



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-2018-004

Tubes soudés en acier au carbone

*Décision rendue
le mardi 18 septembre 2018*

*Motifs rendus
le mercredi 3 octobre 2018*

TABLE DES MATIÈRES

DÉCISION PROVISOIRE DE DOMMAGE.....	i
EXPOSÉ DES MOTIFS	1
INTRODUCTION	1
DÉFINITION DU PRODUIT	1
CADRE LÉGISLATIF.....	2
Indication raisonnable.....	2
Facteurs relatifs au dommage et à la menace de dommage.....	3
QUESTIONS PRÉLIMINAIRES.....	3
Traitement des renseignements confidentiels	3
Portée de la définition du produit	4
Marchandises similaires et catégories de marchandise	6
Branche de production nationale	7
Cumul	8
ANALYSE DE DOMMAGE.....	9
Volume des importations des marchandises en question.....	9
Effet sur les prix des marchandises similaires.....	10
Incidence sur la branche de production nationale.....	11
CONCLUSION.....	13

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 :

TUBES SOUDÉS EN ACIER AU CARBONE

DÉCISION PROVISOIRE 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 tubes soudés en acier au carbone, aussi appelés tuyaux normalisés, de dimensions nominales variant de ½ po à 6 po (diamètre extérieur de 12,7 mm à 168,3 mm) inclusivement, sous diverses formes et finitions, habituellement fournis pour répondre aux normes ASTM A53, ASTM A135, ASTM A252, ASTM A589, ASTM A795, ASTM F1083 ou de qualité commerciale, ou AWWA C200-97 ou aux normes équivalentes, y compris ceux pour le tubage de puits d'eau, les tubes pour pilotis, les tubes pour arrosage et les tubes pour clôture, mais à l'exception des tubes pour les canalisations de pétrole et de gaz fabriqués exclusivement pour répondre aux normes de l'API, originaires ou exportés de la République islamique du Pakistan, de la République des Philippines, de la République de Turquie et de la République socialiste du Vietnam, a causé un dommage ou un retard, ou menace de causer un dommage à la branche de production nationale.

La présente enquête préliminaire de dommage fait suite à l'avis en date du 20 juillet 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 indiquent, de façon raisonnable, que le dumping des marchandises susmentionnées a causé ou menace de causer un dommage à la branche de production nationale.

Jean Bédard

Jean Bédard

Membre président

Rose Ritcey

Rose Ritcey

Membre

Randolph W. Heggart

Randolph W. Heggart

Membre

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

Membres du Tribunal :	Jean Bédard, membre président Rose Ritcey, membre Randolph W. Heggart, membre
Personnel de soutien :	Courtney Fitzpatrick, conseillère juridique Mark Howell, conseiller juridique Thy Dao, analyste principale Andrew Wigmore, analyste Heidi Matuschka, analyste

PARTICIPANTS :

	Conseillers/représentants
Nova Tube Inc. Nova Steel Inc.	Paul Conlin R. Benjamin Mills Shannel J. Rajan Manon Carpentier Shannon McSheffrey
Atlas Tube Canada ULC Syndicat des Métallos International Industries Limited	Lawrence L. Herman Craig Logie Matthew Kronby Jesse Goldman Josh Scheinert Julia Webseter Jacob Mantle
Commission nationale du tarif Gouvernement du Pakistan Consulat général du Pakistan Hoa Phat Steel Pipe Company Limited Binh Duong Hoa Phat Steel Pipe Company Limited Hoa Phat Long An Steel Pipe Company Limited Hoa Phat Steel Pipe Company Limited State Pipe & Supply, Inc.	Khiza Kayat Muhammad Saleem Peter Clark Peter Clark Peter Clark Peter Clark Cyndee Todgham Cherniak Heather Innes

Howell Pipe & Supply

Conseillers/représentants

Duncan Stacey

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

INTRODUCTION

[1] Le 31 mai 2018, Novamerican Steel Inc. a déposé une plainte auprès de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) au nom de ses filiales, Nova Tube Inc. et Nova Steel Inc. (collectivement, Nova), alléguant que le dumping de certains tubes soudés en acier au carbone en provenance de la République islamique du Pakistan (Pakistan), de la République des Philippines (Philippines), de la République de Turquie (Turquie) et de la République socialiste du Vietnam (Vietnam) (les marchandises en question) a causé un dommage et menace de causer un dommage à la branche de production nationale¹.

[2] Le 20 juillet 2018, le président de l'ASFC a ouvert une enquête concernant le dumping des marchandises en question, conformément au paragraphe 31(1) de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*². Pour la période du 1^{er} avril 2017 au 31 mars 2018, l'ASFC a estimé que les marchandises en question ont été sous-évaluées selon les marges de dumping suivantes : 43,6 % pour le Pakistan, 37 % pour les Philippines, 6,3 % pour la Turquie et 14,3 % pour le Vietnam, exprimées en pourcentage du prix des exportations³.

[3] Le 23 juillet 2018, le Tribunal canadien du commerce extérieur (le Tribunal) a commencé son enquête préliminaire de dommage aux termes du paragraphe 37.1(1) de la *LMSI*.

