



Tribunal canadien du
commerce extérieur

Canadian International
Trade Tribunal

TRIBUNAL CANADIEN
DU COMMERCE
EXTÉRIEUR

Dumping et subventionnement

DÉCISION ET MOTIFS

Enquête préliminaire de dommage
n° PI-2018-003

Plaques de plâtre

*Décision rendue
le lundi 20 août 2018*

*Motifs rendus
le mardi 4 septembre 2018*

TABLE DES MATIÈRES

DÉCISION RELATIVEMENT À L'ENQUÊTE PRÉLIMINAIRE DE DOMMAGE	i
EXPOSÉ DES MOTIFS	1
CONTEXTE	1
CADRE LÉGISLATIF.....	2
Indication raisonnable.....	2
Branche de production régionale/marché régional.....	3
Marchandises similaires et catégories de marchandises	6
Aucun dommage et aucune menace de dommage	6
RETARD SENSIBLE	7
Composantes des conclusions de retard sensible.....	7
CONCLUSION	12

EU ÉGARD À une enquête préliminaire de dommage, aux termes du paragraphe 34(2) de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, concernant des :

PLAQUES DE PLÂTRE

DÉCISION RELATIVEMENT À L'ENQUÊTE PRÉLIMINAIRE DE DOMMAGE

Le Tribunal canadien du commerce extérieur, aux termes du paragraphe 34(2) de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, a procédé à une enquête préliminaire de dommage afin de déterminer si les éléments de preuve indiquent, de façon raisonnable, que le présumé dumping dommageable de plaques, feuilles ou panneaux de plâtre (« plaques de plâtre ») originaires ou exportés des États-Unis d'Amérique, importés au Canada pour être utilisés ou consommés dans les provinces de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba, et aussi dans le territoire du Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, larges de 54 pouces (1 371,6 mm), composés principalement d'un cœur de plâtre soit recouvert de papier ou de carton, soit renforcé par ce moyen, y compris les plaques de plâtre conformes ou appelées à se conformer à la norme ASTM C 1396, à la norme ASTM C 1396M ou à des normes équivalentes, peu importe l'usage final, le placage de chant, l'épaisseur, et la longueur (mais non pas la largeur); ceci exclut toutefois : a) les plaques de plâtre conformes à la norme ASTM C 1177 ou ASTM C 1177M (plaques qui servent surtout de « panneaux de revêtement renforcés à la fibre de verre », et que l'on appelle couramment ainsi, mais qu'on utilise parfois à l'intérieur pour leur grande résistance à la moisissure et à l'humidité); b) les plaques de plâtre collées à double épaisseur recouvertes de papier (plaques qui servent souvent de « panneaux insonorisants », et que l'on appelle couramment ainsi); et c) les plaques de plâtre conformes à la norme ISO16000-23 pour la sorption du formaldéhyde (les marchandises en question), ont causé un dommage ou un retard, ou menacent de causer un dommage. Toutes les dimensions comprennent les écarts positifs et négatifs qu'autorisent les différentes normes.

La présente enquête préliminaire de dommage fait suite à l'avis en date du 21 juin 2018, selon lequel le président de l'Agence des services frontaliers du Canada avait ouvert une enquête concernant le présumé dumping dommageable des marchandises susmentionnées.

Aux termes du paragraphe 37.1(1) de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, le Tribunal canadien du commerce extérieur détermine par la présente que les éléments de preuve n'indiquent pas, de façon raisonnable, que le dumping des marchandises en question a causé un dommage ou un retard ou menace de causer un dommage à la branche de production nationale. Par conséquent, aux termes de l'alinéa 35(3)a) de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, le Tribunal canadien du commerce extérieur met fin à l'enquête préliminaire de dommage concernant les marchandises en question.

Serge Fréchette
Serge Fréchette
Membre président

Jean Bédard
Jean Bédard
Membre

Randolph W. Heggart
Randolph W. Heggart
Membre

L'exposé des motifs sera publié d'ici 15 jours.

Membres du Tribunal : Serge Fréchette, membre président
Jean Bédard, membre
Randolph W. Heggart, membre

Personnel de soutien : Peter Jarosz, conseiller juridique principal
Shawn Jeffrey, analyste principal
Joseph Long, analyste

PARTICIPANTS :

	Conseillers/représentants
Atlantic Wallboard LP	Paul Conlin Linden Dales Shannon McSheffrey Jeff Triggs
B.C. Wall & Ceiling Association	
CGC Inc.	John Boscarior Robert Glasgow Claire Seaborn Alana Robert Ken Jenkins
Castle Building Centres Group	
CertainTeed Gypsum Canada Inc.	Christopher J. Kent Christopher J. Cochlin Andrew M. Lanouette Gerry Stobo Michael Milne Hugh Seong Seok Lee Marc McLaren-Caux Cynthia Wallace Susana May Yon Lee E. Melisa Celebican Darren D'Sa
Continental Building Products, Inc.	Cyndee Todgham Cherniak
Continental Building Products Canada, Inc.	Heather Innes
Georgia-Pacific Gypsum LLC et Georgia-Pacific Canada LP	Neil Campbell Nicole Rozario Jonathan P. O'Hara Thomas Van Den Hoogen
International Brotherhood of Boilermakers Syndicat local 213 des Teamsters	Peter Clark
Sexton Group Ltd.	Brian Kusisto
TBM HOLDCO LTD.	Bernie Owens

