



Tribunal canadien du
commerce extérieur

Canadian International
Trade Tribunal

TRIBUNAL CANADIEN
DU COMMERCE
EXTÉRIEUR

Dumping et subventionnement

ORDONNANCE ET MOTIFS

Enquête n° NQ-2019-002

Tôles d'acier résistant à la
corrosion

*Ordonnance et motifs rendus
le vendredi 31 juillet 2020*

TABLE DES MATIÈRES

ORDONNANCE 1

EXPOSÉ DES MOTIFS 1

 RÉSUMÉ..... 1

 CONTEXTE 1

 CONTEXTE DE LA PROCÉDURE, DIRECTIVES ET RÉVISIONS DU CALENDRIER..... 2

 RAISONS POUR LESQUELLES LE CALENDRIER DU TRIBUNAL A ÉTÉ RÉVISÉ..... 4

 POST-SCRIPTUM 6

EU ÉGARD À une enquête aux termes de l'article 42 de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* concernant le dumping et le subventionnement de feuilles laminées à plat d'acier au carbone résistant à la corrosion originaires ou exportées de la République de Turquie, des Émirats arabes unis et de la République socialiste du Vietnam (les marchandises en question).

ORDONNANCE

ATTENDU QUE, en ce qui concerne les enquêtes de dumping et de subventionnement des marchandises en question, des révisions au calendrier ont été faites par l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) le 18 juin 2020 afin d'alléger les pressions exercées par la pandémie de la COVID-19 sur les parties intéressées;

ET ATTENDU QUE le calendrier révisé indiquait entre autres que l'ASFC rendrait ses décisions définitives eu égard à ses enquêtes de dumping et de subventionnement ou clôturerait les enquêtes le 16 octobre 2020;

ET ATTENDU QUE le Tribunal a suspendu la procédure de l'enquête le 18 juin 2020;

ET ATTENDU QUE le Tribunal a publié un avis révisé d'ouverture d'enquête le 25 juin 2020 indiquant que, comme le calendrier révisé de l'ASFC avait une incidence sur l'enquête du Tribunal, la procédure et le calendrier révisés pour le reste de l'enquête seraient fournis aux parties en temps utile;

ET ATTENDU QUE le Tribunal a publié un nouvel avis révisé d'ouverture d'enquête le 13 juillet 2020 concernant le prolongement de l'enquête qui indiquait la procédure et le calendrier révisés pour le reste de l'enquête;

ET ATTENDU QUE le Tribunal considère qu'il est utile de consigner dans la présente ordonnance les directives concernant la procédure et les révisions du calendrier qui en découlent publiées précédemment, et de publier immédiatement les motifs ayant trait au déroulement de la procédure, plutôt que dans l'exposé des motifs à l'appui de ses conclusions à la fin de la présente enquête;

Le Tribunal par les présentes rend une ordonnance confirmant les directives concernant la procédure et les révisions du calendrier de l'enquête communiquées précédemment de la manière décrite ci-dessus.

Cheryl Beckett

Cheryl Beckett

Membre président

Jean Bédard

Jean Bédard

Membre

Randolph W. Heggart

Randolph W. Heggart

Membre

EXPOSÉ DES MOTIFS

RÉSUMÉ

[1] Le 20 mars 2020, le président de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) a rendu des décisions provisoires de dumping et de subventionnement ayant trait à certaines feuilles laminées à plat d'acier au carbone résistant à la corrosion originaires ou exportées de la République de Turquie, des Émirats arabes unis et de la République socialiste du Vietnam (les marchandises en question)¹.

[2] Comme le prescrit la *Loi sur les mesures spéciales d'importation (LMSI)* dans de telles circonstances, le Tribunal a commencé la présente enquête sur la question de savoir si le dumping ou le subventionnement des marchandises avait causé un dommage ou menaçait de causer un dommage en fonction des décisions provisoires de dumping et de subventionnement de l'ASFC. L'enquête de dommage du Tribunal a donc commencé parallèlement à la poursuite des enquêtes de dumping et de subventionnement de l'ASFC.