[4] La plainte comprenait des lettres d'appui d'Atlas Tube Canada ULC (Atlas), de Bolton Steel Tube Co, Ltd. (Bolton), de DFI Corporation (DFI), d'Evraz Inc. NA Canada (Evraz), de Quali-T-Tube Inc. (Quali-T), de Tenaris Canada (Tenaris) et de Welded Tube of Canada (Welded Tube)⁴. Le Tribunal a reçu des arguments s'opposant à des conclusions préliminaires de dommage de la part de Hoa Phat Steel Pipe Company Limited, Binh Duong Hoa Phat Steel Pipe Company Limited, Hoa Phat Long An Steel Pipe Company Limited, Hoa Phat Steel Pipe Company Limited (collectivement, Hoa Phat), Howell Pipe & Supply (Howell), International Industries Inc. (IIL) et la Commission nationale du tarif du gouvernement du Pakistan (GDP). Le Tribunal a reçu des observations à l'appui d'Atlas et du Syndicat des Métallos, ainsi que des observations en réponse de Nova.

[5] Le 18 septembre 2018, le Tribunal a déterminé, pour les motifs suivants, qu'il y avait des éléments de preuve qui indiquaient, de façon raisonnable, que les marchandises en question ont causé ou menaçaient de causer un dommage à la branche de production nationale.

DÉFINITION DU PRODUIT⁵

[6] Aux fins de l'enquête de l'ASFC et de la présente enquête préliminaire de dommage, les marchandises en question sont définies comme suit :

-
1. Comme la branche de production nationale est déjà établie, le Tribunal n'a pas besoin d'examiner la question du retard.
 2. L.R.C., 1985, ch. S-15 [*LMSI*].
 3. Pièce PI-2018-004-05, vol. 1J au par. 79.
 4. Pièce PI-2018-004-02.01, pièce jointe 4, vol. 1.
 5. Pièce PI-2018-004-05, vol. 1J à la p. 67.

tubes soudés en acier au carbone, aussi appelés tuyaux normalisés, de dimensions nominales variant de ½ po à 6 po (diamètre extérieur de 12,7 mm à 168,3 mm) inclusivement, sous diverses formes et finitions, habituellement fournis pour répondre aux normes ASTM A53, ASTM A135, ASTM A252, ASTM A589, ASTM A795, ASTM F1083 ou de qualité commerciale, ou AWWA C200-97 ou aux normes équivalentes, y compris ceux pour le tubage de puits d'eau, les tubes pour pilotis, les tubes pour arrosage et les tubes pour clôture, mais à l'exception des tubes pour les canalisations de pétrole et de gaz fabriqués exclusivement pour répondre aux normes de l'API, originaires ou exportés du Pakistan, des Philippines, de Turquie et du Vietnam.

CADRE LÉGISLATIF

Indication raisonnable

[7] Le paragraphe 34(2) de la *LMSI* 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 ».

[8] 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 »⁶ [traduction].

[9] 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*⁷.

[10] Le Tribunal s'attend à ce que les éléments de preuve recueillis dans la phase préliminaire de la procédure soient 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.

[11] 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 acquise⁸. De simples affirmations ne sont pas suffisantes⁹. Les plaintes, ainsi que le dossier des

6. *Ronald A. Chisholm Ltd. c. Deputy M.N.R.C.E.* (1986), 11 CER 309 (CF 1^{re} inst.).

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

8. *Barres d'armature* (12 août 2014), PI-2014-001 (TCCE) aux par. 18-19.

9. 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

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 *Règlement sur les mesures spéciales d'importation*¹⁰, et ce, d'une manière propre à convaincre à la présente étape de l'enquête.

Facteurs relatifs au dommage et à la menace de dommage

[12] Pour en arriver à sa décision provisoire de dommage, le Tribunal tient compte des facteurs énoncés à l'article 37.1 du *Règlement*, notamment des volumes des importations des marchandises sous-évaluées, de l'effet des marchandises sous-évaluées sur les prix des marchandises similaires, de l'incidence économique des marchandises sous-évaluées sur la branche de production nationale et, s'il existe un dommage ou une menace de dommage¹¹, de la question de savoir qu'il existe un lien de causalité entre le dumping des marchandises et le dommage ou la menace de dommage.

QUESTIONS PRÉLIMINAIRES

[13] Le Tribunal doit trancher plusieurs questions relatives au cadre de l'analyse de dommage ou de menace de dommage. Au paragraphe 2(1) de la *LMSI*, « dommage » est défini comme « [l]e dommage sensible causé à une branche de production nationale ». Le Tribunal doit donc déterminer quelles marchandises produites au pays sont des « marchandises similaires » par rapport aux marchandises en question, s'il y a plus d'une catégorie de marchandise, et quelle branche de production nationale produit ces marchandises similaires.

[14] Le Tribunal doit aussi déterminer s'il est indiqué d'évaluer les effets cumulatifs des marchandises en question provenant de tous les pays visés pris dans leur ensemble (cumul).

[15] Avant de se pencher sur les questions susmentionnées relatives au cadre d'analyse, le Tribunal examinera deux autres points soulevés dans la présente enquête préliminaire de dommage, soit le caractère suffisant des résumés publics portant sur les renseignements confidentiels et la portée de la définition du produit.

Traitement des renseignements confidentiels

[16] Le GDP soutient que les résumés publics des renseignements confidentiels que contiennent la plainte et l'exposé des motifs de l'ASFC ne permettent pas de comprendre raisonnablement l'essentiel des renseignements confidentiels.

[17] En réponse, Nova soutient que l'ASFC est responsable de déterminer si une plainte satisfait aux exigences légales justifiant l'ouverture d'une enquête et que l'ASFC a conclu que la plainte satisfaisait en effet à ces exigences. Selon elle, l'enquête préliminaire du Tribunal sur le dommage ne constitue pas le cadre approprié pour les parties qui souhaitent contester la décision de l'ASFC à cet

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.

