



Tribunal canadien du
commerce extérieur

Canadian International
Trade Tribunal

TRIBUNAL CANADIEN
DU COMMERCE
EXTÉRIEUR

Dumping et subventionnement

DÉCISION ET MOTIFS

Enquête préliminaire de dommage
PI-2021-005

Certains matelas

*Décision rendue
le lundi 25 avril 2022*

*Motifs rendus
le mardi 10 mai 2022*

TABLE DES MATIÈRES

DÉCISION PROVISOIRE DE DOMMAGE.....	i
EXPOSÉ DES MOTIFS	1
INTRODUCTION	1
DÉFINITION DU PRODUIT	2
LA DÉCISION DE L'ASFC D'OUVRIER UNE ENQUÊTE.....	2
CADRE LÉGISLATIF.....	3
Facteurs relatifs au dommage et paramètres du cadre d'analyse	4
MARCHANDISES SIMILAIRES ET CATÉGORIES DE MARCHANDISES	4
BRANCHE DE PRODUCTION NATIONALE.....	5
CUMUL CROISÉ.....	7
ANALYSE DE DOMMAGE.....	7
Période visée par l'analyse	7
Volume des importations de marchandises sous-évaluées et subventionnées.....	8
Effets sur les prix des marchandises similaires	9
Incidence sur la branche de production nationale.....	10
MENACE DE DOMMAGE.....	13
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 :

CERTAINS MATELAS

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* (LMSI), a procédé à une enquête préliminaire de dommage afin de déterminer si les éléments de preuve indiquent, de façon raisonnable, que le dumping et le subventionnement des matelas, surmatelas et matelas devant être utilisés et incorporés dans des meubles, sans égard à la taille et au type de noyau, originaires ou exportés de la République populaire de Chine, qu'ils soient importés séparément ou dans un ensemble avec un sommier, un surmatelas, ou les deux (les marchandises en cause), ont causé un dommage ou un retard ou menacent de causer un dommage. Sont exclus des marchandises en cause :

- a) les matelas pour animaux de compagnie;
- b) les matelas qui sont incorporés dans des meubles et qui sont visés par les conclusions du Tribunal canadien du commerce extérieur dans NQ-2021-002;
- c) les sommiers;
- d) les matelas de futon touffeté sans ressorts ni mousse;
- e) les matelas de camping;
- f) les matelas de civière ou de brancard;
- g) les matelas sur mesure pour bateaux, véhicules récréatifs ou autres véhicules;
- h) les lits pneumatiques;
- i) les lits d'eau;
- j) et les surmatelas de moins de trois pouces d'épaisseur.

La présente enquête préliminaire de dommage fait suite à l'avis en date du 24 février 2022, selon lequel le président de l'Agence des services frontaliers du Canada avait ouvert des enquêtes concernant les présumés dumping et subventionnement dommageables des marchandises en cause.

Aux termes du paragraphe 37.1(1) de la LMSI, le Tribunal détermine que les éléments de preuve indiquent, de façon raisonnable, que le dumping et le subventionnement des marchandises en cause ont causé un dommage à la branche de production nationale.

Randolph W. Heggart

Randolph W. Heggart

Membre président

Cheryl Beckett

Cheryl Beckett

Membre

Frédéric Seppey

Frédéric Seppey

Membre

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

Membres du Tribunal :	Randolph W. Heggart, membre président Cheryl Beckett, membre Frédéric Seppey, membre
Personnel du Secrétariat du Tribunal :	Helen Byon, conseillère juridique principale Sarah Shinder, conseillère juridique Shawn Jeffrey, analyste principal Rebecca Campbell, analyste Chelsea Lappin, analyste Morgan Oda, agente du greffe

PARTICIPANTS :

	Conseillers/représentants
Restwell Mattress Co. Ltd.	Christopher J. Kent Christopher J. Cochlin Andrew M. Lanouette Michael Milne Cynthia Wallace E. Melisa Celebican Jordan Lebold Alexander Hobbs Jan M. Nitoslawski Hugh Seong Seok Lee
Syndicat des Métallos	Craig Logie Christopher Somerville Mark Rowlinson Raghav Jain
Restonic Mattresses	David Grange
SSH Bedding Canada Co.	Tom Allen
Park Avenue Furniture Corporation et Satpanth Capital Inc.	Alykhan Sunderji
1369874 Ontario Inc. s/n Galaxy Bedding and Furniture	Vishal Salwan
United Sleep Products	Gerald Schmidt

Veillez adresser toutes les communications à :

La greffière adjointe
Téléphone : 613-993-3595
Courriel : tcce-citt@tribunal.gc.ca

EXPOSÉ DES MOTIFS

INTRODUCTION

[1] Le 20 décembre 2021, les plaignantes, Restwell Mattress Co. Ltd. (Restwell) et le Syndicat des Métallos, ont déposé une plainte auprès de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) dans laquelle elles alléguaient que le dumping et le subventionnement de certains matelas originaires ou exportés de la République populaire de Chine (Chine) (les marchandises en cause) avaient causé un dommage ou menaçaient de causer un dommage à la branche de production nationale. La plainte est également appuyée par d'autres producteurs nationaux (les producteurs à l'appui). Toutefois, leur identité et leur statut de parties appuyant la plainte ont été désignés comme confidentiels¹.

