d'une infraction, les considérations des parties sont relatives aux dates de début et d'aboutissement de la procédure de normalisation et de certification.

Concernant le début, la date de demande initiale d'ORCEM est incertaine (supra, numéro 94) et le CRIC à l'audience a avancé qu'un échange de lettres entre ORCEM et le MET (Région wallonne) où ORCEM exprime son intention de demander l'agrément technique, date du 7 juin 2000 et qu'à ce moment, il n'y a qu'une intention, pas encore de demande d'agrément. La procédure ne commence qu'à la mi-mai 2001 avec la soumission du premier projet de Guide AT au bureau exécutif de l'UBAtc, premier projet de Guide AT qui daterait du printemps 2001 (supra, numéros 95 et 174 ; OE de FEBELCEM, point 68 ; Réplique de FEBELCEM du 20 janvier 2012, point 24).

282. Concernant l'aboutissement de la procédure, les parties incriminées avancent l'octroi de l'ATG limité à ORCEM, soit octobre 2002.

²⁹ Le Conseil comprend l'utilisation par ORCEM du terme « monopole » dans le contexte réglementaire. En effet, la norme européenne EN 197 permet l'utilisation du laitier dans la fabrication de ciments métallurgiques par exemple de type CEM III, que les cimentiers intégrés verticalement utilisent dans la fabrication de BPE, alors que la norme européenne pour le béton EN 206-1 ne règle pas l'utilisation de laitier moulu dans la fabrication de béton et laisse ce règlement aux normes nationales (OE de FEBELCEM points 277, 280 et 281).

8.3. Décision du Conseil

283. Concernant le début, le Conseil retient la date de mai 2000 sur la base des deux documents suivants :

- Courriel du 7 mai 2002 d'Holcim à CBR, doc. 432, page 4831 : « Dans ce contexte le CDC [Comité de Direction pour la Certification des Ciments] a été appelé à valider le Guide pour l'ATG Laitier Broyé , préparé déjà depuis près de deux ans par un Groupe de Travail où les producteurs de ciment étaient exclus afin de garantir l'impartialité de préparation de ce guide (exigence de M [...] du MCI [Ministère des Communications et de l'Infrastructure]) Inutile de dire que nous [nous] efforçons de limiter l'impact de remplacement de ciment par du laitier broyé dans le béton et de retarder au maximum l'ATG Laitier Broyé ... » (le Conseil souligne).
- Courriel du 30 avril 2002 d'un cadre d'Holcim à des collègues, doc. 430, p. 4826 : « Je suis au courant des agissements de [...] [il faut lire : [...]] et [...] [ORCEM] : voilà deux ans que je me bats conte l'introduction du laitier broyé sous l'attestation ATG belge ... » (le Conseil souligne).

284. Le dossier d'instruction contient aussi un courriel du 18 juillet 2000 d'Holcim (doc. 474, page 5062 ; cité supra, numéros 178 et 265) qui révèle une connivence à ce moment entre le CRIC et des cimentiers sur le sujet du Guide AT.

285. La caractéristique plausible de cette date de début (mai 2000) n'est pas infirmé par deux documents qui attestent à tout le moins de l'existence de contacts depuis 2000 au moins entre les parties incriminées et ayant pour objet de retarder l'adoption du Guide AT (documents cités et discutés supra, numéro 179) : doc. 541 (citation d'un courriel de CBR de mai 2002) et doc. 570 (courriel de Monsieur [représentant du CRIC] du 18 avril 2002 également mentionné supra, numéro 263, concernant des manoeuvres de retardement dans le cadre du Guide AT).

286. Concernant la fin de la période infractionnelle, le Conseil constate que le lancement de l'enquête publique, du 24 octobre 2003 au 30 novembre 2003, portant sur le premier projet de révision de la norme NBN B 15-001 (supra, numéro 135), tend à objectiver le processus de normalisation et le Conseil reconnaît par ailleurs l'importance de cette enquête dans le déroulement des faits à partir de la communication des résultats de ladite enquête (supra, numéro 237).

Sur cette base, la date de la fin de la période infractionnelle peut être le 24 octobre 2003, date de publication au Moniteur belge de l'enquête publique sur le projet de révision de la norme NBN B15-001, ou le 16 décembre 2003, date à laquelle les résultats de l'enquête publique sur le projet de révision de la norme NBN B15-001 sont portés à connaissance du CRIC, voire le 12 janvier 2004, date de la réunion de la Commission Béton de l'IBN lors de laquelle il est décidé que le GT EN 206-1 se réunisse pour un « brainstorming au finish » en prenant en compte un coefficient C_{min} et les remarques concernant le LMA émises lors de l'enquête publique sur le projet de révision de la norme NBN B15-001 (supra, numéro 135).

Le Conseil observe que, peu avant le 24 octobre 2003, une concertation entre des parties incriminées a eu lieu, les 9 et 10 octobre 2003, dans le contexte du retardement de la PTV 561 (supra, numéro 213 ; doc. 401, page 4698 ; doc. 612, page 5726 ; doc. 402, page 4699). Le Conseil a aussi remarqué (supra, numéro 263) que c'est surtout entre avril 2002 et octobre 2003 que l'industrie cimentière a eu des contacts avec le CRIC et [...].

Sur la base de ces considérations, le Conseil décide que la date de la fin de la période infractionnelle est le 24 octobre 2003, date la plus favorable aux parties incriminées.

287. Cette décision du Conseil quant à la fin de la période infractionnelle donne beaucoup de poids aux réactions critiques émises en particulier par SECO en décembre 2003 à l'occasion de l'enquête publique), en particulier sur la base du document rédigé pour ou par Monsieur [représentant du CRIC] pour justifier à l'égard de Monsieur [...] du Comité de la Marque le retard dans la publication de la

première version de la PTV 561 qui était favorable à l'utilisation du laitier moulu (doc. 199, page 2876, cité supra numéros 135, 136, 203 et 260). Le Conseil relève à cet égard que SECO n'a pas été mise en cause par l'auditeur (Rapport, numéros 20 à 23).

Par cette décision de retenir le 24 octobre 2003 comme date de la fin de la période infractionnelle, le Conseil accepte que la référence à la norme en vigueur en France (pour le motif que la France était, comme la Belgique, un marché sans grande expérience du laitier moulu) et en vigueur pour les cendres volantes, n'est pas contraire au droit de la concurrence. Ceci est conforme à la proposition de décision de l'auditeur qui a accepté la norme NBN B15-001 et a, en conséquence, pris octobre 2004 comme fin de la période d'infraction et n'a retenu que le grief de retardements ; c'est aussi conforme à la position du Conseil qui décide qu'il ne peut pas conclure avec suffisamment de certitude à l'existence d'une concertation entre les parties incriminées ayant pour objectif l'adoption de la norme française dans le but d'exclure le laitier moulu du marché (supra, numéro 244).