10. DORS/84-927 [*Règlement*].

11. Lorsqu'il examine la question de savoir si les éléments de preuves indiquent, de façon raisonnable, que le dumping des marchandises en question menace de causer un dommage, le Tribunal se fonde sur le paragraphe 37.1(2) du *Règlement*, qui énonce les facteurs dont le Tribunal doit tenir compte dans son analyse de menace de dommage.

égard. De plus, Nova soutient qu'elle a déposé une plainte publique solide et fourni des résumés publics des renseignements confidentiels, au besoin. Enfin, Nova soutient qu'en raison de la nature des procédures aux termes de la *LMSI*, certains renseignements pertinents porteront nécessairement sur des renseignements confidentiels d'un point de vue commercial, et que la *LMSI* inclut des dispositions relatives à la confidentialité et à l'engagement pour régler cette question.

[18] L'observation du GDP fait référence à des renseignements figurant au dossier administratif de l'ASFC, qui ont été transmis au Tribunal aux fins de l'enquête préliminaire de dommage. Comme le Tribunal l'a précédemment indiqué, l'enquête préliminaire de dommage du Tribunal n'est pas le forum adéquat pour régler ces préoccupations¹².

[19] Dans l'éventualité où une enquête définitive de dommage est ouverte, le Tribunal versera le plus de renseignements possible au dossier public. Le Tribunal exige également que les parties fournissent des résumés des renseignements confidentiels. Cependant, le Tribunal remarque également qu'en vertu de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur* et des *Règles sur le Tribunal du commerce extérieur*, les renseignements confidentiels peuvent être entièrement divulgués au conseiller juridique qui a déposé un acte de déclaration et d'engagement¹³. La prestation d'un accès aux renseignements confidentiels de cette façon permet au Tribunal d'obtenir un maximum de participation volontaire des parties intéressées, d'assurer la transparence et, par la même occasion, de protéger les renseignements confidentiels.

Portée de la définition du produit

[20] Hoa Phat a demandé au Tribunal de clarifier que les tubes ronds de classe A correspondant à la norme ASTM A500 qui mesurent moins de six pouces et qui sont utilisés pour fabriquer des clôtures *ne sont pas* couverts par la définition du produit¹⁴. Hoa Phat soutient que l'ASTM A500 est une norme de spécification pour les sections structurales creuses (SSC), et non pas pour les tubes soudés en acier au carbone (TSAC), tels que définis par l'ASFC en l'espèce, et que, par conséquent, elle ne s'applique pas aux marchandises en question. Hoa Phat soutient également que la définition du produit n'inclut pas tous les produits utilisés dans la fabrication de clôtures.

[21] Pour distinguer les TSAC des SSC, Hoa Phat fait référence aux différences relatives aux processus de production¹⁵. Elle fait également remarquer que la plainte fait une distinction entre les TSAC et les SSC, remarquant aussi que des ajustements ont été apportés aux estimations des volumes d'importations contenues dans la plainte afin d'exclure au moins certaines des SSC et que la plainte reconnaît qu'une différence majeure entre les deux produits est la nuance de l'acier laminé à chaud utilisé comme charges d'alimentation et la nécessité d'effectuer un essai hydraulique sur les tubes A53 (un type de tube normalisé) et non sur les SSC¹⁶. Hoa Phat soutient également que les tubes correspondant à la norme A500 de moins de six pouces de la Turquie font déjà l'objet des conclusions du Tribunal dans *Tubes structuraux* (SSC), NQ-2003-001, conclusions qui ont été prorogées dans RR-2008-001 et RR-2013-001.

12. *Barres d'armature pour béton* (19 octobre 2016), PI-2016-002 (TCCE) au par. 12.

13. Le dépôt et la divulgation de renseignements confidentiels sont régis par les articles 45 et 46 de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, L.R.C. (1985), ch. 47 (4^e suppl.), et de la règle 16 des *Règles du Tribunal canadien du commerce*, D.O.R.S./91-499.

14. Pièce PI-2018-004-07.02 (protégée), vol. 4 à l'annexe 1.

15. *Ibid.* aux par. 16-19.

16. PI-2018-004-02.01, vol. 1 au par. 63.

[22] En réponse, Nova soutient que les tubes correspondant à la norme ASTM A500 de moins de six pouces utilisés comme tubes de clôtures ont les mêmes caractéristiques que les autres TSAC satisfaisant à la définition du produit, y compris les caractéristiques physiques, les utilisations finales, l'interchangeabilité, la concurrence, le prix et la commercialisation. Elle souligne le fait que les clôtures sont une des utilisations finales énumérées dans NQ-2008-001¹⁷ et NQ-2012-003¹⁸, et fait remarquer que dans *TSAC I*, le Tribunal a rejeté les demandes d'exclusion de produits concernant les tubes servant à la fabrication de clôtures au motif que la branche de production nationale produisait des tubes qui faisaient directement concurrence, et pouvaient être substitués, aux marchandises en question¹⁹.

[23] Nova soutient également qu'aucune référence au filtrage de produits de SSC dans la plainte ne mentionne les tubes correspondant à la norme ASTM A500 de moins de six pouces et que la conclusion concernant les SSC n'inclut pas les tubes correspondant à la norme ASTM A500 utilisés dans la fabrication de clôtures.

