



Tribunal canadien du
commerce extérieur

Canadian International
Trade Tribunal

TRIBUNAL CANADIEN
DU COMMERCE
EXTÉRIEUR

Dumping et subventionnement

ORDONNANCE
ET MOTIFS

Réexamen intermédiaire
n° RD-2020-001

Plaques de plâtre

*Ordonnance et motifs rendus
le jeudi 22 octobre 2020*

TABLE DES MATIÈRES

ORDONNANCE	i
EXPOSÉ DES MOTIFS	1
ANALYSE.....	2
Norme légale pour l’ouverture d’un réexamen intermédiaire	2
Un réexamen intermédiaire n’est pas justifié en l’instance	3
DÉCISION	6

EU ÉGARD À un réexamen intermédiaire, aux termes du paragraphe 76.01(1) de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, des conclusions rendues par le Tribunal canadien du commerce extérieur le 4 janvier 2017, dans le cadre de l'enquête n° NQ-2016-002, concernant :

**CERTAINES PLAQUES DE PLÂTRE ORIGINAIRES OU EXPORTÉES DES
ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE**

ORDONNANCE

Aux termes des paragraphes 76.01(3) et 76.01(4) de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, le Tribunal canadien du commerce extérieur décide de ne pas procéder au réexamen intermédiaire des conclusions susmentionnées.

Serge Fréchette

Serge Fréchette

Membre président

Randolph W. Heggart

Randolph W. Heggart

Membre

Cheryl Beckett

Cheryl Beckett

Membre

Membres du Tribunal :

Serge Fréchette, membre président
Randolph W. Heggart, membre
Cheryl Beckett, membre

Personnel de soutien :

Peter Jarosz, conseiller juridique principal
Shawn Jeffrey, analyste principal

PARTICIPANTS :

Producteurs nationaux

CGC Inc.

CertainTeed Canada Inc.

Cabot Manufacturing ULC

Atlantic Wallboard Limited Partnership dba Irving
Wallboard

Importateurs/exportateurs/autres

New NGC, Inc., dba National Gypsum Company

Georgia-Pacific Gypsum LLC and Georgia-Pacific
Canada LP

Conseillers/représentants

John Boscarol
Robert Glasgow
Ljiljana Stanic

Gerry Stobo
Christopher J. Kent
Christopher J. Cochlin
Andrew Lanouette
Andrew Paterson
Alexander Hobbs
Michael Milne
Marc McLaren-Caux
Cynthia Wallace
E. Melisa Celebican
Jordan Lebold

Lawrence L. Herman

Paul Conlin
Linden Dales

Conseillers/représentants

Riyaz Dattu
Gajan Sathananthan

Jonathan P. O'Hara
Chris Scheitterlein
Lisa Page
Jordan Goodman
Thomas van den Hoogen
Dr. A. Neil Campbell

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

[1] Le 8 juin 2020, CGC Inc. (CGC), un importateur des marchandises en cause et un producteur de plaques de plâtre de l'Est du Canada, a demandé au Tribunal canadien du commerce extérieur de procéder à un réexamen intermédiaire afin d'annuler ses conclusions rendues dans le cadre de l'enquête no NQ-2016-002 (enquête de dommage) à l'égard de plaques, feuilles ou panneaux de plâtre¹ (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, ainsi que dans le territoire du Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest (les conclusions).

[2] Selon CGC, les provinces de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba, de même que le territoire du Yukon et les Territoires du Nord-Ouest (l'Ouest du Canada) ne constituent plus un marché régional, contrairement à ce qu'avait constaté le Tribunal au moment de l'enquête. CGC affirme que des volumes importants de plaques de plâtre produites dans l'Est du Canada, c'est-à-dire à l'extérieur du marché régional, sont vendus et approvisionnés dans l'Ouest du Canada, et que les fondements juridiques des conclusions du Tribunal sont donc caducs. CGC fait valoir que l'alinéa 2(1.1)(ii) de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*² impose d'évaluer l'existence contemporaine d'un marché régional. Autrement dit, selon CGC, dans un réexamen intermédiaire, le Tribunal ne peut prendre en considération que les réalités actuelles de l'approvisionnement, et ne peut pas tenir compte de questions comme l'effet des droits antidumping sur les prix dans le marché régional, et par conséquent, sur les entrées, c'est-à-dire l'existence d'un marché régional en l'absence de droits antidumping.