[2] Le 24 février 2022, l'ASFC a ouvert une enquête à l'égard du dumping et du subventionnement des marchandises en cause conformément au paragraphe 31(1) de la Loi sur les mesures spéciales d'importation (LMSI)².

[3] À la suite de la décision de l'ASFC d'ouvrir une enquête, le 25 février 2022, le Tribunal canadien du commerce extérieur a ouvert son enquête préliminaire de dommage aux termes du paragraphe 34(2) de la LMSI afin de déterminer si les éléments de preuve indiquent, de façon raisonnable, que le dumping et le subventionnement des marchandises en cause ont causé un dommage ou menacent de causer un dommage à la branche de production nationale³.

[4] Des avis de participation ont été reçus de Restwell, du Syndicat des Métallos, de SSH Bedding Canada Co., de Restonic Mattresses, de Park Avenue Furniture Corporation et Satpanth Capital Inc., de 1369874 Ontario Inc. s/n Galaxy Bedding and Furniture, et de United Sleep Products. Au cours de la procédure, aucune autre observation n'a été déposée par l'une ou l'autre des parties.

[5] Le 25 avril 2022, le Tribunal a déterminé qu'il y avait des éléments de preuve qui indiquaient, de façon raisonnable, que le dumping et le subventionnement des marchandises en cause avaient causé un dommage à la branche de production nationale. Les motifs de cette décision sont les suivants.

¹ L'identité des producteurs nationaux appuyant la plainte, telle qu'elle est indiquée dans la plainte, fait partie du dossier de l'ASFC transféré au Tribunal aux fins de la présente enquête préliminaire de dommage et a été désignée comme étant confidentielle. Le Tribunal fait remarquer que le caviardage considérable de l'identité des producteurs nationaux appuyant la plainte pourrait empêcher le Tribunal de fournir des motifs publics adéquats pour sa décision dans le cadre de l'enquête définitive de dommage. Le Tribunal est une cour d'archives et, à ce titre, il s'efforce de verser le plus de renseignements possible au dossier public. Le Tribunal s'attend à ce que les parties qui se présentent devant lui respectent les exigences des articles 46 et 47 de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur* concernant la désignation de renseignements comme confidentiels, ainsi que les Lignes directrices du Tribunal sur la confidentialité qui, entre autres, énoncent les renseignements qui sont habituellement considérés comme publics ou confidentiels.

² L.R.C. (1985), ch. S-15.

³ Comme la branche de production nationale est déjà établie, le Tribunal n'est pas tenu d'examiner la question du retard.

DÉFINITION DU PRODUIT

[6] L'ASFC a défini les marchandises en cause comme suit :

Matelas, surmatelas et matelas devant être utilisés et incorporés dans des meubles, sans égard à la taille et au type de noyau, originaires ou exportés de la République populaire de Chine, qu'ils soient importés séparément ou dans un ensemble avec un sommier, un surmatelas, ou les deux⁴.

[7] L'ASFC a exclu les marchandises suivantes de sa définition :

- a) les matelas pour animaux de compagnie;
- b) les matelas qui sont incorporés dans des meubles et qui sont visés par les conclusions du Tribunal canadien du commerce extérieur dans NQ-2021-002;
- c) les sommiers;
- d) les matelas de futon touffeté sans ressorts ni mousse;
- e) les matelas de camping;
- f) les matelas de civière ou de brancard;
- g) les matelas sur mesure pour bateaux, véhicules récréatifs ou autres véhicules;
- h) les lits pneumatiques;
- i) les lits d'eau;
- j) et les surmatelas de moins de trois pouces d'épaisseur⁵.

LA DÉCISION DE L'ASFC D'OUVRIR UNE ENQUÊTE

[8] L'ASFC a ouvert une enquête aux termes du paragraphe 31(1) de la LMSI puisqu'elle était d'avis que des éléments de preuve indiquaient que les marchandises en cause avaient fait l'objet de dumping et de subventionnement et qu'ils indiquaient, de façon raisonnable, que le dumping et le subventionnement avaient causé un dommage ou qu'ils menaçaient de causer un dommage à la branche de production nationale⁶.