Veillez adresser toutes les communications au :

Greffier
Secrétariat du Tribunal canadien du commerce extérieur
15^e étage
333, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario) K1A 0G7
Téléphone : 613-993-3595
Télécopieur : 613-990-2439
Courriel : tcce-citt@tribunal.gc.ca

EXPOSÉ DES MOTIFS

CONTEXTE

1. Le Tribunal canadien du commerce extérieur a procédé à la présente enquête préliminaire de dommage le 22 juin 2018 concernant le présumé dumping dommageable de plaques, feuilles ou panneaux de plâtre (« plaques de plâtre ») originaires ou exportés des États-Unis d'Amérique, importés au Canada pour être utilisés ou consommés dans les provinces de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba, et aussi dans le territoire du Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, larges de 54 pouces (1 371,6 mm), composés principalement d'un cœur de plâtre soit recouvert de papier ou de carton, soit renforcé par ce moyen, y compris les plaques de plâtre conformes ou appelées à se conformer à la norme ASTM C 1396, à la norme ASTM C 1396M ou à des normes équivalentes, peu importe l'usage final, le placage de chant, l'épaisseur, et la longueur (mais non pas la largeur); ceci exclut toutefois : a) les plaques de plâtre conformes à la norme ASTM C 1177 ou ASTM C 1177M (plaques qui servent surtout de « panneaux de revêtement renforcés à la fibre de verre », et que l'on appelle couramment ainsi, mais qu'on utilise parfois à l'intérieur pour leur grande résistance à la moisissure et à l'humidité); b) les plaques de plâtre collées à double épaisseur recouvertes de papier (plaques qui servent souvent de « panneaux insonorisants », et que l'on appelle couramment ainsi); et c) les plaques de plâtre conformes à la norme ISO16000-23 pour la sorption du formaldéhyde (les marchandises en question). Toutes les dimensions comprennent les écarts positifs et négatifs qu'autorisent les différentes normes.

2. La présente enquête préliminaire de dommage découle d'une plainte déposée par CertainTeed Gypsum Canada Inc. (la plaignante ou CTG) et de l'ouverture d'enquêtes de dumping et de subventionnement, le 21 juin 2018, par le président de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC).

3. Selon les estimations de l'ASFC, pour la période allant du 1^{er} janvier 2017 au 28 février 2018, les marchandises en question ont été sous-évaluées selon une marge de 6,1 p. 100, exprimée en pourcentage du prix à l'exportation¹.

4. Le Tribunal a reçu des observations écrites de la plaignante (et des syndicats appuyant la plainte) et des parties opposées à la plainte, à savoir CGC Inc. (CGC), Continental Building Products, Inc. et Continental Building Products Canada, Inc., Georgia-Pacific Canada LP et Georgia-Pacific Gypsum LLC (collectivement appelées GP).

5. CTG soutient que sa plainte indique, de façon raisonnable, qu'elle a subi un retard sensible, en ce qu'elle n'a pu mettre en production les plaques de plâtre larges de 54 pouces en raison du dumping des marchandises en question. La plaignante soutient être réellement déterminée à lancer une telle production, mais qu'elle n'a pas été en mesure de le faire de manière à tirer un rendement suffisant sur les ventes qui en découleraient, en raison des faibles prix des marchandises en question destinées à la vente sur le marché régional.

6. CTG affirme également, à titre subsidiaire, que le dumping et le subventionnement des marchandises en question causent un dommage ou menacent de causer un dommage à la branche de production nationale.

7. Les parties opposées à la plainte font valoir que la preuve n'indique pas, de façon raisonnable, que le dumping des marchandises en question a causé un dommage, un retard ou une menace de dommage. Les

1. Pièce PI-2018-003-05, vol. 1C à la p. 45.

parties opposées à la plainte ont présenté différents arguments, invoquant notamment l'absence de marché régional ainsi que le manque d'éléments de preuve pour étayer l'existence d'un retard sensible, d'un lien de causalité, d'un dommage ou d'une menace de dommage.

CADRE LÉGISLATIF

Indication raisonnable

8. Le paragraphe 34(2) de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*² énonce le mandat du Tribunal en ce qui concerne les enquêtes préliminaires de dommage. Il prévoit que le Tribunal doit déterminer « si les éléments de preuve indiquent, de façon raisonnable, que le dumping ou le subventionnement des marchandises [en question] a causé un dommage ou un retard ou menace de causer un dommage ».

9. L'expression « indiquent, de façon raisonnable » n'est pas définie dans la *LMSI*, mais elle signifie que les éléments de preuve n'ont pas à être « concluants ou probants selon la prépondérance des probabilités »³ [traduction].

10. La norme de preuve requise, établie par l'expression « indiquent, de façon raisonnable », est moins élevée que celle qui s'applique lors d'une enquête définitive de dommage menée aux termes de l'article 42 de la *LMSI*⁴.

11. Les éléments de preuve recueillis dans la phase préliminaire de la procédure sont beaucoup moins détaillés et exhaustifs que dans une enquête définitive de dommage. Tous les éléments de preuve ne sont pas disponibles à la phase préliminaire, et aucune audience n'est tenue permettant d'examiner pleinement ce qui est disponible. En conséquence, la preuve n'est pas évaluée dans la même mesure que dans une enquête définitive de dommage.