Le Conseil rejette donc la thèse d'ORCEM selon laquelle le choix, dans la norme NBN B15-001 : octobre 2004, de se référer à la norme en vigueur en France est contraire au droit de la concurrence.

En particulier, le Conseil rejette l'affirmation d'ORCEM selon laquelle le projet de révision de la norme NBN B15-001 qui était favorable au LMA (70 % de LM et $k = 1$) aurait été « finalisé fin 2003 par cette même Commission Béton » (supra, numéro 280). En effet, il n'est pas crédible que la Commission Béton ait pris une telle décision de principe en décembre 2003, alors que l'enquête publique sur ce projet de révision de la norme NBN B 15-001 n'était clôturée que le 30 novembre 2003 (Moniteur Belge du 24 octobre 2003, page 51969), que les résultats de l'enquête publique sur le projet de révision de la norme NBN B 15-001 ne sont portés à la connaissance du CRIC que le 16 décembre 2003 et que, dès le 12 janvier 2004, date de la réunion de la Commission Béton de l'IBN, il soit décidé que le GT EN 206-1 se réunisse pour un « brainstorming au finish » en prenant en compte les remarques concernant le LMA émises lors de l'enquête publique sur le projet de révision de la norme NBN B 15-001.

En conclusion, le Conseil ne retient ainsi pas dans son entièreté l'argument de « détournement des procédures de normalisation » utilisé par ORCEM.

288. Le Conseil fixe, sur cette base, la période infractionnelle comme allant de mai 2000 au 24 octobre 2003, soit une période de trois ans et cinq mois, si le mois de mai 2000 n'est pris en compte qu'à partir du 24^{ième} jour.

IX. Individualisation et détermination des amendes

9.1. En ce qui concerne l'applicabilité des Lignes directrices sur le calcul des amendes

9.1.1. Analyse des parties incriminées

289. Concernant l'application éventuelle de la Communication du Conseil de la concurrence sur le calcul des amendes du 19 décembre 2011, publiée le 18 janvier 2012 (M.B. du 18 janvier 2012, Ed. 2, pages 3217 – 3223 ; ci-après : « les Lignes directrices »), FEBELCEM avance que le Conseil, en tant que juridiction administrative, ne peut jamais interpréter la moindre disposition des Lignes directrices comme lui imposant un minimum dans la fixation de l'amende (observations de FEBELCEM sur l'application éventuelle de la communication du Conseil sur le calcul des amendes dans l'affaire CONC-I/O-05/0075, ci-après : « OE de FEBELCEM du 17 février 2012 », points 4 et 9). Ceci s'applique aux pourcentages appliqués par le Conseil pour, respectivement, le facteur gravité et le facteur durée (OE de FEBELCEM du 17 février 2012, point 10).

Il en va d'autant plus ainsi que le Conseil ferait une application rétroactive des Lignes directrices à des pratiques qui, d'après le Rapport, ont pris fin en 2004, soit 7 ans avant l'adoption de ces lignes directrices, près de 18 mois avant l'adoption par la Commission européenne de ses propres lignes

directrices de 2006 qui ont en partie inspiré les Lignes directrices du Conseil et alors que les précédentes lignes directrices du Conseil ont été publiées au Moniteur belge du 30 avril 2004 (OE de FEBELCEM du 17 février 2012, points 11 à 13). Il en résulterait, vu l'article 7, paragraphe 1, de la CEDH, que chaque fois que l'application des Lignes directrices conduira à une amende plus lourde que ce qui aurait résulté de la pratique antérieure, le Conseil se devra d'écarter l'application des Lignes directrices (OE de FEBELCEM du 17 février 2012, points 15 à 18).

En ce qui concerne en particulier le facteur durée, dans les précédentes lignes directrices du Conseil du 30 avril 2004, le montant par année d'infraction pour les infractions de moyenne durée (en général de 1 à 5 ans) était de maximum 10 % par an. Ce n'est que pour les infractions de longue durée que l'augmentation était fixée à 10 % par an (OE de FEBELCEM du 17 février 2012, note de bas de page 7).

CBR se réfère et déclare adhérer aux observations de FEBELCEM (observations de cimenteries CBR S.A. (ci-après, « CBR ») sur l'application, en cas d'infraction, des lignes directrices sur le calcul des amendes adoptées par communication du Conseil de la concurrence du 19 décembre 2011, ci-après : « OE de CBR du 17 février 2012 »).

9.1.2. Décision du Conseil

290. En définitive, les parties, et FEBELCEM en particulier, ne s'opposent pas à l'application par le Conseil des principes contenus dans ses Lignes directrices, dans la mesure où celle-ci ne conduira pas à « une peine plus lourde que ce qui aurait résulté de la pratique antérieure ».

Indépendamment de la question de savoir si un principe de légalité, suivant lequel la peine imposée ne peut pas être plus forte que la peine légalement prévue au moment du comportement puni, quelle que soit l'origine ou la force contraignante de pareil principe, peut trouver à s'appliquer aux amendes imposées par une autorité (nationale) de concurrence, le Conseil considère que les règles appliquées au calcul de l'amende telles qu'elles étaient valables à l'époque de la période infractionnelle retenue dans la présente affaire, ne devraient pas forcément conduire à des amendes moins élevées que celles qui résulteraient des Lignes directrices actuellement en vigueur.

Cela est d'autant plus le cas que, à l'époque de la période infractionnelle, qui s'est terminée le 24 octobre 2003, le Conseil de la concurrence belge ne disposait pas encore de lignes directrices sur le calcul des amendes, la première version datant du 30 mars 2004. C'est dès lors à tort que l'applicabilité des Lignes directrices actuellement en vigueur serait contestée en se référant aux lignes directrices du Conseil de la concurrence de 2004.

9.2. Base de calcul

9.2.1. Analyse des parties incriminées

291. La base de calcul est le chiffre d'affaires en relation avec l'infraction constatée. Le Conseil a décidé que l'infraction est constituée par des accords et/ou pratiques concertées ayant eu pour objet anticoncurrentiel et aussi pour effet au moins potentiel de retarder l'entrée, sur le marché, du béton prêt à l'emploi élaboré avec du laitier moulu mélangé avec du ciment CEM I, afin de protéger les ventes de ciment gris CEM III.