[3] Toutefois, le Tribunal ne peut préjuger du résultat des enquêtes de l'ASFC avant qu'elles ne soient terminées et qu'il soit avisé par l'ASFC d'une décision définitive de dumping ou de subventionnement à l'égard de marchandises. De plus, le paragraphe 43(1) de la *LMSI* stipule qu'une ordonnance ou des conclusions doivent être rendues par le Tribunal à l'égard des marchandises auxquelles s'applique une décision définitive.

[4] Le 18 juin 2020, le président de l'ASFC a publié un calendrier révisé pour ses enquêtes de dumping et de subventionnement qui sont menées en parallèle avec présente enquête de dommage.

[5] Dans les circonstances présentes, le Tribunal comprend que l'ASFC a prolongé le calendrier de l'étape finale de ses enquêtes à cause des difficultés causées par la pandémie de la COVID-19².

[6] À cause de l'interaction entre le travail de l'ASFC et l'enquête du Tribunal, avec la publication du calendrier révisé de l'ASFC, le Tribunal a conclu qu'il serait incapable de terminer son enquête conformément à son calendrier initial. À ce titre, le Tribunal a décidé de publier les directives de procédure et le calendrier révisé qui sont décrits dans l'ordonnance à laquelle les présents motifs ont trait. La base juridique pour procéder de la sorte est expliquée ci-dessous.

[7] Le Tribunal est convaincu que le législateur n'a jamais envisagé une situation semblable à celle à laquelle fait présentement face le monde en raison de la pandémie de la COVID-19 lorsqu'il a établi les divers délais de la *LMSI*. En particulier, une situation où l'ASFC a rendu une décision provisoire de dumping ou de subventionnement, déclenchant ainsi le début de l'enquête de dommage du Tribunal, mais où l'ASFC n'a pas rendu de décision définitive eu égard à ses enquêtes dans le délai de 90 jours et, comme en l'espèce, avant le délai de 120 jours dont disposait le Tribunal pour mener son enquête et rendre ses conclusions.

CONTEXTE

[8] Quelques mots pour expliquer le contexte de l'ordonnance et la raison pour laquelle les présents motifs sont nécessaires.

¹ Pièce NQ-2019-002-01, vol. 1, p. 1, 2.

² En ligne : <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/sima-lmsi/i-e/cor22019/cor22019-ext2-fra.html>.

[9] Le Tribunal a communiqué ses directives de procédure et ses calendriers révisés au cours de la présente enquête de la façon dont il le fait habituellement : par lettres aux parties, et un avis et calendrier révisés sur son site Web³. Le Tribunal rend rarement des ordonnances formelles lorsqu'il publie de telles directives ou calendriers révisés. Aussi, habituellement, le Tribunal ne publie pas de motifs ayant trait à de telles modifications avant qu'il n'ait terminé son enquête de dommage, et lorsqu'il le fait dans son exposé des motifs, c'est surtout dans le but de récapituler des décisions de nature purement procédurale, habituellement non controversées.

[10] En l'espèce, toutefois, les décisions de procédure du Tribunal sont devenues controversées. Dans ces circonstances, le Tribunal a décidé de consigner les décisions de procédure et les révisions apportées au calendrier dans une ordonnance formelle et de l'accompagner des présents motifs à cause de la controverse subséquente les concernant soulevée par diverses parties dans leur demande de contrôle judiciaire auprès de la Cour d'appel fédérale, dossier n° A-185-20, qui a été communiquée au Tribunal le 24 juillet 2020.

[11] Fondamentalement, le Tribunal désire consigner dans le présent exposé des motifs ceux qu'il avait eu l'intention de rendre à la conclusion de son enquête. Le présent exposé des motifs est publié afin de fournir aux parties et à la Cour d'appel fédérale les motifs à cette étape-ci, plutôt que plus tard, parce qu'ils semblent présenter un intérêt immédiat. Les présents motifs parlent d'eux-mêmes et sont rendus en vue d'une bonne administration de la justice.