12. À la présente étape de l'enquête, la norme de preuve qui s'applique est moins rigoureuse que celle retenue dans le cadre d'une enquête définitive de dommage, et les plaintes seront examinées libéralement. L'issue d'une enquête préliminaire de dommage ne doit toutefois pas être tenue pour acquise⁵. De simples affirmations ne sont pas suffisantes⁶. Les plaintes, ainsi que le dossier des parties opposées, doivent être étayés d'éléments de preuve positifs et suffisants. De tels éléments de preuve doivent également être pertinents, en ce sens qu'ils répondent aux exigences de la *LMSI* et concernent des facteurs pertinents du

2. L.R.C., 1985, ch. S-15 [*LMSI*]

3. *Ronald A. Chisholm Ltd. v. Deputy M.N.R.C.E.* (1986), 11 CER 309 (FCTD).

4. *Maïs-grain* (10 octobre 2000), PI-2000-001 (TCCE) à la p. 7.

5. *Barres d'armature* aux par. 18-19.

6. L'article 5 de l'*Accord sur la mise en œuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994* de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) [*l'Accord antidumping*] et l'article 11 de l'*Accord sur les subventions et les mesures compensatoires* de l'OMC [*l'Accord sur les SMC*] exigent de l'autorité chargée d'une enquête qu'elle examine l'exactitude et l'adéquation des éléments de preuve fournis dans une plainte de dumping et de subventionnement afin de déterminer s'il y a des éléments de preuve suffisants pour justifier l'ouverture d'une enquête; la plainte sera rejetée ou l'enquête sera close dès que l'autorité concernée sera convaincue que les éléments de preuve relatifs au dumping et au subventionnement ou au dommage ne sont pas suffisants. L'article 5 de l'*Accord antidumping* et l'article 11 de l'*Accord sur les SMC* prévoient également qu'une simple affirmation non étayée par des éléments de preuve pertinents ne peut être jugée suffisante pour que soient respectées les exigences desdits articles.

*Règlement sur les mesures spéciales d'importation*⁷, et ce, d'une manière propre à convaincre à la présente étape de l'enquête.

13. Dans le cadre de la présente enquête préliminaire, le Tribunal conclut que la plainte est étayée d'éléments de preuve qui semblent pertinents et exacts, y compris des éléments de preuve non contestés présentés par la plaignante concernant ses projets de production. Cela dit, le Tribunal conclut que ces éléments de preuve ne sont pas suffisamment convaincants et qu'ils n'étaient pas en eux-mêmes, de façon raisonnable, les allégations de dommage, de retard ou de menace de dommage causé par le dumping.

Branche de production régionale/marché régional⁸

14. Premièrement, il convient de souligner qu'étant donné que, dans la *LMSI*, le retard est défini comme étant « [l]e retard sensible de la mise en production d'une branche de production nationale », l'analyse du Tribunal doit porter exclusivement sur la production et les ventes *potentielles*, plutôt que sur la production et les ventes *réelles*, lesquelles seraient examinées au regard d'allégations de dommage. Comme il est expliqué plus en détail ci-après, si une production a lieu dans les faits, il ne peut y avoir de retard. Par conséquent, comme CTG est le seul producteur national potentiel mentionné dans la plainte, CTG constitue à elle seule la branche de production régionale aux fins de la présente enquête préliminaire.

15. Deuxièmement, les critères à appliquer pour établir l'existence d'un marché régional ont fait l'objet d'une analyse approfondie dans l'exposé des motifs rendus dans *Plaques de plâtre I*⁹. Le Tribunal passera ces critères en revue dans le contexte de la présente affaire en adhérant aux principes déjà établis dans *Plaques de plâtre I*.

Quantité nulle de marchandises expédiées depuis le marché régional

16. Ce critère n'est pas pertinent en l'espèce, étant donné que la production de plaques larges est inexistante, et donc qu'aucune vente n'est réalisée à l'extérieur du marché.

Quantité nulle de marchandises provenant du reste du Canada sur le marché régional

17. La plainte fait état de faibles quantités de plaques larges produites dans l'est du Canada qui sont vendues dans l'ouest du pays.

18. À cet égard, CGC soutient que les marchandises produites dans l'est du Canada répondent à 100 p. 100 de la « demande » sur le marché régional, et qu'elles sont donc substantielles. Cette interprétation tient au fait que CGC considère que la « demande » est en fait la demande de marchandises produites dans le pays, c'est-à-dire la demande sur le marché régional de marchandises produites au Canada, sans tenir compte des importations. De l'avis du Tribunal, CGC applique mal ce critère.

7. DORS/84-927 [*Règlement*].

8. Voir le paragraphe 2(1) de la *LMSI*.

9. *Plaques de plâtre* (4 janvier 2017), NQ-2016-002 (TCCE) [*Plaques de plâtre I*] aux par. 41-71.

19. L'Accord sur la Mise en Œuvre de l'Article VI de l'Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce de 1994 de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) énonce ce qui suit au paragraphe 4.1 ii)¹⁰ :

dans des circonstances exceptionnelles, le territoire d'un Membre pourra, en ce qui concerne la production en question, être divisé en deux marchés compétitifs ou plus et les producteurs à l'intérieur de chaque marché pourront être considérés comme constituant une branche de production distincte si a) les producteurs à l'intérieur d'un tel marché vendent la totalité ou la quasi-totalité de leur production du produit en question sur ce marché, et si b) *la demande sur ce marché n'est pas satisfaite dans une mesure substantielle par les producteurs du produit en question situés dans d'autres parties du territoire*. Dans de telles circonstances, il pourra être constaté qu'il y a dommage même s'il n'est pas causé de dommage à une proportion majeure de la branche de production nationale totale, à condition qu'il y ait une concentration d'importations faisant l'objet d'un dumping sur un marché ainsi isolé et qu'en outre les importations faisant l'objet d'un dumping causent un dommage aux producteurs de la totalité ou de la quasi-totalité de la production à l'intérieur de ce marché.

