



Tribunal canadien du
commerce extérieur

Canadian International
Trade Tribunal

TRIBUNAL CANADIEN
DU COMMERCE
EXTÉRIEUR

Dumping et subventionnement

ORDONNANCE ET MOTIFS

Enquête n° NQ-2015-002

Tubes de canalisation en acier au
carbone et en acier allié

*Ordonnance rendue
le mardi 19 janvier 2016*

*Motifs rendus
le mardi 26 janvier 2016*

TABLE DES MATIÈRES

ORDONNANCE.....i

EXPOSÉ DES MOTIFS.....1

 PRÉSENTATION1

 CONTEXTE.....1

 POSITION DES PARTIES2

 P&P.....2

 Atlas et DFI.....2

 Tenaris et Evraz3

 Réponses de P&P et de la CISA.....3

ANALYSE4

ORDONNANCE7

EU ÉGARD À une enquête aux termes de l'article 42 de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* concernant le dumping et subventionnement de tubes de canalisation en acier au carbone et en acier allié originaires ou exportés de la République populaire de Chine;

ET EU ÉGARD À une requête déposée par Pipe & Piling Supplies Ltd. le 21 décembre 2015 en vue d'obtenir une ordonnance refusant la participation d'Atlas Tube Canada ULC et de DFI Corporation à l'enquête parce qu'ils ne sont pas des « parties intéressées », selon la définition dans l'article 2 des *Règles du Tribunal canadien du commerce extérieur*.

ORDONNANCE

Le Tribunal canadien du commerce extérieur rejette par la présente la requête.

Jean Bédard

Jean Bédard

Membre président

Jason W. Downey

Jason W. Downey

Membre

Ann Penner

Ann Penner

Membre

L'exposé des motifs sera publié à une date ultérieure.

EXPOSÉ DES MOTIFS

PRÉSENTATION

1. Le 21 décembre 2015, Pipe & Piling Supplies Ltd. (P&P) a déposé une requête auprès du Tribunal canadien du commerce extérieur (le Tribunal) demandant qu'Atlas Tube Canada ULC (Atlas) et DFI Corporation (DFI) soient exclues de l'enquête de dommage aux termes de l'article 42 de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*¹.
2. Les motifs de l'ordonnance par laquelle le Tribunal rejette la requête sont exposés ci-après².

CONTEXTE

3. Le 27 novembre 2015, le Tribunal a entamé une enquête de dommage, conformément à l'article 42 de la *LMSI*, portant sur le dumping et le subventionnement de tubes de canalisation en acier au carbone et en acier allié (les marchandises en question) originaires ou exportés de la République populaire de Chine.
4. Atlas³ et DFI⁴ ont toutes deux déposé un avis de participation relativement à cette procédure. Dans le cadre de l'enquête préliminaire de dommage n° PI-2015-002, ces entreprises ont été désignées comme des producteurs de tubes en acier pour pilotis. Elles ont déposé des mémoires à l'appui de la présente plainte.
5. Dans sa requête datée du 21 décembre 2015, P&P soutient qu'Atlas et DFI doivent être exclues de l'enquête de dommage parce qu'elles ne sont pas des « parties intéressées » au sens de la définition qui figure à l'article 2 des *Règles du Tribunal canadien du commerce extérieur*⁵.
6. Le 21 décembre 2015, le conseiller juridique représentant la China Iron and Steel Association (CISA) ainsi que d'autres parties a avisé par écrit le Tribunal que ces dernières appuyaient la requête de P&P.
7. Le 23 décembre 2015, le Tribunal a invité les conseillers juridiques et les parties, y compris Atlas et DFI, à déposer leurs commentaires relatifs à la requête de P&P. Le 7 janvier 2016, le Tribunal a reçu des commentaires d'Atlas et de DFI, qui s'opposent à la requête. Le 8 janvier 2016, il a également reçu des commentaires en ce sens de Tenaris Global Services (Canada) Inc., d'Algoma Tubes Inc. et de Prudential Steel ULC (collectivement, Tenaris), ainsi que d'Evrax Inc. NA Canada (Evrax).