Le point de départ pour la détermination de la base de calcul est donc constitué par les ventes de CEM III en vrac aux centrales à béton (Observations complémentaires de Holcim (Belgique) S.A. sur le calcul d'une éventuelle amende - 17 février 2012, ci-après : « OE d'Holcim du 17 février 2013 », point 27). Les parties incriminées soutiennent que les ventes de CEM III aux centrales à béton excluent le CEM III de qualité C dont les teneurs en laitier granulé sont extrêmement élevées (OE de CBR du 17 février 2012, note de bas de page 1). Les ventes de CEM III/A et CEM III/B aux centrales à béton représentent environ 70 % des ventes de CEM III/A et CEM III/B (OE de CBR du 17 février 2012, point 2.3 et note de bas de page 2).

292. Les parties incriminées soutiennent que seules les ventes aux centrales à béton pour utilisation dans du béton BENOR peuvent être prises en compte dans la base de calcul. Le béton BENOR représenterait selon les parties incriminées environ 25 % du volume total de béton prêt à l'emploi mis sur le marché (OE de CBR du 17 février 2012, note de bas de page 3, sur la base du mémoire en réponse du CRIC déposé devant la Chambre des recours BELCERT (doc. 26, page 1365); OE de FEBELCEM du 17 février 2012, point 25 ; CRIC à l'audience (supra, numéro 236) ; note d'observations du CRIC relative à l'applicabilité et l'application éventuelle des nouvelles lignes directrices adoptées par le Conseil le 19 décembre 2011, ci-après : « les OE du CRIC du 17 février 2012 », page 4).

Selon cette approche, la base de calcul représenterait 25 % de 70 % des ventes de CEM III/A et CEM III/B, soit 17,5 % des ventes de CEM III/A et CEM III/B.

293. Selon Holcim, la base de calcul serait limitée à pas plus que 15 % (OE d'Holcim du 17 février 2013, point 26). Ce dernier pourcentage est basé sur la proportion des centrales à béton certifiées BENOR (environ 60 % selon Holcim) et sur le fait que même les centrales à béton BENOR peuvent utiliser des produits ne portant pas la marque BENOR dans une proportion pouvant aller jusqu'à 75 % de leur volume de production, de telle sorte que l'absence de normalisation et de certification du LMA d'ORCEM ne peut avoir eu un effet de protection sur l'utilisation de CEM III que pour 25 % des volumes de CEM III achetés par 60 % des centrales à béton, soit 15 %.

294. Selon les parties incriminées, cette proportion (17,5 % ou 15 %) des ventes de CEM III/A et CEM III/B est une limite supérieure pour la détermination de la base de calcul, parce qu'il n'est pas permis de supposer que le mélange CEM I/laitier moulu aurait, durant la période d'infraction alléguée, remplacé la totalité ou même une grande part de CEM III pour la fabrication de béton BENOR en centrale à béton (OE de FEBELCEM du 17 février 2012, point 26) et parce qu'il faut « tenir compte des limites quantitatives dans lesquelles l'offre de substitution se serait, en tout état de cause, située » (OE de CBR du 17 février 2012, point 2.3 in fine et note de bas de page 4). CBR ajoute : « A cet égard, ORCEM avance certaines valeurs (note de bas de page 4 : annexe non confidentielle 8 des observations d'ORCEM) sans pour autant en justifier le calcul ».

295. Selon Holcim, les volumes de CEM III qui pourraient être concernés par l'infraction alléguée ne peuvent de toute façon pas dépasser les volumes qu'ORCEM aurait pu remplacer en l'absence d'infraction alléguée, soit selon ORCEM elle-même, 55.920 tonnes en 2004 (OE d'Holcim du 17 février 2012, point 28). Ce montant de 55.920 tonnes est obtenu sur la base de chiffres contenus dans l'annexe 8 non confidentielle d'ORCEM, de la manière suivante : le pourcentage que représentent les ventes de ciment en Belgique autres que les ventes de CEM I (46,6 %) est appliqué au montant des ventes (en tonnes) qu'ORCEM affirme avoir perdues en 2004 parce que son produit ne disposait pas de la marque BENOR, soit 120.000 tonnes.

Le Conseil comprend que ce calcul d'Holcim considère que si ORCEM avait pu vendre ces quantités de laitier moulu pour être mélangées à du CEM I à la bétonnière, les cimentiers auraient augmenté leurs ventes de CEM I. Selon ce raisonnement, les ventes de CEM I ne peuvent donc être considérées comme ayant fait l'objet d'une protection lors de la procédure de normalisation et certification et dès lors, on ne pourrait prendre en compte, dans le montant de la valeur des ventes en relation avec l'infraction, que des ventes de ciment en Belgique autres que les ventes de CEM I. L'annexe non confidentielle 8 des observations d'ORCEM donne la répartition en pourcentages des livraisons de ciment en Belgique entre le CEM I (53,4 % en 2004) et les autres catégories de ciment (46,6 % en 2004).

9.2.2. Décision du Conseil

296. Le Conseil accepte que seules les ventes de CEM III/A et CEM III/B en vrac, à l'exclusion du CEM III de qualité C, et que seules les ventes aux centrales à béton, à l'exclusion des autres

débouchés du ciment, peuvent être prises en compte dans le montant de la valeur des ventes en relation avec l'infraction.

297. Le Conseil doit d'abord trancher la question de savoir si le chiffre d'affaires concerné par l'infraction se limite ou non au ciment CEM III utilisé pour la fabrication de BPE de marque BENOR.

298. D'une part, le Conseil a constaté des preuves de l'objectif des parties incriminées de retarder l'entrée du laitier moulu au niveau de l'adoption du Guide AT qui conditionne l'octroi de l'ATG (supra, numéro 178) et a remarqué qu'un ATG aurait permis à ORCEM de vendre son laitier moulu autorisé (LMA) pour la production de béton, même si ORCEM ne pouvait pas utiliser la marque BENOR (supra, numéro 187).

D'autre part, ORCEM a quantifié le dommage qu'elle aurait subi sur la base de la perte des quantités de laitier moulu au sens des quantités qui auraient pu être vendues par ORCEM si elle avait bénéficié de la marque BENOR dès le début de 2003 (version non confidentielle de l'annexe 6 des OE d'ORCEM) et de la décote de prix de vente qu'ORCEM a dû consentir sur l'ensemble de ses ventes parce que la marque BENOR ne pouvait pas être apposée sur ses produits. Et lors de l'audience, ORCEM a cité deux dates concernant le début de la période infractionnelle : le 13 mai 2002, date d'adoption du Guide AT, et le 13 février 2003, date de la suspension/annulation de la circulaire 3024 (supra, numéro 117). Dans les calculs que fait ORCEM des dommages qu'elle aurait subis, c'est la date du 13 février 2003 qui est retenue (supra, numéro 279).