[Nos italiques]

20. Le paragraphe 2(1.1) de la *LMSI* énonce ce qui suit :

Dans des circonstances exceptionnelles, le territoire canadien peut, en ce qui concerne la production de marchandises, être divisé en deux ou plusieurs marchés régionaux, et les producteurs de marchandises similaires à l'intérieur de chacun de ces marchés sont réputés constituer une branche de production nationale distincte, si, à la fois :

- a) ils vendent la totalité ou la quasi-totalité de leur production de marchandises similaires sur ce marché;
- b) *la demande sur ce marché n'est pas satisfaite dans une mesure substantielle par les producteurs de marchandises similaires situés ailleurs au Canada.*

[Nos italiques]

21. Comme en convient CGC, même des ventes non substantielles de marchandises similaires produites à l'extérieur de la région sur le marché régional empêcheraient d'invoquer un retard sur le marché régional. CGC concède que suivant son interprétation, seule une quantité « zéro » de ces marchandises permet de satisfaire au critère.

22. À titre d'exemple, sur un marché de 100 unités où 1 unité provient du reste du Canada, 20 unités sont produites dans la région et 79 unités sont importées, la quantité provenant du reste du Canada est vraisemblablement non substantielle selon que l'une ou l'autre des méthodes de calcul est retenue, étant donné que l'on obtient une proportion de 1 unité sur 21 unités, ou 4,8 p. 100 (si l'on retient la « demande » de marchandises produites dans le pays), ou de 1 unité sur 100 unités, ou 1 p. 100 (si l'on retient la demande totale des marchandises en question et des marchandises similaires). Lorsqu'il y a allégation de retard (ce qui suppose qu'il n'y a pas de production régionale et, par conséquent, pas de ventes qui en découle) et qu'il est supposé que le marché et les entrées de marchandises représentent exactement la même quantité, c'est-à-dire que 100 unités sont vendues, et que 1 unité provient du reste du Canada et 99 unités sont

10. (15 avril 1994), 1868 R.T.N.U. 201 (entré en vigueur le 1^{er} janvier 1995), en ligne : http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/19-adp_01_f.htm.

importées, l'argument de CGC amène à conclure que la quantité de 1 unité est substantielle, car elle répond à 100 p. 100 de la soi-disant demande de marchandises produites dans le pays sur le marché. Un tel résultat est absurde, et cette interprétation de la *LMSI* (et de l'accord international qui la sous-tend) ne saurait être la bonne, car elle laisse place aux quantités non substantielles de marchandises provenant de l'extérieur.

23. L'interprétation que propose CGC constitue une lecture déraisonnable du libellé de la disposition, et la *LMSI* ne prête pas à une telle interprétation.

24. Il n'existe pas de raison valable de poser que « la demande sur le marché » se restreint à la demande de marchandises produites dans le pays, comme l'a souligné le Tribunal dans *Plaques de plâtre I*¹¹. Une telle interprétation reviendrait à dire qu'une plaignante qui invoque un retard sur un marché régional ne peut bénéficier de la protection prévue par la *LMSI* dès lors que la quantité de marchandises provenant du reste du pays est supérieure à zéro.

25. Les arguments de CGC semblent reposer sur une décision rendue par le groupe spécial binational dans *Certaines boissons de malt*¹². En particulier, dans cette affaire, l'observation du groupe spécial binational sur la question n'a pas été faite dans un contexte d'un retard, et elle ne poussait pas plus loin le sens qu'il faudrait y donner dans un cas où un retard serait allégué par la plaignante.

26. Étant donné que le groupe binational a conclu que toute erreur qui avait pu être commise n'avait pas entaché la décision du Tribunal canadien des importations (TCI, à l'époque), son examen n'a pas donné lieu à un renvoi. Par conséquent, l'affirmation a été faite en *obiter dictum* dans l'affaire *Certaines boissons de malt*. Plus important encore, elle ne s'appuie sur aucune justification.

27. L'affirmation faite dans *Certaines boissons de malt* était manifestement erronée, et il y a lieu de l'écarter. Pour les motifs susmentionnés, elle ne lie en rien le Tribunal¹³.

28. Par conséquent, le Tribunal conclut que le critère relatif aux marchandises provenant du reste du Canada est respecté.

Concentration des importations sur le marché régional

29. Les statistiques confidentielles relatives à la concentration des importations sont résumées dans la plainte¹⁴, et le Tribunal est d'avis que les données suffisent amplement pour qu'il puisse être conclu à une concentration des importations, conformément au critère énoncé récemment dans la décision *Plaques de plâtre I*.

Autres exigences relatives à l'existence d'un marché régional

30. En outre, dans le cas où un marché régional est invoqué, le retard doit être causé à la totalité ou à la quasi-totalité de la production. Étant donné qu'il n'existe qu'un producteur potentiel, lequel fait valoir que toute sa production potentielle est retardée, ce critère est respecté. Cette question n'est pas remise en cause par les parties opposées à la plainte.