-
1. R.S.C. (1985), c. S-15 [*LMSI*].
 2. Bien que P&P n'ait pas déposé d'avis de requête aux termes de l'article 24 des *Règles*, elle a ultérieurement désigné sa demande comme étant une « requête » [traduction] dans son mémoire en réponse daté du 12 janvier 2016. Toutefois, le Tribunal a jugé qu'il convenait de considérer la demande de P&P comme une demande écrite en vue de rendre une ordonnance aux termes de l'article 23.1, lequel prévoit ce qui suit : « (1) Une partie peut présenter une demande au Tribunal en vue de rendre une décision ou une ordonnance relativement à toute question soulevée au cours d'une procédure, à l'exception de celles visées aux articles 33, 42 et 43. (2) La partie signifie au même moment sa demande aux autres parties. »
 3. Le 8 septembre 2015, Atlas a déposé un avis de participation à l'enquête préliminaire de dommage n° PI-2015-002. Le même jour, le conseiller juridique d'Atlas a déposé un avis de représentation. Le 28 novembre 2015, le conseiller juridique d'Atlas a déposé un acte de déclaration et d'engagement élargi relativement à l'enquête définitive de dommage.
 4. Les 9 et 10 septembre 2015, DFI a déposé un avis de participation à l'enquête préliminaire de dommage n° PI-2015-002. Les 10 et 17 septembre 2015, les conseillers juridiques de DFI ont déposé des avis de représentation. Les 11 et 14 décembre 2015, les conseillers juridiques de DFI ont déposé des actes de déclaration et d'engagement élargis relativement à l'enquête définitive de dommage.
 5. D.O.R.S./91-499 [*Règles*].

8. Les 12 et 13 janvier 2016, P&P et la CISA ont déposé leurs réponses respectives aux commentaires des parties s'opposant à la requête.

POSITION DES PARTIES

P&P

9. Comme mentionné précédemment, P&P soutient qu'il incombe à Atlas et à DFI d'établir qu'elles sont des « parties intéressées » au sens de la définition qui figure à l'article 2 des *Règles* pour être en droit de participer à l'enquête de dommage. À son avis, elles ne se sont pas acquittées de leur fardeau en l'espèce. Plus précisément, P&P se fonde sur la décision du Tribunal dans l'enquête préliminaire de dommage n° PI-2015-002 selon laquelle Atlas et DFI ne font pas partie de la branche de production nationale, car elles ne produisent pas de « marchandises similaires » par rapport aux marchandises en question. P&P fait valoir que la conclusion du Tribunal dans le cadre de l'enquête de dommage n'a aucune incidence sur les droits ou les intérêts pécuniaires d'Atlas et de DFI en tant que producteurs nationaux de tubes en acier pour pilotis et qu'il n'y a aucune autre raison pour laquelle ces entreprises devraient être autorisées à participer à la procédure.

10. P&P ajoute que le fait de permettre à Atlas et à DFI de déposer des arguments et des éléments de preuve concernant l'incidence des marchandises en question sur les producteurs nationaux de tubes pour pilotis ferait en sorte que la conclusion du Tribunal serait fondée sur des considérations non pertinentes et prolongerait inutilement la durée de la procédure tout en augmentant la charge de travail s'y rattachant. Par ailleurs, P&P soutient qu'en participant à la procédure, Atlas et DFI contourneraient les exigences prévues par la *LMSI* concernant le dépôt en bonne et due forme d'une plainte de dumping ou de subventionnement et l'engagement d'une telle procédure.

Atlas et DFI

11. Atlas et DFI soutiennent que le Tribunal doit rejeter la requête du fait qu'elles répondent toutes deux aux exigences juridiques et procédurales en vue d'une pleine participation à l'enquête de dommage. Elles renvoient à l'avis d'ouverture d'enquête du Tribunal daté du 27 novembre 2015 qui énonce simplement que toute personne qui souhaite participer à l'enquête doit déposer un avis de participation, sans faire état de conditions à respecter.