Le dommage qu'ORCEM allègue avoir subi ne résulterait donc pas d'un retard concret dans l'octroi de l'ATG.

Le Conseil décide de prendre, en vue de déterminer la base de calcul, l'hypothèse la plus favorable aux parties incriminées en limitant le chiffre d'affaires concerné par l'infraction au ciment CEM III de qualités A et B utilisé pour la fabrication de BPE de marque BENOR.

299. Le Conseil doit ensuite, en vue de déterminer la base de calcul avec précision, prendre position sur le pourcentage minimal que représenteraient les produits BENOR dans le marché du BPE, nonobstant le fait que, au niveau de la constatation de l'infraction, le Conseil ait considéré que, s'agissant d'une infraction par objet, il n'était pas pertinent d'évaluer les effets concrets de l'infraction sur le marché, notamment selon l'importance relative des produits de marque BENOR (supra, numéro 276). Dès lors, au niveau de la constatation de l'infraction, le Conseil n'a pas eu à se prononcer dans la controverse opposant ORCEM au CRIC concernant le pourcentage que représentent effectivement les produits de marque BENOR dans le marché du béton prêt à l'emploi (au moins 40 % selon ORCEM (Rapport, numéro 165); 25 % selon les parties incriminées (supra, numéros 292 et 293)).

Le Conseil décide de prendre, en vue de déterminer la base de calcul, l'hypothèse la plus favorable aux parties incriminées en limitant le chiffre d'affaires concerné par l'infraction à 25 % des ventes de ciment CEM III de qualités A et B aux centrales à béton.

300. Sur cette base, les ventes de ciment CEM III de qualités A et B utilisé pour la fabrication de BPE de marque BENOR représentent 17,5 % des ventes de CEM III/A et CEM III/B, selon CBR (supra numéro 292, et 15 % selon Holcim (supra, numéro 293).

Le Conseil rejette le montant de 15 % avancé par Holcim, parce qu'il ne tient pas compte de la taille moyenne, et donc de la consommation moyenne de ciment, respective des centrales à béton BENOR et des centrales à béton non BENOR et parce qu'il retient le pourcentage maximal de béton non BENOR (75 %) dans le volume de production des centrales certifiées BENOR.

301. Le Conseil décide de retenir cette proportion 17,5 % des ventes de CEM III/A et CEM III/B comme base de calcul effective et non pas, comme le soutiennent les parties incriminées (supra, numéro 294), comme limite supérieure pour la détermination de la base de calcul, sur la base des considérations suivantes.

D'abord, le Conseil limite la base de calcul aux seules ventes sous la marque BENOR avec une part de 25 % pour les produits BENOR, soit 17,5 % des ventes de CEM III/A et CEM III/B, plutôt que 70 % des ventes de CEM III/A et CEM III/B si on avait retenu les ventes de CEM III de qualité A et B à l'ensemble des centrales à béton (supra, numéros 291 et 292), et plutôt que 28 % des ventes de CEM III/A et CEM III/B si on avait retenu une part de 40 % pour les produits de marque BENOR (supra, numéro 299).

Ensuite, la substituabilité du côté de l'offre entre le mélange CEM I/laitier moulu et le CEM III paraît possible puisque les capacités de production existantes de CEM I auraient permis aux ventes de CEM I de représenter de 55,2 % des livraisons totales de ciment en Belgique en 2003 à 63,7 % en 2011 (annexe 8 non confidentielle des OE d'ORCEM).

Quant à la substituabilité du côté de la demande, le Conseil a observé que le laitier moulu exerce une contrainte sur les prix du CEM III pour autant que le bétonnier ait à tout moment le choix entre l'utilisation de CEM III et l'utilisation du mélange CEM I / LMA, ce qui requiert un silo supplémentaire qui ne soit pas utilisé par des cendres volantes ou autre matériau. Le coût d'un silo s'élèverait à 420.000 €, chiffre cité à l'audience par ORCEM en réponse aux questions du Conseil (supra, numéros 51 et 163).

302. Concernant l'estimation par Holcim du maximum en volume de CEM III qui pourrait être concerné par l'infraction alléguée, soit 55.920 tonnes en 2004 (supra, numéro 295), le Conseil a refait ce calcul d'Holcim pour 2003. Le maximum en volume est égal à 44,8 % de 140.000 tonnes (sur la base des chiffres dans la version non confidentielle de l'annexe 8 des OE d'ORCEM), soit 62.720 tonnes. Pour un prix de vente du CEM III de 72,5 € (version non confidentielle de l'annexe 8 des OE d'ORCEM), on obtient 4.547.200 €.

Cette estimation d'Holcim soulève un premier problème. Pour 140.000 tonnes de pertes de vente de LM, pour une proportion maximale de 30 % de LMA dans le mélange à la bétonnière, la quantité de CEM III remplacée = $140.000/0,3 = 466.667$ tonnes ; pour un $k = 0,9$, la quantité remplacée de CEM III = $466.667 \times 0,9 = 420.000$ tonnes, soit près de 7 fois plus que le volume de 62.720 tonnes obtenu sur la base du calcul d'Holcim. Pour une proportion maximale de 70 % de LMA et $k = 1$, la quantité remplacée de CEM III s'élève à 200.000 tonnes. Cette estimation d'Holcim est donc très sensible aux hypothèses en matière de normalisation et aux paramètres du processus de production des bétonniers.

Un deuxième problème résulte de la comparaison du montant de 4.547.200 € avec les montants obtenus ci-dessous (numéros 304 à 307) qui sont considérablement plus élevés. A cet égard, le Conseil observe que le chiffre d'affaires concerné est la valeur des ventes en relation directe ou indirecte avec l'infraction (Décision 2012-P/K-32 du 10 décembre 2012, Publimail, Link2Biz International et G3 Worldwide Belgium/bpost, paragraphe 288).

Le Conseil décide d'écarter cette estimation d'Holcim.

303. Le Conseil décide de retenir la proportion 17,5 % des ventes de CEM III/A et CEM III/B comme base de calcul effective.

304. Le Conseil ne dispose de ces chiffres que pour CBR pour les années 2003 et 2004. Le Conseil décide de se baser sur les chiffres de 2003, sur la base du point 21 des Lignes directrices qui permet au Conseil, en fonction des données disponibles, de ne pas se baser sur la dernière année complète de l'infraction en cause (2002 dans le cas d'espèce).

Se référant à l'année 2003, la base de calcul pour CBR est [...] euros, soit [...] % du chiffre d'affaires total de CBR en 2003 (253,438 millions euros selon la Centrale des bilans).