11. *Plaques de plâtre I* aux par. 56-57.

12. (15 novembre 1995), CDA-95-1904-01 (groupe spécial binational) aux p. 25-26.

13. Voir *Canada (Procureur général) c. Access Information Agency Inc.* (18 janvier 2018), 2018 CAF 18 (CanLII) aux par. 34-36.

14. Pièce PI-2018-003-03.01 (protégée), vol. 2 à la p. 33.

Marchandises similaires et catégories de marchandises

31. Les parties opposées à la plainte font valoir que les plaques étroites sont des marchandises similaires par rapport aux plaques larges, et ce, même si les premières sont visées par la décision précédente et qu'elles ne sont pas incluses dans la portée de l'espèce. Cette question préliminaire doit également être tranchée avant l'examen du bien-fondé de la plainte.

32. La jurisprudence du Tribunal, qui repose sur les décisions pertinentes de l'OMC, indique fortement que les marchandises similaires devraient avoir une portée coextensive¹⁵ avec celle des marchandises en question (ce qui relève exclusivement de la compétence de l'ASFC). Autrement dit, les marchandises en question ne devraient pas inclure des marchandises qui ne seraient pas des marchandises en question si elles étaient exportées en provenance du pays visé plutôt que produites dans le pays.

33. La présente enquête fait d'autant plus ressortir le caractère raisonnable de cette approche. Si le Tribunal y dérogeait, c'est-à-dire s'il déterminait que les marchandises similaires comprennent les plaques étroites, alors l'analyse porterait sur le dommage ou sur la menace de dommage, car il y aurait production des marchandises similaires et, donc, une branche de production nationale établie — le retard ne peut être invoqué en pareille situation. Cela dit, le Tribunal devrait alors analyser le dommage causé à des marchandises similaires qui sont *entièrement* visées par des conclusions existantes en matière de dommage. Jusqu'ici, le Tribunal a systématiquement refusé de le faire dans le cadre des enquêtes préliminaires de dommage, et il a expressément exclu de la portée de la présente enquête les marchandises qui sont déjà visées par des conclusions existantes¹⁶.

34. Par ailleurs, bien que les marchandises appartenant à ces deux ensembles soient semblables, elles ne peuvent pas être produites avec le même équipement, si bien que les observations voulant qu'il s'agisse de marchandises similaires ne sont pas convaincantes. À cela s'ajoutent les usages différents qui sont réservés aux plaques larges, comme en conviennent les parties comme GP, notamment dans les murs avec plafonds de 9 pieds de hauteur¹⁷, et les prix nettement supérieurs auxquels se vendent les plaques larges, selon ce que CTG mentionne dans sa plainte¹⁸.

35. En ce qui concerne les catégories de marchandises, aucune observation et aucun élément de preuve n'indique qu'il existe plus d'une catégorie de plaques larges. Dans le cadre de l'enquête visant les plaques étroites, il avait été conclu à l'existence d'une seule catégorie de marchandises. Tel est également le cas en l'espèce.

Aucun dommage et aucune menace de dommage

36. Le Tribunal souligne que les allégations de CTG portaient presque exclusivement sur la question du retard. La plainte fait mention d'un dommage et d'une menace de dommage, mais à titre subsidiaire, sans autres faits détaillés sur lesquels pourrait s'appuyer une décision provisoire de dommage.

37. Comme il est mentionné précédemment, en l'absence d'une branche de production nationale établie, il ne peut y avoir de dommage ni de menace de dommage, et le Tribunal ne poussera pas plus loin l'analyse de cette partie de la plainte.

15. Voir *Certains éléments d'acier de fabrication industrielle* (25 mai 2017), NQ-2016-004 (TCCE) aux par. 45-49.

16. Voir, par exemple, *Tubes de canalisation en acier au carbone et en acier allié* (27 octobre 2015), PI-2015-002 (TCCE) aux par. 38-40; *Tubes en acier pour pilotis* (3 juillet 2012), PI-2012-002 (TCCE) au par. 50.

17. Pièce PI-2018-003-07.03A (protégée), vol. 4 au par. 16. et suivants.

18. Pièce PI-2018-003-03.01 (protégée), vol. 2 aux par. 123-124.

RETARD SENSIBLE

Composantes des conclusions de retard sensible

38. Aucune conclusions de retard sensible n'ont été rendues au Canada depuis 1972¹⁹. Toutefois, la jurisprudence a établi un certain nombre de principes sur lesquels le Tribunal peut s'appuyer aux fins de son analyse. Notamment, la jurisprudence fait ressortir un critère à trois volets au regard du retard sensible²⁰ :

- il n'existe **pas de branche de production nationale produisant des marchandises similaires**²¹. Dans *Silicate de potassium solide*, par exemple, le Tribunal a conclu à l'absence d'indication raisonnable de retard sensible, étant donné que la branche de production nationale produisait déjà des marchandises similaires²².
- la plaignante s'est **largement engagée** à établir une branche de production nationale²³. Il ne suffit pas qu'il y ait un projet de production²⁴. Dans le cas d'un engagement, les éléments suivants sont généralement présents :
 - a) la production commencera dans un avenir rapproché;
 - b) l'entreprise est viable commercialement²⁵;
 - c) on doit pouvoir dire avec confiance que le plan sera mis en œuvre²⁶;
- le dumping nuit de manière sensible aux efforts déployés pour établir une branche de production nationale²⁷.