[9] À l'aide des données pour la période du 1er octobre 2020 au 30 septembre 2021, l'ASFC a estimé que les marchandises en cause avaient été sous-évaluées par une marge de 249 p. 100, exprimée en pourcentage du prix à l'exportation. Pour la même période, l'ASFC a estimé que les marchandises en cause étaient subventionnées au taux de 226 p. 100, exprimée en pourcentage du prix à l'exportation⁷.

⁴ Pièce PI-2021-005-02.09 aux p. 1, 2.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.* à la p. 1.

⁷ Pièce PI-2021-005-05 aux par. 76, 96.

CADRE LÉGISLATIF

[10] 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 cause] a causé un dommage ou un retard ou menace de causer un dommage ».

[11] L'expression « indiquent, de façon raisonnable » n'est pas définie dans la LMSI, mais elle est comprise comme signifiant que les éléments de preuve n'ont pas à être « concluants ou probants selon la prépondérance des probabilités »⁸ [traduction]. La norme de preuve requise 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 LMSI⁹.

[12] Les éléments de preuve recueillis lors de la phase préliminaire de la procédure ont tendance à être beaucoup moins détaillés et exhaustifs que ceux recueillis lors d'une enquête définitive de dommage. Tous les éléments de preuve ne sont pas disponibles à la phase préliminaire. En conséquence, la preuve ne peut être évaluée dans la même mesure que dans une enquête définitive de dommage. À cette étape de la procédure prévue par la LMSI, le rôle du Tribunal est d'évaluer s'il y a suffisamment d'éléments de preuve de dommage ou de menace de dommage causés par les marchandises en cause pour que l'ASFC poursuive son enquête, alors qu'à l'étape de l'enquête définitive de dommage, le rôle du Tribunal est de déterminer si le dumping et le subventionnement des marchandises en cause ont causé un dommage ou menacent de causer un dommage, justifiant l'imposition d'une mesure corrective commerciale. Par conséquent, la norme de preuve requise par l'expression « indiquent, de façon raisonnable » pour ce qui est du dommage ou de la menace de dommage n'exige pas que les éléments de preuve soient aussi nombreux que ceux qui sont nécessaires pour satisfaire au seuil plus élevé sur le plan de la fiabilité et de la force probante qui est établi dans le contexte d'une enquête définitive de dommage¹⁰.

[13] Toutefois, l'issue d'une enquête préliminaire de dommage ne doit pas être tenue pour acquise¹¹. De simples affirmations ne sont pas suffisantes¹². Le Tribunal doit être convaincu qu'il existe des éléments de preuve positifs et suffisants au dossier pour appuyer une décision provisoire de dommage ou de menace de dommage. Ces éléments de preuve doivent répondre aux exigences de la LMSI et aux facteurs pertinents du *Règlement sur les mesures spéciales d'importation* (Règlement)¹³. Dans des affaires antérieures, le Tribunal a affirmé que la norme de preuve requise

⁸ *Ronald A. Chisholm Ltd. v. Deputy M.N.R.C.E.* (1986), 11 CER 309 (FCTD) [en anglais seulement].

⁹ *Tiges de pompage* (17 juillet 2018), PI-2018-001 (TCCE) au par. 11; *Certains éléments d'acier de fabrication industrielle* (10 novembre 2016), PI-2016-003 (TCCE) au par. 13.

¹⁰ *Certains sièges rembourrés pour usage domestique* (19 février 2021), PI-2020-007 (TCCE) [SRUD PI] au par. 15.

¹¹ *Barres d'armature pour béton* (12 août 2014), PI-2014-001 (TCCE) aux par. 18–19.

¹² Selon 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'autorité chargée de l'enquête doit examiner l'exactitude et l'adéquation des éléments de preuve fournis dans le cadre d'une plainte de dumping afin de déterminer s'il y a des éléments de preuve suffisants pour justifier l'ouverture d'une enquête, et doit rejeter une plainte ou clore une enquête dès que l'autorité chargée de l'enquête est convaincue que les éléments de preuve relatifs au dumping ou au dommage ne sont pas suffisants. L'article 5 précise également que de simples affirmations, non étayées par des éléments de preuve pertinents, ne pourront pas être jugées suffisantes pour satisfaire aux prescriptions de cette disposition.

¹³ DORS/84-927.

par l'expression « indiquent, de façon raisonnable » est respectée lorsque, à la lumière de la preuve au dossier, les allégations tiennent le coup après un examen quelque peu approfondi, même si la thèse de la cause ne semble pas convaincante ou irréfutable¹⁴.