Pour approximer la base de calcul pour les deux autres entreprises cimentières incriminées, le Conseil estime la dimension de l'ensemble du marché belge de ciment CEM III de qualités A et B en 2003 sur la base du chiffre d'affaires réalisé en 2003 par CBR pour ces ciments CEM III de qualités A et B

(annexe confidentielle des OE de CBR du 17 février 2012), soit [...] euros, et sur la base de la part de CBR sur le marché des acteurs du CEM III et du laitier moulu en Belgique en 2003 (Rapport, Annexe I confidentielle, accessible uniquement au Conseil de la concurrence), soit [...] %. Cette approximation repose sur l'hypothèse que CBR détient, pour les seules ventes de ciment CEM III de qualités A et B en 2003, la même part que sur le marché des acteurs du CEM III et du laitier moulu en Belgique en 2003.

Sur cette base, l'ensemble du marché belge de ciment CEM III de qualités A et B est estimé à [...] euros ([...] € : [...])³⁰.

305. La base de calcul pour Holcim est obtenue de la manière suivante.

La valeur des ventes d'Holcim de ciment CEM III de qualités A et B est estimée en appliquant la part de marché d'Holcim en 2003 sur le marché des acteurs du CEM III et du laitier moulu ([...] % (Annexe I confidentielle, accessible uniquement au Conseil de la concurrence)) au marché belge de ciment CEM III de qualités A et B estimé ([...] euros). Cette approximation repose sur l'hypothèse qu'Holcim détient, pour les seules ventes de ciment CEM III de qualités A et B en 2003, la même part que sur le marché des acteurs du CEM III et du laitier moulu en Belgique en 2003.

On a donc :

Ventes de CEM III A et B d'Holcim en 2003 en Belgique :

[...] % de [...] euros = [...] euros.

Base de calcul pour Holcim :

17,5 % de [...] euros = [...] euros.

306. La base de calcul pour CCB est obtenue de la manière suivante.

Ventes de CEM III A et B de CCB en 2003 en Belgique :

[...] % de [...] euros = [...] euros.

Base de calcul pour CCB :

17,5 % de [...] euros = [...] euros.

307. Récapitulatif, le Conseil détermine pour l'ensemble des trois entreprises cimentières incriminées une base de calcul globale de 32.629.676,32 euros.

Le Conseil n'a pas pu déterminer de base de calcul au sens du chiffre d'affaires en lien avec l'infraction (point 21 des Lignes directrices) pour FEBELCEM, celle-ci étant une association d'entreprises sans chiffre d'affaires propre (OE de FEBELCEM du 17 février 2012, point 20 ; infra, section 9.7.1), ni pour le CRIC qui avance qu'il ne dispose pas de chiffre d'affaires au sens strict des règles comptables (OE du CRIC du 17 février 2012, page 4 ; infra, 9.7.2). Les considérations ci-après concernant la gravité (section 9.3), la durée (section 9.4) et les circonstances aggravantes et atténuantes (section 9.5) ne concernent dès lors que les trois entreprises cimentières incriminées.

9.3. Facteur gravité

9.3.1. Analyse des parties incriminées

³⁰ Rapporté à la dimension du marché belge des acteurs de CEM III et du laitier moulu, mesuré en tonnes, en 2003 (Rapport, Annexe I confidentielle, accessible uniquement au Conseil de la concurrence) [...] tonnes, la valeur moyenne d'une tonne de ciment CEM III de qualité A ou B est 73,88 €. Or, le prix de vente à la tonne de CEM III mentionné dans la version non confidentielle de l'annexe 8 des OE d'ORCEM est égal à 72,5 €. L'approximation utilisée par le Conseil semble donc raisonnable.

308. A supposer que le Conseil constate une infraction, celle-ci ne peut être qualifiée de « grave ». En effet, le point 24 des Lignes directrices énonce parmi les infractions graves ou très graves les mesures anticoncurrentielles dirigées contre d'autres concurrents, mais l'auditeur ne serait pas parvenu à démontrer l'existence d'une quelconque mesure de ce type de la part de l'industrie cimentière (OE de FEBELCEM du 17 février 2012, point 28), et les comportements mis en cause seraient tout au plus des interventions indirectes auprès des instances compétentes pour l'adoption par celles-ci de référents normatifs et ne pourraient donc être assimilés à une action concertée dirigée contre un concurrent de telle sorte que tout effet d'exclusion que de telles interventions eussent pu avoir serait tout à fait justifié (OE de CBR du 17 février 2012, point 2.4 ; OE d'Holcim du 17 février 2013, points 12 à 15). En outre, ORCEM aurait toujours pu vendre son laitier moulu pour utilisation dans du béton non BENOR (OE de CBR du 17 février 2012, point 2.4), aucune entrave à l'activité commerciale d'ORCEM ne serait établie, il ne serait nullement prouvé qu'ORCEM aurait subi un préjudice quelconque par rapport à la commercialisation de son laitier moulu, ni la concurrence, ni la structure de la concurrence n'auraient été affectées ou potentiellement affectées et il ne serait nullement établi que des clients ou des consommateurs auraient été préjudiciés ou auraient pu l'être (OE du CRIC du 17 février 2012, pages 4 et 5).

Ne s'agissant pas d'une infraction grave, le pourcentage maximum prévu au point 27 des Lignes directrices est 15 % et, vu les circonstances spécifiques de l'affaire (nature des mesures prises par l'industrie, exception de lobbying, absence de contenu trompeur des interventions de l'industrie, absence de démonstration du moindre effet sur le marché, etc.), le pourcentage devrait être bien en-dessous de 15 % (OE de FEBELCEM du 17 février 2012, point 29 ; OE de CBR du 17 février 2012, points 2.4 et 2.6).

9.3.2. Décision du Conseil

309. Le Conseil a conclu que la concertation entre les parties incriminées a eu pour objet et pour effet au moins potentiel de retarder l'adoption du Guide AT portant sur le laitier moulu, et de retarder la PTV 561 et le document d'application nationale (DAN), permettant d'utiliser le laitier moulu dans le béton prêt à l'emploi sous la marque BENOR, les accords et/ou pratiques concertées ayant ainsi eu pour objet anticoncurrentiel et aussi pour effet au moins potentiel de retarder la normalisation et la certification du laitier moulu d'ORCEM et par là de retarder l'entrée, sur le marché, du laitier moulu en substitution au ciment gris CEM III pour la fabrication de béton prêt à l'emploi à la bétonnière (supra, numéro 274).

Le Conseil constate qu'il s'agit de mesures anticoncurrentielles dirigées contre un concurrent et qu'il s'agit donc d'une infraction grave (point 24 des Lignes directrices).