CONTEXTE DE LA PROCÉDURE, DIRECTIVES ET RÉVISIONS DU CALENDRIER

[12] Aux termes de l'article 42 de la *LMSI*, le Tribunal a ouvert son enquête le 23 mars 2020, ayant reçu un avis de décisions provisoires de dumping et de subventionnement le 20 mars 2020.

[13] Conformément au paragraphe 41(1) de la *LMSI*, les décisions définitives de dumping et/ou de subventionnement de l'ASFC, ou la décision de clore ses enquêtes, devaient être rendues le 18 juin 2020. Conformément au paragraphe 43(1), le Tribunal devait rendre ses conclusions le 17 juillet 2020.

[14] Le 18 juin 2020, le Tribunal a pris connaissance du calendrier révisé de l'ASFC pour ses enquêtes de dumping et de subventionnement. À cette date, l'ASFC a indiqué sur son site Web que des révisions au calendrier de ses enquêtes avaient été apportées afin d'alléger les pressions sur les parties intéressées résultant de la pandémie de la COVID-19⁴. Le calendrier révisé indiquait, entre autres, que les décisions définitives de l'ASFC ayant trait à ses enquêtes de dumping et de subventionnement, ou la décision de clore celles-ci, seraient rendues le 16 octobre 2020.

³ Au début de la pandémie, qui a empêché la tenue d'une audience en personne, le Tribunal s'est rapidement adapté en établissant une procédure pour qu'il puisse se prononcer dans le cadre d'une audience sur pièces, ce qui comprenait le dépôt d'éléments de preuve et d'observations de la part des parties. La procédure retenue a été communiquée aux parties les 11 et 21 mai 2020, et un avis révisé d'ouverture d'enquête a été publié le 25 mai 2020. Une fois que le Tribunal a pu mettre en service un système de vidéoconférence pour la tenue des audiences, il a une fois de plus révisé son calendrier concernant une portion de l'audience, à savoir les plaidoiries, pour que celle-ci ait lieu par vidéoconférence. Ces mesures ont aussi été communiquées aux parties par lettre les 3 et 9 juin 2020. Les plaidoiries devaient se tenir par vidéoconférence le 25 juin 2020.

⁴ En ligne : <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/sima-lmsi/i-e/cor22019/cor22019-ext2-fra.html>. Le Tribunal a été avisé par l'ASFC le vendredi 19 juin 2020. Voir pièce NQ-2019-002-01B, vol. 1. Le Tribunal a aussi versé au dossier de la présente enquête, pour référence, des imprimés du calendrier de l'ASFC affiché sur son site Web, tel que modifié le 18 juin 2020. Voir pièce NQ-2019-002-25A, vol. 1.

[15] Le Tribunal a fait parvenir une lettre aux parties le 18 juin 2020 les avisant de son intention de suspendre la procédure de l'enquête à la suite de la révision du calendrier de l'ASFC⁵. Le Tribunal a indiqué aux parties que les échéances qui restaient, telles que les plaidoiries, seraient annulées et les dates modifiées en temps utile⁶.

[16] Le 24 juin 2020, le Tribunal a fait parvenir une lettre aux parties décrivant la procédure qu'il proposait pour le reste de l'enquête accompagnée du calendrier prévoyant, par exemple, le dépôt d'observations et d'éléments de preuve supplémentaires⁷. Cela était important, en particulier afin de faire en sorte que tout argument ayant trait à la « menace de dommage » soit en conformité avec la nature prospective de l'analyse et afin de prendre en compte les changements du marché, tels que ceux causés par la pandémie de la COVID-19, dans les prochains trois mois environ, c'est-à-dire la période à partir de la date originale à laquelle le Tribunal devait rendre ses conclusions et la nouvelle date (30 jours suivant la date de publication prévue des décisions définitives de l'ASFC). Le fait que le Tribunal ait dû prolonger son enquête risquait d'avoir une incidence sur le fondement factuel de cette analyse. En deux mots, le Tribunal ne pouvait poursuivre l'enquête selon le calendrier initial sans avoir à recueillir d'avantage d'éléments de preuve.