Les différents volets du critère seront examinés ci-après dans le contexte de la plainte.

Aucune production nationale

39. CTG n'a produit aucune plaque large jusqu'ici. Par conséquent, la plainte respecte le premier volet du critère.

19. *Pneus et chambres à air de bicyclettes* (15 août 1972), ADT-4-72 (TAD) [*Pneus et chambres à air de bicyclettes*]. Dans *Stores vénitiens et lamelles en bois* (18 juin 2004), NQ-2003-003 (TCCE) aux p. 18-19, le Tribunal a pris l'initiative d'examiner la question du retard sensible de la production de stores standard et il a conclu qu'il n'y avait pas eu de retard, étant donné l'absence d'engagement important et de capacités (ou même d'intérêt véritable) de la part des producteurs nationaux de stores sur mesure.

20. Il n'existe pas de concept juridique de *menace* de retard sensible : *Classeurs portatifs* (4 juin 1996), NQ-95-005 (TCCE) aux p. 14-15.

21. *Ail frais* (21 mars 1997), NQ-96-002 (TCCE); *Isolant préformé en fibre de verre pour tuyaux* (19 novembre 1993), NQ-93-002 (TCCE) [IPFV] aux p. 24-25.

22. *Silicate de potassium solide* (6 mars 2012), PI-2011-003 (TCCE).

23. IPFV aux p. 24-25.

24. Voir *Feuilles d'acier inoxydable* (29 mars 1983), ADT-17-82 (TAD) [*Feuilles d'acier inoxydable*], où le Tribunal souligne qu'« [i]l existe une différence entre la planification et l'engagement [...] ».

25. CTG n'adhère pas à ce volet du critère, mais elle soutient toutefois que la viabilité commerciale n'est pas remise en cause.

26. *Feuilles d'acier inoxydable*.

27. À titre d'exemple, dans *Pneus et chambres à air de bicyclettes*, le Tribunal a conclu que le dumping causait un retard sensible, parce qu'il serait particulièrement ardu pour la branche de production d'obtenir une part significative du marché lorsqu'elle aurait lancé la production.

Partie largement engagée à établir une branche de production nationale

40. Étant donné les différences importantes qui peuvent distinguer différents secteurs d'activité, ce volet du critère dépend des faits dans une mesure particulièrement grande et doit être examiné au cas par cas. Cela dit, le principe est clair : le Tribunal ne devrait accorder une protection contre le dumping que s'il y aura une production à protéger dans un avenir rapproché.

41. En l'espèce, peu d'éléments de preuve indiquent que CTG lancera la production dans un avenir rapproché, et on ne peut dire avec confiance qu'elle produira des marchandises similaires, même dans l'éventualité où des droits antidumping seraient imposés.

42. CTG a préparé une analyse de rentabilisation en vue d'une expansion de ses activités et de produire des marchandises similaires, et elle a réalisé une étude technique d'avant-projet. D'autres dépenses ont été approuvées en vue des évaluations de sites, des plans techniques et des études de faisabilité. Toutefois, de son propre aveu, CTG n'est pas encore en mesure de garantir au Tribunal qu'elle ira de l'avant et établira une production nationale, et que ce sera dans un avenir rapproché. Selon le calendrier le plus favorable soumis par CTG, la production ne commencera pas dans un avenir rapproché, même si l'on prend comme point de départ le moment où les éventuels droits antidumping seraient imposés²⁸. Qui plus est, cette situation semble découler de motifs solides du point de vue commercial, notamment :

- le processus de mise en marche d'une pleine production de plaques larges peut être caractérisé comme étant hautement capitalistique, à juste titre, ce qui exige de la prudence et du temps;
- CTG saisit déjà les occasions de ventes sur le marché régional en fournissant des marchandises qu'elle importe des États-Unis;
- jusqu'à tout récemment, CTG a eu d'autres préoccupations pressantes sur le plan opérationnel, du capital et des embauches, surtout sur le marché des plaques larges de 48 pouces, y compris les événements qui ont découlé de l'imposition des droits antidumping, à la suite de la décision rendue dans *Plaques de plâtre I*²⁹.

43. Voilà certaines des raisons pour lesquelles le projet de production de plaques larges de CTG peut, au mieux, être vu comme étant au stade de la planification, et comme ayant une issue incertaine. L'absence d'engagement concernant le financement du projet peut également être mentionnée parmi les grandes raisons qui expliquent cette situation.

44. De fait, dans un aveu clé qu'elle a fait sans détour, CTG affirme clairement que les dépenses en immobilisations qui seraient nécessaires n'ont **pas** été approuvées, et même qu'elle n'en fera pas officiellement la demande auprès de sa société mère sans qu'il y ait de droits antidumping en vigueur³⁰. En effet, sans une telle protection, le projet d'expansion de CTG en vue de la production et de la vente de marchandises similaires n'offrirait pas le taux de rendement minimal exigé par la société mère. En outre,

28. Les dates exactes ont été désignées comme étant confidentielles par CTG : pièce PI-2018-003-03.01 (protégée), vol. 2, annexe 2 au par. 59; pièce PI-2018-003-09.03 (protégée), vol. 4A au par. 59.