L'intention de retarder l'entrée sur le marché d'un produit concurrent apparaît du dossier d'instruction (par exemple, doc. 402, page 4699 ; doc. 408, pages 4738 et 4742 ; doc. 431, page 4828 ; doc. 422, page 4798 ; doc. 423, page 4800 ; doc. 483).

En fixant le pourcentage de la base de calcul pour le facteur gravité, le Conseil veille à ce qu'un effet dissuasif soit aussi assuré par cette composante de l'amende (point 28 des Lignes directrices). Le Conseil décide de retenir le pourcentage de 30 %.

9.4. Facteur durée

9.4.1. Analyse des parties incriminées

310. Quant au pourcentage retenu pour le facteur durée, s'agissant d'une infraction de deux ans tout au plus, l'application du pourcentage de 10 % pour chaque année qui était prévu dans les anciennes lignes directrices de 2004 pour les seules infractions de longue durée (en général au-delà de 5 ans) ne se justifierait pas (OE de FEBELCEM du 17 février 2012, note de bas de page 7 ; supra, numéro 289). S'agissant d'une infraction de moyenne durée au sens de ces anciennes lignes

directrices, le pourcentage de 10 % est un maximum (OE d'Holcim du 17 février 2012, point 36 ; OE du CRIC du 17 février 2012, page 6). Selon FEBELCEM, la majoration pour la durée devrait être inférieure à 5 % (OE de FEBELCEM du 17 février 2012, point 32).

9.4.2. Décision du Conseil

311. Concernant la date du début de la période infractionnelle, le Conseil a retenu mai 2000 (supra, numéro 283) ; la date de la fin de la période infractionnelle a été fixée par le Conseil au 24 octobre 2003 (supra, numéro 286), soit une période infractionnelle de 3 ans et 5 mois si le mois de mai 2000 n'est pris en compte qu'à partir du 24ème jour (supra, numéro 288).

312. Le Conseil a considéré que c'est à tort que l'applicabilité des Lignes directrices actuellement en vigueur serait contestée en se référant aux Lignes directrices du Conseil de la concurrence de 2004 qui au demeurant n'existaient pas encore à la fin de la période infractionnelle (supra, numéro 290).

Le Conseil rejette donc le moyen des parties incriminées selon lequel l'application mécanique d'un pourcentage de 10 % pour chaque année, considéré comme un minimum, serait illégale parce que ce pourcentage n'était prévu au point IV. B « Durée » des Lignes directrices du Conseil de la concurrence de 2004 que pour les infractions de longue durée (en général au-delà de 5 ans).

Le point 31 des Lignes directrices prévoit que pour les infractions de plus d'un an, chaque trimestre entamé sera compté comme un trimestre. La durée prise en compte pour le calcul du montant de base de l'amende, vu la période infractionnelle de 3 ans et 5 mois, est de ce fait 3 ans et deux trimestres.

Le Conseil décide d'appliquer le taux de 10 % à cette infraction d'une durée moyenne.

9.5. Circonstances atténuantes et aggravantes

9.5.1. Circonstances aggravantes

313. Le Conseil constate que l'industrie cimentière a tenté d'influencer le comportement du CRIC et de [...]. Dans le doc. 416 (pages 4770 et 4771, cité supra, numéros 262 et 220, note de bas de page 16), contenant un courriel d'Inter-Beton à une entreprise cimentière incriminée, le cadre d'Inter-Beton écrit : « ... depuis le début le CSTC supporte le LMA ... Stratégiquement parlant choisir de laisser certifier le béton avec du LMA par le CSTC, cela pourrait s'avérer également être très dangereux ... Le CSTC est également comme le CRIC un centre « De Groot » ... Si on fait de la fiction, on pourrait raisonnablement imaginer que dans un futur relativement proche le CRIC ne serait plus mandaté pour certifier les bétons ... et que le CSTC pourrait s'en charger ou bien déléguer cela à une instance plus « libre » qu'actuellement le CRIC ???? » (Le Conseil souligne). Cet extrait corrobore l'interprétation de l'auditeur selon laquelle « il semble que les cimentiers aient recherché la coopération du CRIC car, en tant que producteurs, ils n'ont pas toujours la possibilité d'initiatives dans le processus de normalisation et de certification » (Rapport, numéro 353).

Le CRIC et son [...] ont eux-mêmes été accusés par l'industrie cimentière de défendre la politique des laitiers moulus, en particulier à l'occasion de la rédaction puis du retrait de la circulaire 3024 (supra, numéros 115 à 117). Il apparaît des documents suivants du dossier d'instruction que l'industrie cimentière a exercé des pressions sur Monsieur [représentant du CRIC] pour qu'il retire la circulaire :

- doc. 636, pages 5841 – 5843, cité supra, numéro 196 (« N.B. c'est cette circulaire qui nous fait perdre maintenant des 10-aines, des 100-aines de tonne à l'heure actuelle. Es(t) tu bien conscient ? ce que cela veut dire pour l'ICB [Industrie cimentière belge]... ») et numéro 264, note de bas de page 28 : « ... Je ne comprend pas pourquoi ... tu prend la défense de ORCEM ... Il a fallu se taire... Après avoir entendu ton point de vue, ta défense, ta justification je voudrait prendre des décisions sur les actions à suivre (et qui seront respectées par tout le monde ici présent !) ».

- doc. 637, pages 5844 et 5845, cité dans le Rapport, numéro 308 et contenant des notes manuscrites sur du papier à « en tête » de CBR :

« - [...] (CRIC) moet nu circulaire opheffen !

-Opheffing circulaire direct door CRIC

- notre stratégie contre ORCEM n'a pas changé

- nieuwe circulaire zo lang mogelijk uitstellen

- rétablir la confiance du CRIC dans ICB (vu l'importance du CRIC pour notre secteur) ».

(Traduction libre :

« - [...] (CRIC) doit retirer la circulaire maintenant !

-Retrait immédiat par le CRIC de la circulaire

-Notre stratégie contre ORCEM n'a pas changé

-Retarder la nouvelle circulaire le plus longtemps possible

-Rétablir la confiance du CRIC dans l'ICB (vu l'importance du CRIC pour notre secteur) »).

- doc. 425, page 4805, cité supra, numéro 196 et dans Rapport, numéro 309 (« Ralentir le travail du GTRR » du CRIC chargé de rédiger une nouvelle circulaire »).

- doc. 422, page 4798, contenant un rapport par courriel d'un cadre d'Inter-Beton sur une réunion avec Monsieur [représentant du CRIC] et FEBELCEM, également cité supra numéro 196 et dans Rapport, numéro 310 : «[FEBELCEM] a posé à [représentant du CRIC] la question de savoir comment on pouvait retarder le problème LMA. Celui-ci n'a pas donné de réponse précise. J'en ai profité pour rappeler [à [représentant du CRIC]] les pistes dont tu as connaissance ... Pratiquement ces point[s] ont été acceptés lors de la réunion et [représentant du CRIC] a reçu mission de les mettre en application... ».