Facteurs relatifs au dommage et paramètres du cadre d'analyse

[14] Afin d'en arriver à sa décision provisoire, le Tribunal tient compte des facteurs de dommage et de menace de dommage prévus à l'article 37.1 du Règlement, y compris le volume des importations de marchandises sous-évaluées et subventionnées, l'effet des marchandises sous-évaluées et subventionnées sur le prix des marchandises similaires, l'incidence économique des marchandises sous-évaluées et subventionnées sur la situation de la branche de production nationale et, s'il existe un dommage ou une menace de dommage, la question de savoir s'il existe un lien de causalité entre le dumping et le subventionnement des marchandises et le dommage ou la menace de dommage.

[15] Cependant, avant d'examiner s'il y a preuve de dommage et de menace de dommage, le Tribunal doit définir certains paramètres du cadre d'analyse. Plus précisément, le Tribunal doit déterminer quelles marchandises produites par la branche de production nationale constituent des « marchandises similaires » par rapport aux marchandises en cause, s'il existe plus d'une catégorie de marchandises et quelle branche de production nationale produit ces marchandises similaires. Cette exigence découle du paragraphe 2(1) de la LMSI, du fait qu'un « dommage » s'entend d'un « dommage sensible causé à une branche de production nationale ».

MARCHANDISES SIMILAIRES ET CATÉGORIES DE MARCHANDISES

[16] Le paragraphe 2(1) de la LMSI définit les « marchandises similaires » par rapport aux autres marchandises de la façon suivante :

- 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.

[17] Pour trancher la question des marchandises similaires et celle de savoir s'il y a plus d'une catégorie de marchandises, le Tribunal tient généralement compte d'un certain nombre de facteurs, y compris les caractéristiques physiques des marchandises (comme leur composition et leur apparence) et leurs caractéristiques de marché (comme la substituabilité, les prix, les circuits de distribution, les utilisations finales et la question de savoir si elles répondent aux mêmes besoins des clients)¹⁵.

[18] Selon la plainte, les matelas importés de la Chine et les matelas produits au pays sont aisément substituables les uns aux autres. En outre, les producteurs nationaux fabriquent ou ont la capacité de fabriquer la gamme complète de produits inclus dans les marchandises en cause. À cet égard, les plaignantes font valoir que les importations en cause et les matelas produits au pays visés par la définition du produit sont fabriqués à partir de matériaux similaires, à savoir les ressorts, la mousse et le couil, et sont produits selon les tailles communes suivantes, entre autres : lit de bébé,

¹⁴ *SRUD PI* au par. 16. Voir, par exemple, *Silicium métal* (21 juin 2013), PI-2013-001 (TCCE) au par. 16; *Modules muraux unitisés* (3 mai 2013), PI-2012-006 (TCCE) au par. 24; *Transformateurs à liquide diélectrique* (22 juin 2012), PI-2012-001 (TCCE) au par. 86.

¹⁵ Voir, par exemple, *Raccords de tuyauterie en cuivre* (19 février 2007), NQ-2006-002 (TCCE) au par. 48.

simple, simple très long, double, grand lit, très grand, très grand lit Hong Kong et très grand lit California. Les éléments de preuve indiquent que tant les marchandises en cause que les marchandises similaires produites au pays sont vendues dans tous les segments de marché¹⁶.

[19] La preuve non-contredite indique également que les matelas produits au pays et les importations en cause se font concurrence dans les mêmes circuits de distribution. Les matelas produits au pays et les importations en cause sont vendus aux détaillants pour les vendre aux utilisateurs finaux directement (dans le cas des grands détaillants) ou par l'intermédiaire de groupes d'achat (dans le cas de petits magasins de meubles et de petits magasins de détail indépendants et régionaux)¹⁷.

[20] Par conséquent, le Tribunal conclut que les matelas produits au pays qui sont de même description que les marchandises en cause sont des « marchandises similaires » aux marchandises en cause et qu'il n'existe qu'une seule catégorie de marchandises.

BRANCHE DE PRODUCTION NATIONALE

[21] Le paragraphe 2(1) de la LMSI définit la « branche de production nationale » comme suit :

[...] l'ensemble des producteurs nationaux des 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. Peut toutefois en être exclu le producteur national qui est lié à un exportateur ou à un importateur de marchandises sous-évaluées ou subventionnées, ou qui est lui-même un importateur de telles marchandises.

[22] Dans le cadre de la présente enquête préliminaire de dommage, le Tribunal doit donc déterminer si les éléments de preuve indiquent, de façon raisonnable, qu'un dommage a été causé ou menace d'être causé à l'ensemble des producteurs nationaux ou aux producteurs nationaux dont la production constitue une proportion majeure de la production collective nationale des marchandises similaires. L'expression « proportion majeure » n'est pas définie dans la LMSI. Toutefois, elle a été interprétée comme signifiant une proportion importante, sérieuse ou considérable de la production collective nationale de marchandises similaires, et pas forcément une majorité¹⁸.