29. Pièce PI-2018-003-02.01, vol. 1 aux p. 81, 93-94, 97-102.

30. Pièce PI-2018-003-08.03, vol. 3A aux par. 50-52. Le mémoire en réponse confidentiel de CTG contient certains commentaires faiblement étayés sur cette question : pièce PI-2018-003-09.03 (protégée), vol. 4A au par. 49 (citation de la déclaration confidentielle de témoin en réponse de Mark Rayfield au par. 4).

CTG semble s'opposer à la marge de dumping estimée par l'ASFC, ce qui donne à penser que les marges et les droits, si trop bas, pourraient ne pas suffire pour respecter les exigences et lancer la production³¹.

45. En d'autres termes, le Tribunal n'est pas d'avis que la production serait vraisemblablement lancée si, pour quelque raison que ce soit, les prix n'augmentent pas jusqu'au niveau souhaité par CTG.

46. Selon le Tribunal, bien que CTG puisse avoir véritablement un intérêt pour la production de plaques larges, elle n'a pas encore obtenu de sa société mère un engagement financier en vue du lancement d'une telle production.

47. À la lumière des éléments de preuve déposés par la plaignante elle-même, le Tribunal n'a aucune assurance, à l'heure actuelle, que toutes dépenses en immobilisations liées aux installations de production nécessaires ont été, ou seront, approuvées (ni même conditionnellement à une protection antidumping). Dans les circonstances propres à l'espèce, sans une telle approbation, le bien-fondé d'une allégation de retard sensible ne peut être étayé avec succès à cette étape préliminaire.

48. Par ailleurs, comme il en sera question plus loin, le lien qui existe entre l'engagement en vue d'établir une production, d'une part, et l'obtention d'un taux de rendement particulier, d'autre part, soulève des questions fondamentales pour le Tribunal, en particulier en ce que cela concerne l'exigence relative au lien de causalité.

49. Par ailleurs, en l'espèce, le temps devant s'écouler entre l'imposition de mesures antidumping et le lancement de la production de la branche de production nationale est particulièrement long. Le Tribunal n'est pas en mesure de fixer une règle stricte pour déterminer ce qui constituerait un délai acceptable, car chaque projet est différent. Toute partie qui soumettrait au Tribunal une allégation de retard assortie d'un délai de l'ordre de celui qui est estimé en l'espèce doit s'attendre à ce que le Tribunal cherche à adopter des mesures correctives pour réduire ce laps de temps (que ce soit à la suite de l'ouverture d'une enquête d'intérêt du public ou autre), afin d'éviter une hausse de prix non nécessaire et une perturbation du marché entre le moment où la mesure serait imposée et celui où la la branche de production nationale lancerait la production.

Incidence dommageable

50. Étant donné la conclusion qui précède, l'analyse de ce troisième volet du critère est hautement théorique. Cela dit, dans un souci d'exhaustivité et d'orientation, différents aspects incomplets ou manquants dans la plainte sont analysés ci-après pour ce qui concerne l'incidence et le lien de causalité.

– Volume des marchandises sous-évaluées³²

51. Le volume est un facteur de peu d'utilité dans le cas où un retard est allégué. Le Tribunal ne considère pas que les observations de CTG à cet égard puissent entrer en ligne de compte pour trancher la question du retard. Puisque les importations sont la seule source de marchandises sur le marché, il n'est pas possible de dire que les importations enlèvent des parts de marché aux marchandises similaires; la croissance du marché se fait vraisemblablement en fonction de l'évolution des importations dans l'ouest du Canada.

31. Pièce PI-2018-003-08.03, vol. 3A aux par. 92-97.

32. Conformément à l'alinéa 37.1(1)a) du *Règlement*.

– Effets des marchandises sous-évaluées sur les prix³³

52. Selon la plainte, les prix des marchandises en question sont faibles, et les rendements prévus sur les investissements ne justifieraient pas l'établissement d'une branche de production nationale³⁴.

53. Par conséquent, la plaignante soutient qu'une compression des prix a lieu, et elle mentionne différentes hausses de prix qui ont été annulées ou refusées. Cela dit, bien que les listes de prix des concurrents aient été déposées avec la plainte, les prix de vente moyens nets rendus des marchandises importées vendues aux clients ne peuvent être dégagés de ces listes.

54. La plainte fait mention de rabais importants et variables accordés par CTG sur ses prix courants. Manifestement, les prix de vente exacts dans l'industrie peuvent différer selon le vendeur, l'acheteur (en fonction du niveau du circuit de distribution et en fonction du volume) et le moment de l'année.

55. Par conséquent, la réponse à la question de savoir si les prix des concurrents sont supérieurs ou inférieurs à ceux de CTG, et dans quelle mesure, est largement méconnue.

56. Il n'existe aucune information sur les prix moyens rendus d'United States Gypsum (USG). Les seuls renseignements sur les prix moyens de la concurrence sont fournis dans le mémoire de GP, au paragraphe 58. N'eût été cette information, la procédure aurait été entièrement dépourvue de macrodonnées sur les prix moyens.

57. Bien que l'absence de données sur les prix des concurrents puisse s'expliquer, vu la difficulté d'obtenir des renseignements commerciaux de nature aussi délicate, il reste que très peu d'information a été fournie pour ce qui concerne les allégations de dommage relatives à des comptes en particulier, au niveau de la microcomparaison. Il est question des rabais et remises propres à des comptes en particulier, mais aucune comparaison n'est faite entre les prix de vente des marchandises importées par CTG et ceux des marchandises de GP ou d'USG destinées à des comptes en particulier.