- doc. 616, page 5738, cité dans Rapport, numéro 309 («... Il est plus que temps de mettre les pendules à l'heure avec [représentant du CRIC] ... »).

La tentative d'influence de l'industrie cimentière sur le CRIC et [...] apparaît aussi dans un rapport d'une réunion du CDCB du 25 mars 2003, que le représentant d'Inter-Beton et de la FSBP à ladite réunion a envoyé à des entreprises cimentières incriminées : « ... [représentant du CRIC] a ensuite entamé un long discours, un monologue, une longue démonstration pendant presque 1 demi-heure pour aboutir au fait qu'il fallait transformer la circulaire en une PTV pour pouvoir certifier BENOR les bétons utilisant du LMA en remplacement partiel du ciment !!!!! A deux reprises, je suis intervenu pour permettre à [représentant du CRIC] de réorienter sa logique, son discours ... » (doc. 417, p. 4774).

314. Le Conseil conclut que ces comportements de l'industrie cimentière constituent une circonstance aggravante au sens du point 34, quatrième tiret, des Lignes directrices : « Le rôle ... d'incitateur de l'infraction joué par l'entreprise concernée ». Le Conseil décide pour cette raison d'augmenter le montant de base de l'amende imposée aux entreprises cimentières incriminées de 10 %.

9.5.2. Circonstances atténuantes

315. Les parties incriminées invoquent le lobbying à la fois pour soutenir leur thèse qu'il ne peut s'agir d'une infraction au droit de la concurrence, et, à titre subsidiaire, comme circonstance atténuante (OE de FEBELCEM du 17 février 2012, point 34 ; OE de CBR du 17 février 2012, point 2.12).

Le Conseil rejette le lobbying et l'incertitude concernant les limites de l'exception de lobbying au titre de circonstances atténuantes puisque le Conseil a conclu que les entreprises CCB, CBR, Holcim,

FEBELCEM, en coopération avec le CRIC, sont intervenues dans le processus de normalisation et certification relatif à l'utilisation du laitier moulu d'ORCEM dans le béton prêt à l'emploi, notamment sous la marque BENOR, selon des modalités qui ont amené ces entreprises incriminées à se concerter (supra, numéro 272) ; le Conseil a aussi conclu que l'intervention des parties incriminées dans le processus de normalisation et certification lié au laitier moulu a été au-delà de l'objectif de normalisation et s'est déroulée d'une manière qui a été au-delà de la pratique normale d'un lobbying (supra, numéro 274). Pour cette raison, le Conseil rejette aussi les moyens d'Holcim selon lesquels l'infraction n'aurait été commise que par négligence et le rôle joué par les pouvoirs publics au sein des différents organismes de normalisation doit être souligné (OE d'Holcim du 17 février 2012, points 40 et 41).

9.6. Calcul des amendes individuelles des trois entreprises cimentières incriminées

9.6.1. CBR

316. Le facteur gravité est : [...] euros x 30 % = [...] euros.

Le facteur durée est : ([...] euros x 10 %) x 3,5 années = [...] euros.

Le montant de base de l'amende est égal à [...] euros + [...] euros = 6.330.329,71 euros.

Majoration du montant de base pour circonstance aggravante : 10 % de 6.330.329,71 euros = 633.032,97 euros.

Montant total de l'amende : 6.330.329,71 euros + 633.032,97 euros = 6.963.362,68 euros.

9.6.2. Holcim

317. Le facteur gravité est : [...] euros x 30 % = [...] euros.

Le facteur durée est : ([...] euros x 10 %) x 3,5 années = [...] euros.

Le montant de base de l'amende est égal à [...] euros + [...] euros = 5.286.918,84 euros.

Majoration du montant de base pour circonstance aggravante : 10 % de 5.286.918,84 euros = 528.691,88 euros.

Montant total de l'amende : 5.286.918,84 euros + 528.691,88 euros = 5.815.610,73 euros.

9.6.3. CCB

318. Le facteur gravité est : [...] euros x 30 % = [...] euros.

Le facteur durée est : ([...] euros x 10 %) x 3,5 années = [...] euros.

Le montant de base de l'amende est égal à [...] euros + [...] euros = 1.597.770,36 euros.

Majoration du montant de base pour circonstance aggravante : 10 % de 1.597.770,36 euros = 159.777,04 euros.

Montant total de l'amende : 1.597.770,36 euros + 159.777,04 euros = 1.757.547,4 euros.

319. CCB a avancé que son implication dans les processus de normalisation et de certification en cause avait été limité et que sa part sur le marché du ciment gris en Belgique était limitée et a plaidé d'être mise hors de cause (OE de CCB, pages 44 à 50, et conclusion page 56).

Le Conseil observe que son calcul du montant de l'amende est extrêmement favorable à CCB. En effet, le chiffre d'affaires total de CCB (179,869 millions euros en 2003 selon la Centrale des bilans), de peu inférieur au chiffre d'affaires total d'Holcim (selon la Centrale des bilans), comprend le chiffre d'affaires réalisé en France ; en réponse à une question du Conseil à l'audience sur l'importance que représente le marché français, en particulier le bassin parisien, un représentant de CCB a répondu que le marché français représentait un pourcentage significatif du chiffre d'affaires de CCB. En basant son

calcul de l'amende sur la part de CCB sur le seul marché belge, comme pour les deux autres entreprises cimentières incriminées, le Conseil a donc adopté un traitement favorable pour CCB.

En outre, le Conseil a constaté qu'un cadre de CCB, Monsieur [...], a, aux côtés d'un autre cadre de CCB, joué un rôle significatif dans le processus de normalisation (par exemple, doc. 408, page 4742 ; doc. 414, page 4765; doc. 432, page 4831 ; doc. 541, page 5361 ; supra, numéro 255, note de bas de page 24).