[24] À plusieurs reprises, le Tribunal a affirmé qu'il doit réaliser ses enquêtes en fonction de la définition du produit fournie par l'ASFC, qui est la seule ayant compétence pour définir les marchandises en question²⁰, ce qui signifie que le Tribunal ne peut pas, de sa propre initiative, modifier ou redéfinir la définition des marchandises en question. Cependant, dans la mesure où la définition du produit n'est pas claire, le Tribunal a compétence pour l'interpréter, sans la redéfinir²¹.

[25] En l'espèce, la définition du produit manque de clarté. Puisque la norme ASTM A500 n'est pas expressément incluse dans la liste des spécifications dans la définition du produit, il n'est pas immédiatement clair que les tubes correspondant à la norme ASTM A500 (correspondant autrement aux termes de la définition du produit) font partie de la portée de la définition. D'un autre côté, puisqu'il n'existe aucune exclusion spécifique des tubes correspondant à la norme ASTM A500 et que l'inclusion du mot « habituellement » avant la liste des spécifications laisse entendre que la liste n'est pas exhaustive, il n'est pas immédiatement clair que les tubes correspondant à la norme ASTM A500 (correspondant autrement aux termes de la définition du produit) ne font pas partie de la portée de la définition.

[26] Cela étant dit, le Tribunal conclut qu'il n'y a pas suffisamment d'éléments de preuve au dossier pour trancher cette question. Plus de renseignements sont nécessaires pour évaluer si, ou dans quelle mesure, les tubes correspondant à la norme ASTM A500 (correspondant autrement aux termes de la définition du produit) font partie de la catégorie de tubes qui sont « aussi appelés tuyaux normalisés » ou des « tubes pour clôture », et si c'est le cas, s'il existe un chevauchement entre la définition du produit en l'espèce et les conclusions du Tribunal dans *Tubes structuraux*. Le Tribunal

17. *Tubes soudés en acier au carbone* (20 août 2008), NQ-2008-001 (TCCE) [*TSAC I*].

18. *Tubes soudés en acier au carbone* (11 décembre 2012), NQ-2012-003 (TCCE) [*TSAC II*].

19. *TSAC I* aux par. 128 et 131.

20. Voir *Tubes de canalisation en acier au carbone et en acier allié* (27 octobre 2015), PI-2015-002 (TCCE) aux par. 28-29; (*Deputy Minister of National Revenue, Customs and Excise – M.N.R.*) c. *General Electric Canada Inc.*, [1994] A.C.F. n° 847 (CAF) au par. 9 [*GE Canada*]; *Mitsui and Co. Ltd. c. Buchanan*, [1972] C.F. 944 [*Mitsui*]; *Sarco Canada Limited c. Tribunal antidumping*, [1979] 1 C.F. 247 [*Sarco*]; *Japan Electrical Manufacturers Assn. c. Le Tribunal antidumping*, [1982] 2 C.F. 816 [*Japan Electrical*].

21. *Certains éléments d'acier de fabrication industrielle* (25 mai 2017), NQ-2016-004 (TCCE) au par. 36; *Tubes de canalisation en acier au carbone et en acier allié* (ordonnance de procédure datée du 22 janvier 2016), NQ-2015-002 (TCCE) au par. 24; *GE Canada; Mitsui; Sarco; Japan Electrical*.

examinera davantage cette question si les présentes procédures progressent vers l'étape d'une enquête définitive.

[27] Quoiqu'il en soit, les données fournies par l'ASFC aux fins d'analyse du volume des importations de marchandises en question sont raisonnablement limitées aux données sur les marchandises qui sont produites et exportées au Canada en tant que TSAC. L'ASFC semble avoir apporté un certain nombre d'ajustements aux données d'importations, y compris un ajustement afin de retirer des marchandises qui ne sont pas en question²². Pour ce motif, le Tribunal conclut que les données sur le volume d'importations sont suffisantes aux fins de la présente étape préliminaire.

Marchandises similaires et catégories de marchandise

[28] Le paragraphe 2(1) de la *LMSI* définit les « marchandises similaires », par rapport à toutes autres marchandises, comme suit : « Selon le cas : a) marchandises identiques aux marchandises en cause; b) à défaut, marchandises dont l'utilisation et les autres caractéristiques sont très proches de celles des marchandises en cause ».

[29] Dans la plainte, Nova soutient, et l'ASFC est d'accord²³, que les TSAC produits au pays sont des marchandises similaires parce qu'ils font concurrence aux marchandises en question, ont les mêmes utilisations finales et peuvent leur être substitués. Nova soutient également qu'il n'existe qu'une catégorie de marchandise.

[30] Dans *TSAC I* (Chine) et *TSAC II* (Taïpei chinois, Inde, Oman, Corée, Thaïlande, Turquie et Émirats arabes unis), le Tribunal a conclu que les TSAC produits au pays sont des marchandises similaires aux marchandises en question, car toutes deux partagent des caractéristiques physiques et du marché, peuvent généralement être substituées et sont en concurrence directe dans le marché canadien²⁴. Aucune des parties ne conteste ces conclusions dans les présentes procédures et le Tribunal ne voit pas de raison de déroger à celles-ci. Par conséquent, le Tribunal conclut que les TSAC produits au pays constituent des marchandises similaires aux marchandises en question.

[31] Deux des parties opposées à la plainte affirment que les marchandises en question et les marchandises similaires comprennent plusieurs catégories de marchandise.