58. Lorsqu'une plainte repose principalement, voire entièrement, sur la compression ou la baisse des prix moyens (comme c'est le cas en l'espèce) causée par les ventes des marchandises en question à faible prix, le Tribunal s'attend à disposer de renseignements suffisants sur les prix nets rendus à ce stade de la procédure ou, à titre subsidiaire, d'une explication adéquate et crédible quant à l'absence de tels renseignements.

– Incidence³⁵

59. Les effets allégués du dumping sur le rendement financier tiré des ventes des marchandises en question par la plaignante sont présentés comme étant défavorables, et ils sont résumés dans la plainte³⁶.

60. Le principal lien à faire avec le retard sensible est que les prix sont inférieurs à ce qui serait nécessaire pour que soit atteint un seuil à partir duquel la société mère de CTG jugerait justifié de réaliser un investissement supplémentaire pour lancer la production de plaques larges de 54 pouces³⁷. Le Tribunal n'est

33. Conformément à l'alinéa 37.1(1b) du *Règlement*.

34. Pièce PI-2018-003-08.03, vol. 3A aux par. 92-97.

35. Conformément à l'alinéa 37.1(1c) du *Règlement*.

36. Pièce PI-2018-003-03.01 (protégée), vol. 2 au par. 122.

37. *Ibid.*, annexe 2 aux par. 64-69.

pas d'avis qu'un seuil fixé en interne puisse constituer l'unique point de référence d'une analyse de retard, tout comme il n'accepte pas systématiquement les montants de référence des profits pour conclure à un dommage ou à l'absence de dommage dans d'autres enquêtes. Autrement dit, bien que la société mère de CTG (à l'instar de tout investisseur) puisse considérer en toute légitimité qu'il faut un certain taux de rendement pour justifier la réalisation d'un projet, ce taux ne peut constituer le fondement de conclusions de retard ou de dommage rendues par le Tribunal. Le Tribunal détermine si un retard existe ou non à la lumière des textes de loi applicables et des obligations internationales sous-jacentes du Canada.

61. En outre, dans le cadre de la plainte, l'analyse des questions qui ont une incidence sur la situation de CTG sur le marché des plaques larges de 48 pouces est très peu pertinente aux fins de l'analyse du retard de la production de plaques larges de 54 pouces. En revanche, elle amène à se demander si la plainte concerne réellement l'établissement d'une production de plaques large de 54 pouces, ou si elle vise une protection accrue de la production régionale de plaques larges de 48 pouces.

– Lien de causalité/facteurs non liés au dumping³⁸

62. La preuve déposée dans le cadre de l'enquête visant les plaques de plâtre étroites a révélé que les coûts augmentaient alors que les prix progressaient (insuffisamment), ce qui constituait une compression des prix et avait entraîné un dommage sensible. En l'espèce, les ventes de marchandises importées fabriquées aux États-Unis réalisées par CTG dans l'ouest du Canada pourraient constituer une approximation valable des ventes potentielles de marchandises similaires sur ce marché. Cela dit, l'information déposée avec la plainte est muette sur les coûts (et sur les facteurs de coûts) liés à la production et à la vente de ces importations au cours de la période visée par l'enquête, alors qu'il s'agit de facteurs importants qui jouent sur les prix et la rentabilité, d'autant plus que la compression des prix serait, selon les allégations, la principale cause du retard sensible (et du dommage dans le cas de l'enquête visant les plaques étroites).

63. Par ailleurs, les exportations à destination du Canada réalisées par la société sœur de CTG aux États-Unis ne sont pas suffisamment examinées dans la plainte. Il est convenu que les importations de plaques larges effectuées par CTG à destination de l'ouest du Canada sont substantielles³⁹. Ces importations en provenance de sociétés affiliées figurent sans aucun doute parmi les facteurs qui expliquent pourquoi CTG n'a pas produit de marchandises similaires jusqu'ici, et elles auraient soulevé des questions à l'étape de l'enquête.

64. Il est crucial de souligner que seule la présence des marchandises sous-évaluées devrait être déterminante dans la décision d'investir et d'établir une production. Toute autre exigence que peut avoir une société, comme dans le cas présent, soulève de sérieux doutes quant au lien pouvant exister entre le retard et la présence des marchandises en question sur le marché, et la mesure dans laquelle la plaignante s'est engagée à produire des marchandises similaires. Le fait que l'investissement repose sur un taux de rendement interne revient essentiellement à admettre que le retard pourrait être lié à des facteurs autres que la présence des marchandises en question. En d'autres termes, en liant le retard à un seuil particulier, on admet que l'engagement n'est pas lié à la présence des marchandises en question, mais plutôt à l'existence d'un certain prix sur le marché.

38. Conformément au paragraphe 37.1(3) du *Règlement*.

39. Pièce PI-2018-003-16 (protégée), vol. 2B à la p. 14.

CONCLUSION

65. Compte tenu de l'analyse qui précède, le Tribunal détermine que les éléments de preuve n'indiquent pas, de façon raisonnable, que le dumping des marchandises en question a causé un dommage ou un retard ou menace de causer un dommage à la branche de production nationale.

Serge Fréchette
Serge Fréchette
Membre président

Jean Bédard
Jean Bédard
Membre

Randolph W. Heggart
Randolph W. Heggart
Membre