9.7. Détermination des amendes imposées à FEBELCEM et au CRIC

9.7.1. FEBELCEM

320. Concernant FEBELCEM, celle-ci est une association d'entreprises sans chiffre d'affaires propre. « Elle ne compte que trois membres, lesquels sont tous également incriminés par le rapport de l'Auditeur ... le Conseil ne pourrait décider d'imposer une amende à Febelcem et à ses membres, sous peine de punir ces derniers deux fois » (OE de FEBELCEM du 17 février 2012, point 20). Selon FEBELCEM, sur la base des anciennes lignes directrices, une amende ne peut être infligée qu'à l'Association ou à ses membres (« application alternative mais non cumulative de l'amende », OE de FEBELCEM du 17 février 2012, point 21). Dès lors, dans ses observations écrites du 17 février 2012, FEBELCEM émet des considérations relatives à la base de calcul ainsi qu'aux facteurs gravité et durée, dans l'hypothèse où le Conseil déciderait d'imposer une amende à FEBELCEM plutôt qu'à ses membres ; FEBELCEM conclut que toute amende qui lui serait imposée ne saurait être que symbolique (OE de FEBELCEM du 17 février 2012, points 22 et 35).

321. Les Lignes directrices contiennent les règles suivantes qui sont particulières au calcul d'une amende à imposer à une association d'entreprises.

Lorsque une infraction est imputée à une association d'entreprises et que ladite infraction est en rapport avec les activités des membres, le Conseil peut retenir le chiffre d'affaires total des membres de l'association et déterminer ensuite la base de calcul suivant la méthode qui s'applique à une entreprise (Lignes directrices, point 22). Lorsqu'une amende est infligée à une association d'entreprises et que l'association démontre son insolvabilité, elle pourra être obligée de s'adresser à ses membres pour que ceux-ci contribuent au paiement de l'amende (Lignes directrices, point 40).

322. En l'espèce, l'infraction n'est pas seulement établie dans le chef de l'association d'entreprises FEBELCEM, mais également dans le chef de ses trois membres CBR, Holcim et CCB, celles-ci étant les seules membres de FEBELCEM.

Dans ces circonstances, l'amende pour FEBELCEM ne peut pas être déterminée suivant la méthode qui consiste à additionner les bases de calcul qui s'appliquent pour chacune des entreprises qui sont ses membres. En effet, si cette méthode était suivie pour arriver à la base de calcul pour l'amende de FEBELCEM, les entreprises concernées pourraient être obligées, conformément au point 40 des Lignes directrices, de payer, au titre d'amende, une somme qui est nettement supérieure à celle de l'amende qui leur est imposée par la présente décision en leur qualité d'entreprise concernée. Telle ne peut pas être la portée des règles régissant le calcul et l'imposition des amendes.

323. En imposant des amendes, le Conseil doit en tout état de cause veiller au respect des principes de proportionnalité et d'équité (voir dans le même sens : Lignes directrices, point 42 ; voir également le point 44, qui prévoit que des considérations générales d'équité peuvent amener le Conseil à réduire l'amende dans des cas spécifiques, pouvant même aller à l'imposition d'une amende symbolique).

324. Bien que les entreprises concernées, CBR, Holcim et CCB, constituent à elles seules l'association FEBELCEM, il n'en reste pas moins que, dans le comportement infractionnel, FEBELCEM est une personnalité juridique distincte de ses membres, qui a joué son propre rôle.

Ainsi une amende pour FEBELCEM est appropriée. Le Conseil décide de déterminer l'amende de FEBELCEM sur une base forfaitaire et décide que cette amende s'élève à 100.000 euros.

9.7.2. CRIC

325. Le CRIC avance qu'il ne dispose pas de chiffre d'affaires au sens strict des règles comptables et que « le CRIC n'étant pas en position concurrentielle vis-à-vis d'ORCEM, une base de calcul suivant la méthode définie par le Conseil ne peut être établie » (OE du CRIC du 17 février 2012, page 4). Concernant la gravité, le CRIC avance que si le Conseil estimait qu'une amende se justifie, celle-ci ne pourrait être que symbolique, notamment parce que le CRIC n'est aucunement en position concurrentielle avec ORCEM ni avec les entreprises cimentières d'ailleurs de telle sorte que si une infraction pouvait être retenue dans le chef du CRIC, elle ne pourrait nullement être qualifiée de grave telles que les infractions visées au point 24 des Lignes directrices (OE du CRIC du 17 février 2012, pages 4 et 5). En outre, le CRIC a assuré la certification du produit d'ORCEM, à sa propre demande, depuis le début de sa production il y a plus de 10 ans, sans aucun incident ni remarque (OE du CRIC du 17 février 2012, page 4).

Concernant la durée, le CRIC soutient que si le Conseil devait conclure à l'existence d'une infraction dans le chef du CRIC, la période infractionnelle considérée ne pourrait en aucun cas se situer en dehors de l'année 2003 (OE du CRIC du 17 février 2012, page 6).

326. Le Conseil a établi une infraction dans le chef du CRIC (supra, numéro 271).

Une amende pour le CRIC est appropriée. Le Conseil décide de déterminer l'amende du CRIC sur une base forfaitaire et décide que cette amende s'élève à 100.000 euros.

Par ces motifs,

Le Conseil de la concurrence,

- Constate que Cimenteries CBR S.A., Compagnie des ciments belges S.A., Holcim (Belgique) S.A., FEBELCEM A.S.B.L. et le Centre national de Recherches scientifique et technique pour l'Industrie Cimentière ont commis une infraction à l'article 2 de la Loi sur la protection de la concurrence économique, coordonnée le 15 septembre 2006, ainsi qu'à l'article 101 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- Inflige les amendes suivantes :
 - aux Cimenteries CBR S.A. : une amende s'élevant au montant de 6.963.363 euros (six millions neuf cent soixante-trois mille trois cent soixante-trois euros)
 - à la Compagnie des ciments belges S.A. : une amende s'élevant au montant de 1.757.547 euros (un million sept cent cinquante-sept mille cinq cent quarante-sept euros),
 - à Holcim (Belgique) S.A. : une amende s'élevant au montant de 5.815.611 euros (cinq millions huit cent quinze mille six cent onze euros),
 - à FEBELCEM A.S.B.L. : une amende s'élevant au montant de 100.000 euros (cent mille euros), et
 - au Centre national de Recherches scientifique et technique pour l'Industrie Cimentière : une amende du montant de 100.000 euros (cent mille euros).

Ainsi décidé le 30 août 2013 par la Première chambre du Conseil de la concurrence composée de Stefaan Raes, président du Conseil de la concurrence et président de chambre, Christian Huveneers, vice-président du Conseil, et Dominique Smeets, conseiller.

VERSION PUBLIQUE

Conformément à l'article 67 de la loi sur la protection de la concurrence économique, coordonnée le 15 septembre 2006, la notification de la présente décision sera effectuée aux entreprises suivantes : Cimenteries CBR S.A., Holcim (Belgique) S.A., Compagnie des ciments belges S.A., FEBELCEM A.S.B.L. et CRIC ainsi qu'au Ministre qui a l'économie parmi ses attributions, dans une version adaptée à chacun.