[32] IIL soutient que les TSAC servant à la fabrication de clôtures devraient être traités comme une catégorie distincte de marchandises des TSAC servant à la transmission. Un certain nombre de différences physiques sont mentionnées : les tubes de transmission peuvent être noirs ou galvanisés tandis que les tubes pour clôtures sont uniquement galvanisés; les tubes à transmission ont des extrémités traitées (filetés ou striés) tandis que les tubes pour clôture ne le sont pas; les tubes à transmission sont produits selon des spécifications particulières aux produits tandis que les tubes pour clôtures sont produits selon des normes de rendement inférieures pour des utilisations commerciales générales. Elle souligne également des différences relatives aux caractéristiques du marché (prix) : les TSAC galvanisés sont vendus à un prix supérieur à celui des TSAC noirs, et les tubes à transmission galvanisés sont plus coûteux que les tubes pour clôture galvanisés.

22. PI-2018-004-03.02 (protégée), vol. 2C à la p. 45.

23. Pièce PI-2018-004-05, vol. 1J au par. 34.

24. *TSAC I* aux par. 38-45; *TSAC II* aux par. 58-63.

[33] Hoa Phat soutient que les TSAC noirs et les TSAC galvanisés ont des utilisations finales différentes et qu'ils ne sont pas concurrentiels. De plus, Hoa Phat soutient que les TSAC galvanisés sont vendus à un prix bien supérieur.

[34] Pour trancher la question des marchandises similaires et des catégories de marchandise, le Tribunal tient généralement compte d'un certain nombre de facteurs, y compris les caractéristiques physiques des marchandises (comme leur composition et leur apparence), leurs caractéristiques de marché (comme la substituabilité, les prix, les circuits de distribution et les utilisations finales) et la question de savoir si elles répondent aux mêmes besoins des clients.

[35] Dans un certain nombre de décisions antérieures, le Tribunal a conclu que les TSAC ne correspondent qu'à une seule catégorie de marchandise²⁵. Le Tribunal n'est pas convaincu qu'il existe une raison convaincante de sous-diviser les TSAC en plusieurs catégories de marchandise en l'espèce. Le Tribunal a précédemment affirmé que « [d]es marchandises peuvent faire partie d'une même catégorie de marchandise même si elles se déclinent en de multiples variétés, différant, par exemple, sur le plan des nuances et des caractéristiques liées à l'utilisation finale, de sorte qu'elles ne sont pas nécessairement substituables les unes aux autres »²⁶. Il n'est pas contesté qu'il existe des différences entre les TSAC. Cependant, la plainte indique, et les conclusions antérieures concernant les TSAC montrent que les TSAC, tels que définis dans la définition du produit, partagent un certain nombre de caractéristiques, comme la forme, la composition métallurgique et les finitions des extrémités²⁷. Les TSAC sont également distribués par les mêmes circuits, que ce soit d'abord aux distributeurs ou directement aux utilisateurs finaux. En ce qui concerne les conditions du marché, la plainte indique que, bien que les TSAC ne soient pas parfaitement interchangeables, il existe une substituabilité entre les produits, ainsi qu'une substituabilité vers le bas des TSAC d'une nuance supérieure pour des utilisations nécessitant une nuance inférieure, comme la fabrication de clôtures²⁸.

[36] De plus, le Tribunal a indiqué que « le prix et l'interchangeabilité sont des considérations distinctes, mais connexes et que des prix différents entre les produits ne permettent pas nécessairement de conclure que les produits en question ne sont pas substituables »²⁹. Cela pèse contre l'argument de Hoa Phat, selon lequel les TSAC galvanisés devraient correspondre à une catégorie distincte de marchandise en raison de leur prix.

[37] Pour les motifs susmentionnés, le Tribunal conclut que les TSAC produits au pays constituent une catégorie unique de marchandise.

Branche de production nationale

[38] Le paragraphe 2(1) de la *LMSI* définit l'expression « branche de production nationale » comme « l'ensemble des producteurs nationaux de marchandises similaires ou les producteurs nationaux dont la production totale de marchandises similaires constitue une proportion majeure de la production collective nationale des marchandises similaires ».

25. *TSAC I* aux par. 38-45; *TSAC II* aux par. 58-63; *Tubes soudés en acier au carbone* (19 août 2013), RR-2012-003 (TCCE) aux par. 20-24.

26. *Tubes de canalisation en acier au carbone et en acier allié* (27 octobre 2015), PI-2015-002 (TCCE) au par. 62.

27. Pièce PI-2018-004-02.01, vol. 1 au par. 51.

28. *Ibid.* au par. 54.

29. *Caillebotis en acier* (19 avril 2011), NQ-2010-002 (TCCE) au par. 109.

[39] Nova s'identifie comme le plus grand producteur national de TSAC et identifie Bolton et Quali-T comme étant d'autres producteurs actifs de TSAC depuis 2014³⁰. Nova indique également qu'Atlas, DFI, Evraz, Tenaris et Welded Tube participent à la production accessoire de petits volumes de marchandises similaires.

[40] Le dossier de la présente enquête préliminaire de dommage inclut des données sur les ventes nationales de Nova et de Bolton, ainsi que des estimations des ventes nationales des autres producteurs nationaux. Les données de production et financières contenues dans la plainte portent sur la production et les finances de Nova seulement. La taille et l'importance relative de Nova dans le marché ont déjà été établies et ne sont pas contestées par les parties opposées à la plainte³¹. Par conséquent, aux fins de l'enquête préliminaire de dommage, le Tribunal détermine que la production de Nova correspond à une proportion majeure de la production collective nationale et conclut en conséquence. Le Tribunal étudiera le rôle des autres producteurs dans le contexte d'une enquête définitive de dommage.