[17] Le Tribunal a demandé aux parties de lui remettre leurs commentaires sur la procédure proposée au plus tard le 30 juin 2020. AMD, Stelco et le Syndicat des Métallos ont déposé des commentaires. Les parties ont présenté leurs points de vue sur l'ordre de succession des nouveaux dépôts proposés ayant trait aux observations et éléments de preuve supplémentaires afin d'assurer une procédure efficace et équitable⁸.

[18] Le 25 juin 2020, le Tribunal a publié un avis révisé d'ouverture d'enquête dans lequel il indiquait que, étant donné l'incidence sur l'enquête du Tribunal du calendrier révisé de l'ASFC, la procédure et le calendrier révisés pour le reste de l'enquête seraient fournis aux parties en temps utile.

[19] Après avoir pris en considération les commentaires des parties sur le calendrier et la procédure proposés décrits dans sa lettre du 24 juin 2020, le Tribunal a informé les parties le 3 juillet 2020 de sa proposition pour la procédure. En accord avec les commentaires des parties, le Tribunal a proposé que les nouveaux éléments de preuve soient déposés en même temps que les observations⁹. Le Tribunal a indiqué que, afin d'assurer qu'il puisse respecter sa pratique de rendre sa décision définitive de dommage dans les 30 jours suivant la réception des décisions définitives de l'ASFC, il faudrait que les observations soient déposées avant le 16 octobre 2020, ce qui était la nouvelle date de publication des décisions définitives de l'ASFC. De plus, le Tribunal a indiqué que toute révision apportée au rapport d'enquête aurait directement trait aux décisions définitives de l'ASFC. Enfin, le Tribunal a offert de tenir une conférence préalable à l'audience avec les parties le 10 juillet 2020 afin de discuter la procédure proposée¹⁰.

⁵ Pièce NQ-2019-002-25, vol. 1.

⁶ Les plaidoiries devaient être entendues par vidéoconférence le 25 juin 2020.

⁷ Pièce NQ-2019-002-26, vol. 1.

⁸ Pièce NQ-2019-002-27, vol. 1; pièce NQ-2019-002-28, vol 1.

⁹ Dans la mesure où des éléments de preuve supplémentaires ont été déposés par les parties après la publication des décisions définitives de l'ASFC le 16 octobre 2020, le Tribunal a indiqué qu'il envisagerait de prolonger le temps accordé aux parties pour leur plaidoirie si nécessaire.

¹⁰ Pièce NQ-2019-002-29, vol. 1.

[20] Après la tenue de la conférence préalable à l'audience le 10 juillet 2020, le Tribunal a publié un avis révisé d'ouverture d'enquête le 13 juillet 2020 au sujet du prolongement de l'enquête qui indiquait la procédure et le calendrier révisés pour le reste de l'enquête. Les plaidoiries par vidéoconférence, qui devaient initialement être entendues le 25 juin 2020, ont été reportées au 23 octobre 2020. L'avis indiquait aussi que le Tribunal publierait ses conclusions le 16 novembre 2020.

[21] À aucun moment au cours des échanges décrits ci-dessus les parties n'ont soulevé d'objections aux délais indiqués dans la procédure du Tribunal. Comme mentionné ci-dessus, les commentaires des parties sur la procédure et le calendrier proposés par le Tribunal pour le prolongement de l'enquête concernaient les détails au sujet de l'ordre de succession des dépôts des observations et des éléments de preuve supplémentaires.

RAISONS POUR LESQUELLES LE CALENDRIER DU TRIBUNAL A ÉTÉ RÉVISÉ

[22] À la conclusion d'une enquête aux termes de l'article 42 de la *LMSI* sur la question de savoir si le dumping ou le subventionnement de marchandises a causé un dommage ou un retard ou menace de causer un dommage, le Tribunal doit rendre des conclusions. Le paragraphe 43(1) stipule ce qui suit :

43(1) Dans le cas des enquêtes visées à l'article 42, le Tribunal rend, à l'égard de marchandises faisant l'objet d'une décision définitive de dumping ou de subventionnement, les ordonnances ou les conclusions indiquées dans chaque cas en y précisant les marchandises concernées et, le cas échéant, leur fournisseur et leur pays d'exportation. Il rend ces ordonnances ou conclusions dès réception de l'avis de cette décision définitive mais, au plus tard, dans les cent vingt jours suivant la date à laquelle il reçoit l'avis de décision provisoire.