12. Même si un fardeau de preuve incombait à d'éventuels participants, ce qu'Atlas et DFI nient, ces dernières affirment que l'issue de cette enquête de dommage aura des répercussions directes sur leurs droits et leurs intérêts pécuniaires et que, de ce fait, elles sont des « parties intéressées » aux termes de l'article 2 des *Règles*. Plus précisément, elles font valoir que les importations de marchandises en question sont vendues sur le marché canadien des tubes pour pilotis, ce qui contrevient à la conclusion du Tribunal dans l'enquête n° NQ-2012-002⁶. Elles ajoutent qu'elles comptent fournir des renseignements au sujet de telles activités d'importation au sein du marché canadien et de leurs répercussions sur les producteurs nationaux de tubes de canalisation et de tubes pour pilotis.

13. La décision du Tribunal selon laquelle Atlas et DFI ne font pas partie de la branche de production nationale aux fins de l'enquête de dommage ne doit pas, de l'avis de ces dernières, avoir une incidence sur la question de savoir si elles constituent des « parties intéressées ». À cet égard, elles citent des exemples antérieurs où des parties autres que des importateurs, des exportateurs ou des producteurs étrangers de

6. *Tubes en acier pour pilotis* (30 novembre 2012), NQ-2012-002 (TCCE).

marchandises en question ou des producteurs nationaux de marchandises similaires ont participé à des procédures aux termes de la *LMSI* sans avoir à établir la nature de leur intérêt⁷.

14. Atlas et DFI soutiennent qu'elles doivent pouvoir présenter leurs arguments et éléments de preuve respectifs dans le cadre d'une enquête ouverte, équitable et transparente. Il reviendra ensuite au Tribunal de déterminer la pertinence et la valeur probante de tels éléments de preuve.

Tenaris et Evraz

15. En se fondant sur une interprétation libérale des règles de procédure ayant trait à la nature de l'intérêt d'une personne dans le contexte d'une enquête de dommage, Tenaris et Evraz appuient la participation d'Atlas et de DFI. Plus précisément, Evraz soutient qu'il ressort d'une simple lecture de la définition du terme « partie intéressée » à l'article 2 des *Règles* que son libellé large permet au Tribunal d'exercer un vaste pouvoir discrétionnaire quand il s'agit de déterminer si une personne est en droit de participer à une enquête de dommage. Evraz fait valoir que ce vaste pouvoir discrétionnaire cadre avec le pouvoir dont dispose le Tribunal pour diriger sa procédure avec équité et pragmatisme⁸. Evraz ajoute que le Tribunal sera mieux placé pour examiner la question du poids ou de l'incidence de la participation d'Atlas et de DFI après la conclusion de l'enquête de dommage.

Réponses de P&P et de la CISA

16. En réponse, P&P soutient qu'une personne qui dépose un avis de participation à une enquête n'est pas automatiquement en droit d'y participer. Selon P&P, il incombe plutôt à la personne d'établir la nature de son intérêt au regard de la procédure. À son avis, il ressort clairement d'une interprétation appropriée des définitions de « partie »⁹ et de « partie intéressée », au sens de l'article 2 des *Règles*, qu'une personne doit, pour déposer un avis de participation à une enquête de dommage, être une « partie intéressée », et que le Tribunal doit considérer un tel avis comme une demande¹⁰ d'autorisation de comparaître à titre de « partie ».

17. Selon P&P, il est implicite dans les *Règles* que la personne qui veut participer « doit être en mesure d'établir »¹¹ [traduction] son intérêt au regard de l'enquête de dommage. Dans sa réponse, elle affirme ce qui suit :

Si l'interprétation ouverte qu'ont présentée les parties opposantes est acceptée, toute personne qui dépose un avis de participation serait une partie, qu'elle ait ou non un intérêt dans l'enquête. Ainsi,

7. Par exemple, DFI renvoie à la participation de parties autres que des producteurs ou des importateurs dans *Transformateurs à liquide diélectrique* (20 novembre 2012), NQ-2012-001 (TCCE), *Pâtes alimentaires séchées* (2 juin 1997), NQ-95-003R (TCCE) et *Viande de bœuf désossée* (22 juillet 1991), RR-90-006 (TCCE).