Cumul

[41] Dans le cadre d'une analyse préliminaire de dommage, le paragraphe 42(3) de la *LMSI* exige que le Tribunal évalue l'effet cumulatif du dumping et du subventionnement de marchandises importées au Canada de plus d'un des pays visés si le Tribunal est convaincu que certaines conditions sont remplies. Plus précisément, le Tribunal doit être convaincu que :

- 1) la marge de dumping ou le montant de la subvention par rapport aux marchandises en question provenant de chacun des pays n'est pas minimal et que le volume des marchandises importées au Canada en provenance de n'importe lequel de ces pays n'est pas négligeable;
- 2) l'évaluation des effets cumulatifs des marchandises en question est indiquée compte tenu des conditions de concurrence entre les marchandises de chacun des pays visés, les autres marchandises sous-évaluées ou subventionnées, et les marchandises similaires.

[42] Bien que le paragraphe 42(3) de la *LMSI* traite des enquêtes définitives de dommage, en pratique le Tribunal applique le même cadre d'analyse dans une enquête préliminaire de dommage³².

[43] L'ASFC ayant déterminé que les marges de dumping pour tous les pays visés ne sont pas minimales et que les volumes estimés de marchandises sous-évaluées ne sont pas négligeables, le Tribunal conclut que la première condition est remplie³³.

[44] En ce qui concerne les conditions de la concurrence, les éléments de preuve et les observations au dossier à la présente étape indiquent que les TSAC sont un produit de base qui est généralement produit conformément à une norme ASTM ou à une autre spécification reconnue³⁴. Par conséquent, les marchandises en question sont en grande partie interchangeables entre elles et avec d'autres marchandises similaires. De plus, la plainte inclut un certain nombre d'allégations portant sur des clients en particulier et d'éléments de preuve à l'appui qui démontrent, de façon raisonnable,

30. Pièce PI-2018-004-03.01 (protégée), vol. 2 au par. 32.

31. *Tubes soudés en acier au carbone* (13 juillet 2012), PI-2012-003 (TCCE) au par. 29.

32. *Fils d'acier galvanisés* (22 mars 2013), PI-2012-005 (TCCE) au par. 40; *Tôles d'acier résistant à la corrosion* (2 février 2001), PI-2000-005 (TCCE) aux p. 4, 5.

33. Pièce PI-2018-004-05, vol. 1J aux par. 44, 79.

34. Pièce PI-2018-004-02.01, vol. 1 aux par. 53, 60; *TSAC I* au par. 63; *TSAC II* aux par. 62, 99, 183.

que les marchandises en question de toutes les sources sont directement en concurrence avec les marchandises similaires produites au pays, et ce, dans les mêmes marchés géographiques³⁵.

[45] Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal conclut qu'il est approprié de réaliser une évaluation de l'effet cumulatif des marchandises en question de toutes les sources aux fins de la présente enquête préliminaire de dommage.

ANALYSE DE DOMMAGE

Volume des importations des marchandises en question

[46] Aux fins de la présente analyse, le Tribunal tient compte des estimations des volumes d'importations de Nova et des données sur les importations recueillies par l'ASFC pour les années 2015, 2016 et 2017, ainsi que des estimations de Nova pour le premier trimestre de 2018.

[47] IIL soutient que les estimations du volume contenues dans la plainte et les données sur le volume invoquées par l'ASFC ne sont pas fiables en raison du fusionnement de 2017 des codes du Système harmonisé (SH) relatifs aux TSAC afin d'inclure des marchandises qui ne sont pas en question, comme les SSC et les tubes pour usages mécaniques. Elle soutient que, bien que Nova ait apporté des ajustements à la plainte pour refléter cela, ces ajustements ne touchaient que le volume des importations des États-Unis. Nova répond que l'ASFC a fondé son analyse des importations sur des documents actuels relatifs aux importations et les renseignements commerciaux fournis dans la plainte.

[48] Le Tribunal reconnaît que des divergences peuvent exister lorsque les données sur les importations sont estimées en utilisant des codes du SH qui incluent un ensemble plus étendu de marchandises que les marchandises en question. Cependant, tel que susmentionné, dans le contexte d'une enquête préliminaire de dommage, et notant qu'IIL ne propose aucune alternative, le Tribunal peut s'appuyer uniquement sur les estimations des volumes incluses dans la plainte ou fournies par l'ASFC. En l'espèce, les estimations de l'ASFC sont fondées sur des documents actuels relatifs aux importations (données du Système de gestion de l'extraction de renseignements (SGER)), ainsi que sur des renseignements de marché de Nova³⁶. De plus, l'analyse de l'affaire par l'ASFC indique qu'elle a apporté un certain nombre d'ajustements aux données sur les importations de marchandises en question, ainsi que sur les importations de tiers pays³⁷. Pour ces motifs, les données sur le volume d'importations sont adéquates pour les fins de la présente étape préliminaire.

[49] Nova a estimé le volume total des importations de TSAC de tous les pays en utilisant les données de Statistiques Canada. Elle estime que, de 2015 à 2017, il y a eu une augmentation importante, année après année, du volume d'importations de marchandises en question, tant en termes absolus que relativement à la production nationale de marchandises similaires³⁸.

35. Pièce PI-2018-004-03.01 (protégée), vol. 2, pièce jointe 8.

36. Pièce PI-2018-004-05, vol. 1J au par. 42.

37. Pièce PI-2018-004-03.02 (protégée), vol. 2C aux p. 13-15 et 45.

38. Pièce PI-2018-004-03.01 (protégée), vol. 2A aux p. 130-132 et 139.3.

[50] Les estimations de l'ASFC indiquent que le volume d'importations de marchandises en question a sensiblement augmenté de 2015 à 2016 et qu'il est demeuré essentiellement stable en 2017, représentant une augmentation globale de 32 p. 100³⁹.