[23] En examinant la question de savoir si la production collective de la production nationale constitue une « proportion majeure », le Tribunal a antérieurement examiné le niveau de fragmentation dans la branche de production. Dans *SRUD PI*, le Tribunal a souligné la conclusion de l'Organe d'appel de l'OMC¹⁹ selon laquelle, dans le cas d'une branche de production fragmentée avec de nombreux producteurs, une proportion majeure peut, en fait, être une proportion plus petite que dans le cas d'une branche de production concentrée. Par conséquent, le Tribunal a conclu qu'il était raisonnable d'accepter qu'une proportion majeure puisse être inférieure à ce qu'elle est dans un cas normal. Puisque la branche de production nationale dans ce cas était très fragmentée, le Tribunal

¹⁶ Pièce PI-2021-005-03.01 (protégée) aux p. 114, 3080, 3081.

¹⁷ Pièce PI-2021-005-02.01 à la p. 2838; pièce PI-2021-005-03.01 (protégée) aux p. 3077-3079.

¹⁸ *Japan Electrical Manufacturers Assoc. c. Canada (Tribunal antidumping)*, [1982] 2 CF 816 (CAF).

¹⁹ Rapport de l'Organe d'appel de l'OMC, *CE - Pièces d'attache (Chine)*, WT/DS397/AB/R aux par. 415-416.

a conclu qu'une proportion supérieure à 20 p. 100 de la production collective nationale constituait une proportion majeure²⁰.

[24] Afin d'appuyer leur thèse selon laquelle la branche de production nationale de matelas est fragmentée, les plaignantes ont fait référence aux Statistiques relatives à l'industrie canadienne ayant trait à la fabrication de matelas (33791) publiées par le ministère de l'Innovation, Sciences et Développement économique Canada. Selon ce document, il y a un total de 58 producteurs dans l'ensemble du Canada qui comptent au moins 5 employés et 11 grands producteurs qui comptent au moins 100 employés. De plus, il y a 39 producteurs qui comptent moins de 5 employés²¹.

[25] Selon les estimations confidentielles du pourcentage de la production collective nationale et des ventes nationales totales faites à partir de la production totale représentée par Restwell et les producteurs à l'appui²², les plaignantes ont soutenu que le seuil d'une proportion majeure de la branche de production nationale est respecté.

[26] Le Tribunal a examiné les éléments de preuve versés aux dossiers public et confidentiel par les plaignantes compte tenu des facteurs pertinents. En ce qui concerne les ventes nationales de la production nationale, la plainte comprenait des volumes estimés des ventes provenant de la production nationale pour Restwell et les producteurs à l'appui, y compris une estimation pour l'ensemble de la branche de production nationale. Bien que la plainte comprenait des données limitées sur les ventes concernant Restwell et les producteurs à l'appui, seuls Restwell et deux des producteurs à l'appui ont fourni des données sur les prix et les finances. De l'avis du Tribunal, en plus des données sur les ventes, les données sur les prix et les finances sont nécessaires afin que le Tribunal puisse évaluer les effets sur les prix qui pourraient être attribuables aux marchandises en cause et leur incidence sur le rendement financier, soit un indicateur clé du dommage. Étant donné que les données sur ces indicateurs ne sont disponibles qu'à ce stade à l'égard de Restwell et deux des producteurs à l'appui, le Tribunal déterminera si ces trois sociétés constituent une proportion majeure de la branche de production nationale.

[27] Selon les éléments de preuve versés au dossier et en tenant compte de la nature fragmentée de la branche de production canadienne, le Tribunal est convaincu à ce stade que Restwell et les deux producteurs à l'appui qui ont fourni leurs données sur les ventes, les prix et les finances représentent une proportion majeure de la production collective nationale des marchandises similaires. Cette proportion correspond généralement à la proportion des ventes nationales provenant de la production nationale selon l'estimation de l'ASFC du total des ventes nationales²³. Si l'ASFC rend une décision provisoire de dumping ou de subventionnement, le Tribunal recueillera les données d'autres producteurs nationaux pendant l'enquête définitive de dommage et, par conséquent, la composition de la branche de production nationale sera examinée de nouveau.

²⁰ *SRUD PI* aux par. 44, 45.

²¹ Pièce PI-2021-005-02.01 aux p. 33, 200.

²² Pièce PI-2021-005-03.01 (protégée) aux p. 38, 39, 3350, 3357.