8. À cet égard, Evraz se fonde sur les articles 5 et 6 des *Règles*. L'article 5 prévoit qu'« [a]u cours d'une procédure, toute question de procédure non visée par les présentes règles ou visée seulement en partie par celles-ci est résolue de la manière ordonnée par le Tribunal, en conformité avec les dispositions des présentes règles qui s'appliquent en l'espèce ». L'article 6 prévoit que « [l]e Tribunal peut, de sa propre initiative ou sur demande écrite d'une partie, joindre des procédures si, en vue du règlement plus expéditif ou moins formel d'une question, les circonstances et l'équité le permettent ».

9. Le terme « partie » est défini comme suit à l'article 2 : « toute partie intéressée qui a déposé un avis de participation visant l'enquête » aux termes de l'article 42 de la *LMSI*.

10. À cet égard, P&P se fonde sur l'emploi de l'expression « qui a l'intention de » à l'article 10 des *Règles*, lequel prévoit que « [l]a personne qui a l'intention de participer à une procédure [...] dépose auprès du Tribunal un avis de participation ».

11. Pièce NQ-2015-002-42 au par. 16, vol. 1C.

on ouvrirait la porte à bon nombre d'éventuelles parties qui comparaitraient, déposeraient des éléments de preuve n'ayant aucune valeur probante ou une faible valeur probante, formuleraient des observations qui ne seraient pas nécessairement pertinentes et pourraient avoir accès au dossier confidentiel. Le Tribunal ainsi que toutes les autres parties touchées seraient contraintes d'examiner la totalité de ces éléments de preuve pour déterminer si certains éléments sont pertinents, ce qui aurait pour effet de prolonger inutilement la procédure et d'en accroître inutilement le coût¹².

[Traduction]

18. Selon P&P, Atlas et DFI n'ont pas démontré qu'elles sont des « parties intéressées » aux fins de la présente enquête de dommage. De l'avis de P&P, il importe peu qu'elles aient participé à l'enquête préliminaire de dommage et qu'elles aient engagé des dépenses en vue de l'enquête de dommage. De plus, P&P soutient que le seul intérêt pécuniaire établi par Atlas et DFI concerne exclusivement l'incidence qu'auraient les importations de tubes de canalisation sur leur production de tubes pour pilotis, ce qui ne crée pas un droit quelconque de participer à l'enquête de dommage portant sur les tubes de canalisation. D'après P&P, Atlas et DFI cherchent à profiter des avantages des droits anti-dumping ou compensateurs sans respecter la procédure prévue aux termes de la *LMSI* (c'est-à-dire la prorogation d'une conclusion ou le dépôt d'une nouvelle plainte), ce qui constitue un abus de procédure.

19. Enfin, P&P ne conteste pas le fait que le Tribunal dispose d'une grande liberté pour accepter les éléments de preuve et leur accorder le poids qui leur revient. Toutefois, elle considère que cette pratique ne s'applique pas à la question de savoir si Atlas et DFI ont établi leur droit de comparaître devant le Tribunal dans le cadre de la présente enquête de dommage.

20. La CISA a également déposé des observations en réponse. En ce qui a trait au sens du terme « parties intéressées », la CISA conteste l'interprétation présentée par les parties qui s'opposent à la requête, soutenant qu'elle confère un accès sans restriction à « toute » personne qui souhaite participer à « toute » enquête. La CISA affirme que la définition de « parties intéressées » est large uniquement pour donner au Tribunal le pouvoir discrétionnaire d'inclure les parties qu'il considère comme des « parties intéressées ». Elle soutient que le Tribunal doit exclure Atlas et DFI de la présente enquête de dommage étant donné qu'il a déjà établi que ces entreprises ne font pas partie de la branche de production nationale et qu'elles n'ont fourni aucun élément de preuve à l'appui d'un autre motif valable lié à leurs intérêts pour justifier leur participation à la présente enquête de dommage.