[51] En se fondant sur les estimations de l'ASFC, le Tribunal a conclu que les importations de marchandises en question relatives à la production nationale ont augmenté de 2015 à 2016, puis légèrement diminué en 2017. Selon les estimations des ventes nationales totales de Nova, le volume d'importations relatif aux ventes nationales de production nationale a augmenté chaque année de 2015 à 2017⁴⁰.

[52] À la lumière de ce qui précède, le Tribunal conclut que les éléments de preuve démontrent, de façon raisonnable, qu'il y a eu une hausse marquée du volume des importations des marchandises en question, en valeurs absolues et en valeurs relatives, au cours de la période d'enquête.

Effet sur les prix des marchandises similaires

[53] Nova affirme que les prix des marchandises en question ont entraîné une sous-cotation des prix des marchandises similaires produites au pays, ce qui a forcé Nova à réduire ses prix et lui a fait perdre des ventes. Nova s'appuie sur les prix moyens des importations accessibles au public, ses propres prix moyens de ventes nationales et les nombreuses allégations spécifiques de dommage à l'appui de ces revendications.

[54] Les données sur les prix moyens des importations fournies dans la plainte indiquent que les prix des marchandises en question ont constamment mené à une sous-cotation des prix de Nova de 2015 à 2017 et lors du premier trimestre de 2018⁴¹. La moyenne des prix des importations calculée par l'ASFC révèle une tendance similaire⁴². Le degré de sous-cotation était considérable, plus particulièrement en 2016.

[55] Plusieurs des allégations de dommage spécifique de Nova incluent des notes et de la correspondance contenant des détails spécifiques qui indiquent que, à plusieurs occasions, une soumission offrant des marchandises en question a entraîné une sous-cotation considérable de la soumission offrant des marchandises similaires produites au pays⁴³. Les exemples fournis s'étendent sur la période de de 2015 à 2018, et un certain nombre d'allégations semblent correspondre à une période d'augmentation des volumes d'importations de marchandises en question. Le Tribunal aura l'occasion d'examiner ces allégations dans le contexte d'une enquête définitive de dommage. Cependant, dans le cadre de l'enquête préliminaire de dommage, le Tribunal conclut qu'elles sont suffisantes.

[56] Le prix de vente moyen de Nova pour les marchandises destinées aux ventes nationales a diminué en 2016, puis augmenté en 2017, atteignant un niveau semblable à celui de 2015⁴⁴. Nova soutient également que, à plusieurs reprises, elle a dû réduire ses prix pour gagner une vente face à

39. Pièce PI-2018-004-03.02 (protégée), vol. 2C à la p. 13.

40. *Ibid.*; pièce PI-2018-004-03.01 (protégée), vol. 2 aux p. 130-132; pièce PI-2018-004-03.01 (protégée), vol. 2A à la p.139.3.

41. Pièce PI-2018-004-03.01 (protégée), vol. 2 aux p. 130-132.

42. Pièce PI-2018-004-05, vol. 1J au par. 95; pièce PI-2018-004-03.02 (protégée), vol. 2C aux p. 26-27.

43. Pièce PI-2018-004-03.01 (protégée), vol. 2A, pièce jointe 8.

44. Pièce PI-2018-004-03.01 (protégée), vol. 2 aux p. 130-131.

un concurrent offrant des marchandises en question⁴⁵. Nova affirme aussi que les importations des pays en question incluent souvent des « extras », comme une finition de la surface ou des extrémités pour peu ou aucun coût additionnel, ce qui a accru la sous-cotation des prix dans le marché et l'a forcée à consentir des rabais sur les articles à valeur ajoutée⁴⁶. Les données seront analysées de manière plus approfondie au cours de l'enquête définitive de dommage pour évaluer cet effet potentiel des marchandises en question sur les prix.

[57] En ce qui concerne la compression des prix, les éléments de preuve indiquent que Nova n'a pas été en mesure d'augmenter ses prix de vente en même temps que l'augmentation des coûts de tôles en bobine laminées à chaud, lesquelles constituent une part importante des coûts des matières directes. De plus, les états financiers de Nova laissent entendre qu'elle a subi une compression des prix en 2017, quand le coût des marchandises vendues a sensiblement augmenté, mais que l'augmentation correspondante des prix de vente n'était pas évidente dans la même mesure⁴⁷. Cette compression apparente des prix coïncide avec les volumes constants d'importations de marchandises en question en 2017.

[58] Gardant en tête la norme moins élevée applicable à l'étape de l'enquête préliminaire de dommage, le Tribunal conclut que ces éléments de preuve indiquent, de façon raisonnable, que les marchandises en question ont entraîné une sous-cotation et une compression importantes des prix.

Incidence sur la branche de production nationale

[59] Dans le cadre de son analyse en vertu de l'alinéa 37.1(1)c) du *Règlement*, le Tribunal tient compte de l'incidence des marchandises sous-évaluées et subventionnées sur la situation de la branche de production nationale et, plus précisément, de tous les facteurs et indices économiques pertinents influant sur cette situation.

[60] Nova soutient qu'elle a subi un dommage en raison des marchandises en question qui lui ont fait perdre de ventes et diminuer ses marges de profits et ses niveaux de production, d'utilisation de la capacité et d'emploi.