[3] Les volumes exacts des expéditions récentes de l'Est du Canada vers l'Ouest du Canada sont confidentiels. Cependant, selon la description faite par CGC dans sa demande « [...] les ventes de CGC dans le marché représentent maintenant plus du cinquième du marché régional apparent de la fin de 2018, de 2019 et de 2020 à ce jour »³ [traduction], sans compter les ventes qui pourraient être attribuables à d'autres producteurs de l'Est du Canada. Il s'agit selon CGC d'un changement important de situation, qui justifierait de procéder à un réexamen intermédiaire et possiblement l'annulation des conclusions.

¹ La définition complète du produit est la suivante : 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, 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, la largeur et la longueur; ceci exclut toutefois : a) les plaques de plâtre faisant 54 po (1 371,6 mm) de largeur; b) les plaques de plâtre mesurant 1 po (25,4 mm) d'épaisseur et 24 po (609,6 mm) de largeur, quelle que soit leur longueur (plaques qui servent souvent de « chemises d'arbre à revêtement de papier », et que l'on appelle couramment ainsi); c) 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); d) 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 e) les plaques de plâtre conformes à la norme ISO16000-23 pour la sorption du formaldéhyde, a causé un dommage ou un retard ou menace de causer un dommage. Toutes les dimensions comprennent les écarts positifs et négatifs qu'autorisent les différentes normes.

² L.R.C., 1985, ch. S-15 [LMSI].

³ Pièce RD-2020-003-01, vol. 1 à la p. 2.

[4] Le 24 juillet 2020, le Tribunal a transmis aux parties à l'enquête de dommage une copie de la demande de CGC, les a avisées qu'il avait déterminé que le dossier était complet, et a fixé des échéances pour la réception d'observations à savoir si la demande devrait être accueillie.

[5] Le 10 août 2020, CertainTeed Canada Inc. (CTG), le producteur régional, a déposé des observations en opposition à la demande de CGC. Dans son argumentaire faisant valoir qu'un réexamen intermédiaire n'était pas justifié, CTG soutient que la demande de réexamen intermédiaire ne devrait pas être accueillie, car il n'y a eu aucun changement permanent quant à l'existence du marché régional. Selon CTG, la position défendue par CGC est contraire à l'objet de la *LMSI*, et l'examen pertinent consisterait plutôt à évaluer si le marché régional continuerait d'exister advenant l'élimination des droits. CTG fait valoir que la demande de CGC montre qu'en l'absence de droits antidumping, le marché régional ne serait pas approvisionné par la production de l'Est du Canada dans une mesure substantielle.

[6] Le 17 août 2020, Georgia-Pacific Canada LP et Georgia-Pacific Gypsum LLC ont déposé des observations (après la date limite fixée par le Tribunal) en appui à la demande de CGC. Le 20 août 2020, CTG a été autorisée à répondre à ces observations, ce qu'elle a fait le 28 septembre 2020.

[7] Le 31 août 2020, CGC a répondu aux observations de CTC en réitérant ses arguments.

ANALYSE

Norme légale pour l'ouverture d'un réexamen intermédiaire

[8] Aux termes du paragraphe 76.01(1) de la *LMSI*, le Tribunal peut procéder à un réexamen intermédiaire d'une ordonnance ou de conclusions. Un tel réexamen intermédiaire peut concerner l'ordonnance ou les conclusions dans leur intégralité ou un de leurs aspects. Toutefois, aux termes du paragraphe 76.01(3), le Tribunal ne peut procéder à un réexamen intermédiaire à moins que le demandeur ne le convainque qu'un examen intermédiaire est justifié. Le Tribunal prend sa décision après avoir déterminé s'il y a « [...] une indication raisonnable que des faits nouveaux pertinents et suffisants sont survenus depuis que les conclusions ou l'ordonnance ont été rendues ou qu'il y a eu un changement suffisant de la situation ayant débouché sur les conclusions ou l'ordonnance en question »⁴.

[9] Ces faits ou ce changement de situation doivent aussi être « [...] suffisamment impérieux et indiquer que, si un réexamen intermédiaire était effectué, il s'ensuivrait vraisemblablement la modification de l'ordonnance ou des conclusions du Tribunal ».⁵

[10] Le Tribunal conclut que les faits présentés dans la demande de CGC ne satisfont pas à cette norme (comme il en sera question plus en détail plus bas) et ne procédera donc pas au réexamen intermédiaire de ses conclusions.

⁴ *Certaines pièces d'attache* (24 octobre 2008), RD-2008-001 (TCCE) au par. 18; *Règles du Tribunal canadien du commerce extérieur*, DORS/91-499, version modifiée, règle 72.