43(1) In any inquiry referred to in section 42 in respect of any goods, the Tribunal shall, forthwith after the date of receipt of notice of a final determination of dumping or subsidizing with respect to any of those goods, but, in any event, not later than one hundred and twenty days after the date of receipt of notice of a preliminary determination with respect to the goods, make such order or finding with respect to the goods to which the final determination applies as the nature of the matter may require, and shall declare to what goods, including, where applicable, from what supplier and from what country of export, the order or finding applies.

[23] En adoptant le paragraphe 43(1) de la *LMSI*, qui stipule que le Tribunal doit rendre sa décision dès réception de l'avis de décision définitive de dumping ou de subventionnement de l'ASFC, mais, au plus tard, dans les 120 jours suivant la date de réception de l'avis d'une décision provisoire, le Tribunal est d'avis que le législateur n'avait pas envisagé que celui-ci aurait à rendre une décision en l'absence d'une décision définitive de dumping ou de subventionnement. À cet égard, au paragraphe 41(1), la *LMSI* stipule que la décision définitive de l'ASFC en ce qui concerne des marchandises au sujet desquelles n'a pas eu lieu la clôture d'enquête doit être rendue dans les 90 jours suivant la date de sa décision provisoire. Pris ensemble et en contexte, les paragraphes 41(1) et 43(1) de la *LMSI* prévoient que le Tribunal a jusqu'à 30 jours après la date d'une décision définitive de dumping ou de subventionnement aux termes du paragraphe 41(1) afin de rendre ses conclusions aux termes du paragraphe 43(1).

[24] Conformément au libellé du paragraphe 43(1) de la version anglaise de la *LMSI*, le Tribunal doit rendre des conclusions aux termes de cet article « with respect to the *goods to which the final determination applies* » [nos italiques]. Cela concorde avec la version française du même article, qui stipule que le Tribunal doit rendre, « à l'égard de *marchandises faisant l'objet d'une décision définitive de dumping ou de subventionnement*, les ordonnances ou les conclusions indiquées [...] » [nos italiques].

[25] De plus, le même article stipule que le Tribunal doit indiquer quelles sont les marchandises et, le cas échéant, le fournisseur et le pays d'exportation auxquels l'ordonnance ou les conclusions s'appliquent. De telles conclusions requièrent au préalable une décision définitive de l'ASFC, aux termes du paragraphe 41(1) de la *LMSI*, selon laquelle des marchandises ont fait l'objet de dumping ou de subventionnement. Les conclusions du Tribunal aux termes du paragraphe 43(1) sont à la base d'autres articles de la *LMSI*, comme certains articles ayant trait à l'imposition de droits.

[26] Fondamentalement, si les enquêtes de l'ASFC ne révèlent pas l'existence de dumping ou de subventionnement à l'égard d'une partie ou de l'ensemble des marchandises, l'enquête du Tribunal sur l'existence ou non d'un dommage causé par le dumping ou le subventionnement perd sa raison d'être. Le Tribunal ne peut préjuger des résultats des enquêtes de l'ASFC. Le Tribunal doit attendre que l'ASFC ait rendu une décision définitive avant d'examiner si un dommage prétendu est lié au dumping ou au subventionnement et conclure en ce sens parce que, à la fin des enquêtes de l'ASFC, il peut n'exister aucun dumping ou subventionnement¹¹.