²³ À l'aide des volumes de production nationale et des ventes nationales de Restwell et des deux producteurs à l'appui et de l'estimation du volume de la production nationale collective figurant dans la plainte, le Tribunal a estimé le volume de production des trois producteurs en tant que proportion de la production nationale collective et leur proportion du volume des ventes nationales en tant que proportion des ventes totales provenant de la production nationale. Le Tribunal a comparé ces ratios au volume des ventes nationales de Restwell et des deux producteurs à l'appui en tant que proportion du volume total estimé des ventes nationales de l'ASFC. Pièce PI-2021-005-03.01 (protégée) aux p. 3350, 3357; pièce PI-2021-03.18 à la p. 14.

[28] Par conséquent, dans le cadre de l'enquête préliminaire de dommage, le Tribunal tiendra compte de l'incidence des marchandises en cause sur les trois producteurs considérés comme constituant la branche de production nationale.

CUMUL CROISÉ

[29] Lorsque des marchandises en cause provenant d'une même source sont à la fois sous-évaluées et subventionnées, le Tribunal considère qu'il n'est pas nécessaire ni possible de démêler les effets du subventionnement de ceux du dumping²⁴. Le Tribunal analysera donc les effets cumulatifs du dumping et du subventionnement des marchandises dans la présente enquête préliminaire.

ANALYSE DE DOMMAGE

Période visée par l'analyse

[30] La preuve des plaignantes concernant le dommage visait la période de 2017 à 2020 et les trois premiers trimestres de 2020 (période intermédiaire de 2020) et 2021 (période intermédiaire de 2021). Les plaignantes ont soutenu que cette période d'analyse permettrait au Tribunal d'évaluer les données pour trois années complètes qui n'ont pas été touchées par la pandémie de COVID-19. Tel qu'il sera discuté ci-après, la preuve des plaignantes ayant trait aux importations des marchandises en cause était fondée sur les données sur les importations ajustées de Statistique Canada.

[31] Toutefois, l'analyse de l'ASFC vise la période de 2018 à 2020 et la période intermédiaire de 2021. Aucune donnée n'a été incluse dans l'analyse de l'ASFC pour la période comparative, soit la période intermédiaire de 2020.

[32] Le Tribunal se fie habituellement aux estimations de l'ASFC à l'étape de l'enquête préliminaire, car l'ASFC a accès à de meilleures données que les plaignantes. Par conséquent, les renseignements dont dispose l'ASFC sont en général plus précis que les données que peuvent fournir les plaignantes²⁵. À cet égard, le Tribunal fait remarquer que l'ASFC a peaufiné les données sur les importations et, selon les réponses à sa demande permanente de renseignements, les données supplémentaires sur la production provenant de plusieurs producteurs nationaux. Toutefois, afin de parvenir à sa décision quant à savoir s'il existe une indication raisonnable de dommage en fonction des éléments de preuve disponibles, le Tribunal se fie aux données sur les ventes, les prix et les finances fournies dans la plainte dans la mesure où elles se rapportent à la branche de production nationale, telle qu'elle est définie ci-dessus. Le Tribunal conclut que ces données, les données sur les importations ajustées de Statistique Canada, ainsi que les déclarations écrites de la branche de production nationale, donnent au Tribunal des données suffisamment fiables pour effectuer un examen d'une période plus vaste, y compris un plus grand nombre de points de données concernant l'état de la branche de production nationale (c'est-à-dire, les données visaient trois années complètes avant la pandémie de COVID-19). Cela dit, dans la mesure du possible, le Tribunal a également pris note des tendances pertinentes fondées sur les données de l'ASFC.

²⁴ Voir, par exemple, *Feuilles d'acier résistant à la corrosion* (7 janvier 2020), PI-2019-002 (TCCE) au par. 36.

²⁵ Voir, par exemple, *Tôles fortes* (27 juillet 2020), PI-2020-001 (TCCE) au par. 26; *Certains petits transformateurs de puissance* (14 juin 2021), PI-2021-001 (TCCE) au par. 65.

Volume des importations de marchandises sous-évaluées et subventionnées

[33] Les plaignantes ont soutenu que les marchandises en cause avaient été importées selon des volumes importants et croissants en quantité absolue et par rapport à la production et à la consommation nationales.

[34] Les tendances des volumes d'importation des marchandises en cause présentées dans la plainte étaient fondées sur les données sur les importations ajustées de Statistique Canada²⁶. Les volumes en quantité absolue des importations des marchandises en cause ont augmenté de 2017 à 2019, mais ils ont baissé légèrement en 2020, ce qui correspond à une augmentation générale de 82 p. 100 pendant la période de quatre ans. Les importations des marchandises en cause ont baissé pendant la période intermédiaire de 2021 par rapport à la période intermédiaire de 2020, mais pas au même niveau de l'augmentation des importations au cours de la période de 2017 à 2020. Les marchandises en cause représentaient une part de 48 p. 100 des importations en 2017, passant à une part de 60 p. 100 en 2020. Les marchandises en cause correspondaient à une part de 54 p. 100 des importations pendant la période intermédiaire de 2021, par rapport à une part de 58 p. 100 pendant la période intermédiaire de 2020²⁷.