⁵ *Extrusions d'aluminium* (12 septembre 2013), RD-2011-005 (TCCE) au par. 22; voir aussi *Tapis produit sur machine à touffeter* (21 août 2000), RD-2000-001 (TCCE) à la p. 3.

Un réexamen intermédiaire n'est pas justifié en l'instance

[11] La disposition qui fait l'objet de la demande, c.-à-d. le paragraphe 2(1.1) de la *LMSI*, qui vise les enquêtes de dommage et les réexamens, prévoit ce qui suit :

(1.1) 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

[...]

(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]

En l'espèce, le Tribunal n'est pas convaincu que les faits et les arguments présentés par CGC justifient un réexamen intermédiaire.

[12] Même selon l'hypothèse que les faits décrits dans la demande de CGC peuvent être considérés comme un changement des conditions d'approvisionnement provenant de l'extérieur du marché régional au Canada (ce qui, au vu des données sur les expéditions vers la fin de la période d'enquête originale, est contestable), il ne s'agit pas d'un changement suffisamment important et il ne mènerait vraisemblablement pas à l'annulation des conclusions.

[13] Le Tribunal a directement traité de l'interprétation correcte de ces dispositions dans les motifs de sa décision sur l'enquête de dommage. Les parties s'opposant à la plainte niaient l'existence d'un marché régional en mettant de l'avant un argument semblable à celui présenté par la demanderesse en l'espèce. Le Tribunal a justifié son rejet de cet argumentaire comme suit :

Les parties s'opposant à la plainte soutiennent également que le Tribunal devrait fonder son analyse relative à l'existence d'un marché régional sur les données pendant et après la période d'enquête. Elles soutiennent que la demande dans l'[O]uest du Canada a changé après l'imposition des droits provisoires, ce qui a entraîné d'importantes entrées de plaques de plâtre provenant de l'est du Canada. Elles allèguent que, sur cette base « dynamique », le Tribunal devrait conclure qu'il n'existe pas de marché régional dans l'[O]uest du Canada. Bien que le Tribunal ne traite pas l'analyse de l'existence d'un marché régional comme s'il s'agissait d'un exercice purement mathématique s'appuyant entièrement sur la période d'enquête (en effet, on dit parfois que cette analyse « relève plutôt de l'art que de la science »), il rejette la proposition susmentionnée des parties s'opposant à la plainte.

[...]

De plus, une analyse « dynamique » pour déterminer s'il existe un marché régional devient une prophétie qui se réalise d'elle-même après l'imposition de droits provisoires, c'est-à-dire dans une situation dont la dynamique tendra généralement à masquer l'apparence d'un marché régional. Il en est ainsi parce que les entrées (les expéditions de marchandises du Canada de l'extérieur du marché régional) augmentent généralement lorsque les prix montent, comme cela a été le cas en l'espèce. Cela est une conséquence des droits. La prise en compte des effets de ce phénomène lorsqu'il s'agit de déterminer s'il existe un marché régional contrecarrerait l'objet même du paragraphe 2(1) de la *LMSI* et serait donc malavisée. *La méthode appropriée consiste à examiner le comportement du marché en l'absence de droits*⁶.

[Notes de bas de page omises; nos italiques]

[14] De l'avis du Tribunal, et comme il l'a déjà énoncé dans sa décision sur l'enquête de dommage, le fait que les acteurs commerciaux visés puissent être obligés d'ajuster leurs activités d'affaires, y compris en vendant des produits de leurs installations canadiennes au lieu de produits provenant de leurs installations dans les pays visés, est une conséquence attendue des ordonnances antidumping. La protection antidumping, qui n'est pas censée être permanente, est en fait le *résultat* de l'existence d'un marché régional.

[15] Dans ce contexte, ce n'est que lorsque les changements des conditions d'approvisionnement régional sont suffisamment détachés de l'existence de la mesure antidumping, et qu'il est établi qu'ils sont le résultat de l'évolution normale du marché et des conditions économiques existant au moment de l'examen initial, que le Tribunal pourrait conclure que les fondements de l'évaluation initiale de dommage ont changé, qu'il est possible qu'il n'existe plus de marché régional pour les marchandises et que la protection pourrait, dans une certaine mesure, ne plus avoir de raison d'être.