[61] Lors d'une enquête préliminaire de dommage, le Tribunal doit déterminer si les éléments de preuve indiquent, de façon raisonnable, l'existence d'un lien de causalité entre le dumping des marchandises en question et le dommage subi selon l'incidence qu'ont sur la branche de production nationale le volume des marchandises sous-évaluées et l'effet de ces marchandises sur les prix. Le critère qui s'applique consiste à se demander si les éléments de preuve indiquent, de façon raisonnable, que le dumping des marchandises en question a, en soi, causé un dommage.

[62] Les résultats de Nova laissent entendre une détérioration globale du rendement de la branche de production nationale. Bien que la production et les ventes totales aient augmenté de 2015 à 2017, les deux indicateurs ont diminué au cours du premier trimestre de 2018, comparativement au premier trimestre de 2017. L'utilisation de la capacité a augmenté en 2016, est demeurée stable en 2017, puis

45. Pièce PI-2018-004-03.01 (protégée), vol. 2A, pièce jointe 8.

46. *Ibid.*, pièce jointe 8 au par. 5.

47. Pièce PI-2018-004-03.01 (protégée), vol. 2A à la p. 139.1.

a diminué au cours du premier trimestre de 2018, atteignant le même niveau qu'en 2015. L'emploi est demeuré en grande partie stable tout au long de la période d'enquête⁴⁸.

[63] Le volume de ventes nationales de production nationale de Nova a diminué en 2016 et a augmenté en 2017, la période entre 2015 et 2017 se caractérisant par une légère augmentation globale. Cependant, le volume de ventes nationales de production nationale a diminué au cours du premier trimestre de 2018, comparativement au premier trimestre de 2017. Les valeurs de ventes nettes ont subi une diminution plus importante en 2016, puis une augmentation importante a suivi en 2017; enfin, il y a eu une légère augmentation au cours du premier trimestre de 2018, comparativement au premier trimestre de 2017⁴⁹.

[64] Les marges de profits de Nova se sont détériorées progressivement de 2015 à 2017. Malgré certaines améliorations pour les autres indicateurs de rendement en 2017, les profits bruts et les revenus nets de Nova découlant des ventes nationales ont atteint leur point le plus bas cette année-là. Cela semble être en lien avec l'incapacité de Nova à augmenter ses prix en même temps que l'augmentation du coût des marchandises vendues en 2017, tel que susmentionné. Cela coïncide également avec l'amélioration relative de la demande totale de TSAC du marché apparent en 2017 et un volume élevé d'importations de marchandises en question au cours de la même année, ce qui laisse entendre l'existence d'un lien de causalité entre les marchandises en question et le déclin des profits de Nova⁵⁰. Selon les données en pourcentage, le rendement financier de Nova s'est amélioré au cours du premier trimestre de 2018, comparativement au premier trimestre de 2017, mais il est demeuré considérablement inférieur aux résultats atteints en 2015⁵¹.

[65] De plus, selon l'analyse de l'affaire réalisée par l'ASFC, la part de marché de la branche de production nationale est demeurée stable en 2016, puis a diminué en 2017. Par contre, la part de marché des marchandises en question a sensiblement augmenté en 2016, avant de légèrement diminuer en 2017, mais elle est demeurée supérieure à celle de 2015. La part de marché d'autres importations semble avoir sensiblement augmenté en 2017⁵². Les éléments de preuve avancés par Nova concernant des pertes de ventes spécifiques au profit des marchandises en question démontrent, de façon raisonnable, que la branche de production nationale a perdu des ventes et subi une diminution de sa part de marché en raison des marchandises en question en 2015, 2016, 2017 et au cours du premier trimestre de 2018⁵³.

[66] Pour les motifs qui précèdent, le Tribunal conclut que les éléments de preuve indiquent, de façon raisonnable, que la branche de production nationale a subi un dommage et que la présence accrue des marchandises sous-évaluées en question a causé ce dommage.

[67] Compte tenu des conclusions susmentionnées, le Tribunal, pour des raisons d'économie judiciaire, n'examinera pas la question de savoir si les éléments de preuve indiquent aussi, de façon raisonnable, que le dumping des marchandises en question menace de causer un dommage.

48. *Ibid.* aux p. 139.1, 139.3 et 140.

49. Pièce PI-2018-004-03.01 (protégée), vol. 2A à la p. 139.1.

50. Pièce PI-2018-004-03.01 (protégée), vol. 2 aux p. 130-131; pièce PI-2018-004-03.01 (protégée), vol. 2A à la p. 139.1.

51. Pièce PI-2018-004-03.01 (protégée), vol. 2A à la p. 139.1.

52. Pièce PI-2018-004-03.02 (protégée), vol. 2C à la p. 15.

53. Pièce PI-2018-004-03.01 (protégée), vol. 2A, pièce jointe 8.

CONCLUSION

[68] S'appuyant sur l'analyse qui précède, le Tribunal conclut que l'exigence du paragraphe 37.1(1) de la *LMSI* a été respectée, en ce que les éléments de preuve indiquent, de façon raisonnable, que le dumping des marchandises en question a causé un dommage ou menace de causer un dommage à la branche de production nationale.

[69] Par conséquent, si l'ASFC rend une décision provisoire de dumping des marchandises en question, le Tribunal fera enquête, aux termes de l'article 42 de la *LMSI*, sur la question de savoir si le dumping a causé ou menace de causer un dommage.

Jean Bédard

Jean Bédard

Membre président

Rose Ritcey

Rose Ritcey

Membre

Randolph W. Heggart

Randolph W. Heggart

Membre