[35] Les tendances ci-dessus sont conformes aux estimations de l'ASFC, lesquelles indiquent une augmentation des importations des marchandises en cause de 2018 à 2020, mais dans une moindre mesure que celle constatée dans les données sur les importations des plaignantes²⁸.

[36] Selon les données sur les importations de Statistique Canada présentées par les plaignantes, la part relative des importations en cause en tant que proportion de la production nationale de la branche de production nationale a augmenté de 174 points de pourcentage de 2017 à 2020 et a baissé de 40 points de pourcentage pendant la période intermédiaire de 2021 par rapport à la période intermédiaire de 2020. Par rapport aux ventes nationales provenant de la production nationale de la branche de production nationale, les volumes d'importation des marchandises en cause ont augmenté de 181 points de pourcentage de 2017 à 2020 et ont baissé de 27 points de pourcentage de la période intermédiaire de 2020 à la période intermédiaire de 2021²⁹. Selon les données de l'analyse de la plainte de l'ASFC pour la période de 2018 à 2020, les ratios des importations par rapport aux ventes nationales provenant de la production nationale étaient moins élevés par rapport aux ratios fondés sur les données présentées dans la plainte, mais ils ont suivi les mêmes tendances³⁰.

[37] Selon les plaignantes, les tendances à la baisse des importations des marchandises en cause de 2020 à la période intermédiaire de 2021 peuvent s'expliquer par les effets de la pandémie de COVID-19, ce qui a donné lieu à la fermeture d'usines et à des perturbations dans la chaîne d'approvisionnement et des interruptions temporaires d'importations provenant de la Chine. Toutefois, à la fin de 2020, les importations chinoises ont commencé à se rétablir.

²⁶ Étant donné que les données d'importation peuvent englober des matelas pour animaux de compagnie et certains matelas de futons d'une valeur unitaire moyenne inférieure (qui sont exclus de la définition du produit), les plaignantes ont retiré les importations d'une valeur unitaire de 25 dollars ou moins des importations chinoises et de 50 dollars ou moins des autres pays. Pièce PI-2013-005-02.01 à la p. 89.

²⁷ Pièce PI-2021-005-02.01 aux p. 89-91, 487.

²⁸ Pièce PI-2021-005-03.18 (protégée) à la p. 14.

²⁹ Pièce PI-2021-005-03.01 (protégée) à la p. 3357; pièce PI-2021-005-02.01 à la p. 487.

³⁰ Pièce PI-2021-005-03.18 (protégée) à la p. 14.

[38] Après avoir examiné la preuve non-contredite versée au dossier, le Tribunal conclut qu'il existe une indication raisonnable d'une augmentation importante des importations des marchandises en cause en quantité absolue et par rapport à la production et à la consommation nationales.

Effets sur les prix des marchandises similaires

[39] Les plaignantes allèguent que, face aux marchandises en cause à bas prix, les prix de la branche de production nationale étaient sous-cotés de façon marquée. Elles allèguent en outre que même si les tendances moyennes relatives aux prix ne démontraient pas une baisse des prix³¹, les éléments de preuve ont démontré une compression des prix sous plusieurs formes.

[40] Selon les plaignantes, le prix constitue un facteur très déterminant dans les décisions d'achat des détaillants qui cherchent à réduire au minimum les coûts et à maximiser les marges de leurs ventes de matelas (qui représentent une grande majorité des achats) et qui affichent « les plus bas prix garantis » [traduction]. De plus, il existe un niveau élevé de transparence des prix sur le marché³².

[41] La plainte explique également que les frais de production (et, à leur tour, les prix de vente) sont touchés considérablement par la taille du matelas (lit de bébé, lit d'enfant, simple, double, grand, très grand, très grand lit Hong Kong, très grand lit California) et le type de noyau du matelas (mousse, ressorts, ou un hybride entre les deux, et les modèles avec ressorts comprenant des ressorts ensachés, bonnell, offset et continus). Il existe également d'autres options qui pourraient être incluses, comme le rembourrage, le matelassé et la couverture et le coutil. En raison de toutes ces options, aucun modèle précis en soi n'est unique ou ne représente une part significative du marché.

[42] Par conséquent, le Tribunal accepte que les questions relatives à la gamme de produits touchent vraisemblablement la comparabilité des valeurs unitaires moyennes. Si l'ASFC rend des décisions provisoires de dumping ou de subventionnement et le Tribunal procède à l'enquête définitive de dommage, le Tribunal recueillera les prix de produits de référence pour les marchandises en cause et les marchandises similaires produites au pays.