ANALYSE

21. L'article 2 des *Règles* définit les termes « partie » et « partie intéressée » comme suit :

« partie »

a) Dans le cas d'une enquête menée en vertu des articles 42 ou 45 de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* ou du réexamen prévu aux articles 76.01, 76.02, 76.03 ou 76.1 de cette loi, toute partie intéressée qui a déposé un avis de participation visant l'enquête ou le réexamen en conformité avec les présentes règles;

[...]

« partie intéressée » Dans le cas d'une enquête menée en vertu des articles 42 ou 45 de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* ou du réexamen prévu aux articles 76.01, 76.02, 76.03 ou 76.1 de cette loi :

12. *Ibid.* au par. 12.

- a) le plaignant, le cas échéant, aux termes de l'article 31 de cette loi, dans l'enquête au cours de laquelle la décision provisoire visée à l'article 42 de cette loi a été rendue;
- b) tout producteur national des marchandises à l'égard desquelles la décision provisoire a été rendue ou toute personne important au Canada ou exportant vers le Canada ces marchandises;
- c) toute association qui regroupe ou qui compte des producteurs nationaux des marchandises à l'égard desquelles la décision provisoire a été rendue ou des personnes important au Canada ou exportant vers le Canada ces marchandises;
- d) le gouvernement de tout pays mentionné dans la décision provisoire;
- e) toute autre personne qui, parce que ses droits ou ses intérêts pécuniaires peuvent être touchés ou pour toute autre raison, a le droit d'être entendue par le Tribunal avant que celui-ci rende sa décision au terme de l'enquête ou du réexamen, selon le cas, conformément à cette loi.

22. L'article 10 des *Règles* prévoit ce qui suit : « La personne qui a l'intention de participer à une procédure autre que celle visée aux parties II ou X dépose auprès du Tribunal un avis de participation [...] ».

23. Par conséquent, pour être considérée comme une « partie intéressée » aux fins d'une enquête de dommage aux termes de l'article 42 de la *LMSI*, une personne qui dépose un avis de participation doit appartenir à l'une des catégories énoncées à l'article 2 des *Règles*, ce qui comprend les plaignants, les producteurs nationaux de marchandises similaires (ou leurs associations), les exportateurs ou importateurs des marchandises (ou leurs associations) et le gouvernement d'un pays visé. Aux termes de l'alinéa *e*) de la définition de « partie intéressée », est également incluse « toute autre personne » qui satisfait à l'une des conditions suivantes : 1) ses droits peuvent être touchés, 2) ses intérêts pécuniaires peuvent être touchés, ou 3) pour toute autre raison.

24. La décision du Tribunal de considérer qu'une personne qui dépose un avis de participation est une « partie intéressée » est discrétionnaire. Il donne généralement à ces règles une interprétation libérale de façon à favoriser l'équité, l'accès à la justice et la transparence.

25. Cette façon de procéder est fondée sur l'article 3 des *Règles*, lequel est ainsi libellé : « Il doit être donné aux présentes règles une interprétation large qui permette, conformément à l'article 35 de la Loi, le règlement de chaque procédure de la façon la plus équitable, la plus expéditive et la moins onéreuse possible. » Selon l'article 35 de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*¹³, toutes les audiences du Tribunal « sont conduites de la façon qui lui paraît la plus efficace, la plus équitable et la plus expéditive dans les circonstances ».

26. Les dispositions législatives susmentionnées supposent que le Tribunal est le maître de sa propre procédure, dans la mesure où les règles de justice naturelle, y compris celle de l'équité procédurale, sont respectées¹⁴. Ce principe est également énoncé aux articles 5 et 6 des *Règles*. L'article 5 prévoit ce qui suit : « Au cours d'une procédure, toute question de procédure non visée par les présentes règles ou visée seulement en partie par celles-ci est résolue de la manière ordonnée par le Tribunal, en conformité avec les dispositions des présentes règles qui s'appliquent en l'espèce. » L'article 6 est ainsi libellé : « Le Tribunal peut modifier les présentes règles, notamment par adjonction, ou exempter une partie de leur application, si