[27] La référence, au paragraphe 43(1) de la *LMSI*, aux 120 jours suivant la date de la décision provisoire comme étant la date butoir à laquelle le Tribunal doit rendre ses conclusions doit être comprise dans le contexte approprié : cette exigence ne peut être interprétée isolément sans faire référence à l'obligation de l'ASFC de rendre sa décision au plus tard 90 jours après la date de sa décision provisoire. L'obligation à laquelle est tenue le Tribunal aux termes du paragraphe 43(1) de la *LMSI*¹² découle du fait que le législateur s'attendait à ce que le Tribunal ait en main la décision définitive de l'ASFC avant de s'acquitter de ces obligations. Ce serait l'effet d'une interprétation absurde que d'exiger que le Tribunal rende des conclusions en l'absence d'une décision définitive de dumping ou de subventionnement de l'ASFC¹³. Cela aurait pour résultat que le Tribunal rende ses conclusions sur la base de spéculations et sans fondement factuel approprié¹⁴.

¹¹ L'ASFC peut clore des enquêtes ou rendre des décisions définitives de dumping ou de subventionnement aux termes des dispositions de l'article 41 de la *LMSI*. Dans les deux cas, le Tribunal est avisé de la décision de l'ASFC aux termes de l'article 41.

¹² Comme énoncé au paragraphe 43(1) de la *LMSI*, le Tribunal doit rendre, « à l'égard de marchandises faisant l'objet d'une décision définitive de dumping ou de subventionnement, les ordonnances ou les conclusions indiquées dans chaque cas en y précisant les marchandises concernées et, le cas échéant, leur fournisseur et leur pays d'exportation ».

¹³ À la lumière des autres délais de la *LMSI* (articles 38, 41 et 43), la référence à 120 jours éclaire le sens du membre de phrase « dès réception de l'avis [d'une décision définitive de dumping ou de subventionnement] » en spécifiant le délai dont dispose le Tribunal pour rendre sa décision *dès* réception de la décision définitive.

¹⁴ Le Canada fait partie d'une poignée de membres de l'OMC qui ont un système « bicéphale » en matière de droits antidumping et compensateurs – « bicéphale » indiquant le partage des responsabilités entre l'ASFC (décisions de dumping et/ou de subventionnement) et le Tribunal (décision de dommage et lien de causalité). Tous sauf quelques régimes de recours commerciaux de par le monde sont des systèmes « unifiés » en vertu desquels une seule agence gouvernementale mène l'équivalent des enquêtes de l'ASFC et celles du Tribunal. Aux fins de la présente situation, la question de procéder de toute autre façon que celle décidée par le Tribunal afin de s'aligner sur le nouveau calendrier de l'ASFC ne se poserait même pas si le système n'était pas bicéphale.

[28] Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal rendra ses conclusions dans le cadre de la présente enquête dès réception de l'avis de décision définitive de dumping ou de subventionnement à l'égard de toute marchandise faisant l'objet de l'enquête. Comme indiqué dans l'avis révisé d'ouverture d'enquête publié le 13 juillet 2020, les conclusions seront donc rendues le 16 novembre 2020.

POST-SCRIPTUM

[29] Au moment où le Tribunal a pris les décisions consignées dans l'ordonnance à laquelle les présents motifs ont trait, le Parlement n'avait pas encore adopté la *Loi concernant des mesures supplémentaires liées à la COVID-19*, L.C. 2020, ch. 11, et en particulier l'article 7 de la partie 3, *Loi sur les délais et autres périodes (COVID-19)*. Au moment de la rédaction des présents motifs, le Tribunal ne bénéficie pas d'un arrêté ministériel en vertu de l'article 7, qui pourrait offrir plus de certitude. Indépendamment de tout arrêté ministériel ayant trait à ses responsabilités qui pourrait être pris en vertu de l'article 7 dans le futur, le Tribunal est d'avis que, en poursuivant son enquête jusqu'à ce qu'il reçoive l'avis de décision définitive de l'ASFC, il a agi dans le respect de la loi lorsqu'il a pris les décisions consignées dans l'ordonnance à laquelle les présents motifs ont trait.

Cheryl Beckett

Cheryl Beckett

Membre président

Jean Bédard

Jean Bédard

Membre

Randolph W. Heggart

Randolph W. Heggart

Membre