[16] En l'espèce, CGC n'a présenté aucun élément de preuve indiquant que les expéditions de l'Est du Canada vers l'Ouest du Canada seraient le résultat d'un autre facteur que l'imposition de droits antidumping sur les marchandises en cause. Par ailleurs, elle n'a présenté aucune preuve selon laquelle ces expéditions continueraient en l'absence de droits. Au contraire, on lit ce qui suit dans la demande de CGC :

Avant que soient imposés les droits sur les panneaux muraux, CGC fournissait principalement à ses clients de l'Ouest du Canada des panneaux muraux fabriqués dans les installations de sa société sœur établie dans le Pacific Northwest et le Midwest américains. En effet, il est plus rentable de produire les plaques de plâtre dans ces usines et de les expédier aux clients de CGC dans l'Ouest du Canada⁷.

[Traduction]

[17] CGC ne fait état dans sa demande d'aucun changement à cette dynamique de marché qui soit indépendant de l'existence de la mesure antidumping (c'est-à-dire un changement attribuable aux conditions normales du marché et de l'économie plutôt qu'à l'existence de la protection).

⁶ *Plaques de plâtre* (4 janvier 2017), NQ-2016-002 (TCCE) aux par. 59, 61.

⁷ Pièce RD-2020-003-01 à la p. 15.

[18] Les conclusions du Tribunal quant à l'existence d'un marché régional ne concernaient pas une situation temporaire. Ce serait une erreur de conclure maintenant à l'absence d'un marché régional en fonction de réalités qui ne dépendent pas des conditions normales ou régulières de ce marché, et semblent simplement refléter des circonstances, idéalement temporaires, attribuables à la protection antidumping.

[19] La position de CGC se fonde essentiellement sur l'utilisation du présent dans la disposition pertinente, qui prévoit que « [...] 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]. Le Tribunal n'est pas convaincu par cette logique. La disposition doit être lue dans le contexte du régime de la *LMSI*.

[20] Le paragraphe 2(1.1) de la *LMSI* établit les bases en fonction desquelles, dans certaines circonstances, une analyse de dommage a lieu. Il définit les limites géographiques du marché dont les conditions seront examinées. Dans le cadre d'une enquête de dommage, ce marché existe en l'absence de protection antidumping, c'est-à-dire que les conditions du marché ne sont pas sous l'effet de cette protection. Si une protection antidumping est accordée aux producteurs nationaux de ce marché régional, c'est en fonction du dumping qui a lieu dans ces conditions. Selon la *LMSI*, la protection antidumping est en vigueur pour la durée de l'ordonnance. Il n'y a aucune raison d'attribuer la satisfaction de la demande dans ce contexte à une situation passagère ni à quelque circonstance temporaire. Comme susmentionné, l'ordonnance n'est pas réexaminée à moins que des changements de circonstances d'une importance suffisante portent à croire qu'un réexamen entraînerait vraisemblablement l'annulation de l'ordonnance ou des conclusions du Tribunal.

[21] Le Tribunal examine généralement la présence de dommage sur une période d'enquête de trois ans afin d'éviter de rendre des conclusions fondées sur des données passagères attribuables à l'imposition de droits provisoires. Les conclusions du Tribunal sur l'existence d'un marché régional se fondent sur une période de trois ans, plus une demi-année additionnelle. C'est en fonction du contexte de cette période d'enquête qu'il a tiré ses conclusions.

[22] Nonobstant l'augmentation invoquée des expéditions en cause depuis l'enquête de dommage, il n'existe pas le moindre élément de preuve faisant état d'un changement de circonstances. Le Tribunal ne constate aucun changement structurel des conditions qui l'avaient mené à conclure à l'existence d'un dommage dans l'enquête de dommage, et estime qu'il ne dispose pas de faits suffisants pour justifier un réexamen intermédiaire.

[23] Conformément à ce qui précède, CGC n'a pas convaincu le Tribunal qu'il existe des indications raisonnables selon lesquelles il n'existe plus un marché régional pour les marchandises en cause et les marchandises similaires, et que ce changement mènerait vraisemblablement à l'annulation des conclusions. Par conséquent, le Tribunal n'est pas convaincu du bien-fondé de procéder à un réexamen intermédiaire.

DÉCISION

[24] Aux termes des paragraphes 76.01(3) et 76.01(4) de la *LMSI*, le Tribunal a décidé de ne pas procéder au réexamen intermédiaire de ses conclusions.

Serge Fréchette

Serge Fréchette

Membre président

Randolph W. Heggart

Randolph W. Heggart

Membre

Cheryl Beckett

Cheryl Beckett

Membre