13. L.R.C. (1985), ch. 47 (4^e suppl.).

14. Il est également bien établi en common law que les tribunaux administratifs sont maîtres de leur propre procédure et qu'ils ne sont pas strictement liés aux règles de la preuve, pour autant qu'ils respectent les règles de justice naturelle. *Canadian National Ry. Co. v. Bell Telephone Co. of Canada*, [1939] S.C.R. 308, 1939 CanLII 34 (SCC).

cela est juste et équitable ou si, en vue du règlement plus expéditif ou moins formel d'une question, les circonstances et l'équité le permettent. »

27. En s'appuyant sur ce pouvoir discrétionnaire, la pratique habituelle du Tribunal, dans le cadre d'enquêtes de dommage aux termes de l'article 42 de la *LMSI*, est d'accepter les participants et le dépôt d'éléments de preuve de façon libérale. Contrairement à ce qu'avance P&P, les personnes qui déposent un avis de participation ne sont généralement pas tenues d'établir la nature de leur intérêt avant que le Tribunal ne consente à leur participation.

28. En tant que responsable de l'enquête, le Tribunal peut remettre en question la participation d'une personne qui ne semble appartenir à aucune des catégories énoncées à l'article 2 des *Règles*. Toutefois, selon toute vraisemblance, cette démarche se limiterait à refuser la participation d'une personne dans des circonstances exceptionnelles, par exemple dans le cas de personnes qui ne correspondent manifestement pas aux critères de l'article 2 ou dont la participation serait frivole ou vexatoire, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

29. Selon l'article 2 des *Règles*, une « partie intéressée » est définie au sens large de manière à inclure « e) toute autre personne qui, parce que ses droits ou ses intérêts pécuniaires peuvent être touchés ou pour toute autre raison, a le droit d'être entendue par le Tribunal [...] ». Même si le Tribunal acceptait l'argument de P&P selon lequel l'issue de la présente enquête de dommage n'aura aucune incidence sur les droits ou les intérêts pécuniaires d'Atlas et de DFI, l'alinéa 2e) prévoit également ce qui suit : « ou pour toute autre raison ». Le Tribunal estime que cette condition est remplie du fait qu'Atlas et DFI ont affirmé qu'elles fourniront des observations et des éléments de preuve que le Tribunal considère comme étant éventuellement pertinents ou utiles au regard des questions concernant la présente enquête de dommage.

30. Le Tribunal veut obtenir la meilleure preuve possible afin de déterminer si le dumping et le subventionnement des marchandises en question ont causé un dommage, un retard ou menacent de causer un dommage, ou afin de se prononcer sur toute autre question visée par l'article 42 de la *LMSI*. Dans le cadre de son analyse suivant la conclusion de l'enquête de dommage, le Tribunal examinera chaque élément de preuve et lui accordera le poids qui lui revient.

31. La participation d'une partie qui possède des renseignements pertinents peut aider le Tribunal à vérifier les éléments de preuve fournis par les autres parties ainsi qu'à prendre une meilleure décision en connaissance de cause. La pertinence et l'utilité de la participation d'Atlas et de DFI ainsi que des éléments de preuve qu'elles présenteront seront donc évaluées par le Tribunal à la conclusion de l'enquête de dommage.

32. À cette étape-ci, le Tribunal n'émettra pas d'hypothèses quant à la pertinence de tout élément de preuve déposé par des parties avant d'avoir analysé le rapport d'enquête, les mémoires et les éléments de preuve des parties ainsi que d'autres questions connexes, par exemple d'éventuelles demandes d'exclusion de produits.

33. Quoi qu'il en soit, le Tribunal s'attend à ce que tous les participants s'efforcent de présenter des éléments de preuve pertinents et d'aider le Tribunal à disposer de la meilleure preuve qui soit en contestant les éléments de preuve des parties adverses.

34. Pour les motifs susmentionnés, le Tribunal rejette la requête et accepte qu'Atlas et DFI participent à la présente procédure.

ORDONNANCE

35. Le Tribunal rejette la requête.

Jean Bédard
Jean Bédard
Membre président

Jason W. Downey
Jason W. Downey
Membre

Ann Penner
Ann Penner
Membre