[43] De 2017 à 2020, la branche de production nationale a vu les prix de marchandises similaires augmenter d'une année à l'autre. Les prix des marchandises similaires pendant la période intermédiaire de 2021 étaient plus élevés par rapport à la période intermédiaire de 2020. Pendant la même période, après une augmentation des prix de vente des marchandises en cause de 2017 à 2018, les prix de vente des marchandises en cause ont connu une diminution d'une année à l'autre. Toutefois, les prix de vente des marchandises en cause étaient légèrement plus élevés pendant la période intermédiaire de 2021 par rapport à la période intermédiaire de 2020³³.

[44] Les éléments de preuve dans le dossier de la plainte démontrent que, sur une base globale annuelle moyenne, les prix de vente des marchandises en cause ont entraîné une sous-cotation marquée du prix des marchandises similaires produites au pays chaque année de 2017 à 2020. Une

³¹ Le Tribunal souligne que, après avoir au départ allégué une baisse des prix (voir la pièce PI-2021-005-02.01 au par. 178), les plaignantes ont soutenu plus tard dans la plainte que les tendances des prix moyens ne démontrent pas une baisse des prix (voir la pièce PI-2021-005-02.01 au par. 196).

³² Pièce PI-2021-005-02.01 aux p. 92, 93; pièce PI-2021-005-03.01 (protégée) aux p. 2928, 3082, 3083.

³³ Pièce PI-2021-005-02.01 à la p. 95; pièce PI-2021-005-02.01.A à la p. 488; pièce PI-2021-005-03.01 (protégée) aux p. 99, 3352.

sous-cotation marquée des prix est constatée pendant les périodes intermédiaires³⁴. De plus, les valeurs d'importation moyennes des marchandises en cause étaient systématiquement inférieures à la moitié des valeurs moyennes des importations provenant de pays non visés³⁵. Ces tendances étaient conformes aux valeurs unitaires moyennes légèrement plus élevées des marchandises en cause, selon les données de l'ASFC, pour la période de 2018 à 2020 et pendant la période intermédiaire de 2021³⁶.

[45] La plainte comprenait également des exemples concernant certains clients où il y a eu de la sous-cotation des prix et la perte de ventes de 2017 à 2020 en raison de la concurrence des marchandises en cause subie par la branche de production nationale³⁷.

[46] En ce qui concerne la compression des prix, de 2017 à 2020, le coût des marchandises vendues de la branche de production nationale a augmenté d'une année à l'autre. Entre-temps, le prix de vente moyen des marchandises similaires n'a pas augmenté dans la même mesure d'une année à l'autre pendant la même période. Les éléments de preuve démontrent que le ratio des coûts des marchandises vendues de la branche de production nationale par rapport aux ventes nettes a augmenté de 5 points de pourcentage de 2017 à 2021³⁸.

[47] Par conséquent, le Tribunal conclut que ces éléments de preuve indiquent, de façon raisonnable, que les prix des marchandises en cause ont entraîné une sous-cotation marquée des prix des marchandises similaires au cours de chacune des années de 2017 à la période intermédiaire de 2021 et ont comprimé les prix des marchandises similaires au cours de la même période.

Incidence sur la branche de production nationale

[48] Dans le cadre de son analyse aux termes 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 situation³⁹.

[49] 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 ou le subventionnement des marchandises en cause et le dommage subi selon l'incidence qu'ont sur la branche de production nationale le volume des marchandises sous-évaluées ou subventionnées et l'effet de ces marchandises sur les prix. Le critère qui s'applique consiste à se demander si les

³⁴ Les valeurs unitaires des importations visées et non visées par la plainte étaient les valeurs en douane tirées des données sur les importations de Statistique Canada. Voir la pièce PI-2021-005-02.01 à la p. 95; pièce PI-2021-005-02.01.A à la p. 488; pièce PI-2021-005-03.01 (protégée) aux p. 99, 3352.

³⁵ Pièce PI-2021-005-02.01 à la p. 93.

³⁶ Pièce PI-2021-005-03.18 (protégée) à la p. 27.

³⁷ Pièce PI-2021-005-03.01 (protégée) aux p. 113–115, 2937–2939, 3084–3094, 3333–3335.

³⁸ *Ibid.* à la p. 3352. Certains éléments de preuve confidentiels ont été présentés afin d'expliquer la hausse des coûts de production. Voir la pièce PI-2021-005-03.01 (protégée) aux p. 3309–3310. Dans le cadre de l'enquête définitive de dommage, le Tribunal pourra examiner cette question plus attentivement.

³⁹ Les facteurs et indices comprennent : « (i) tout déclin réel ou potentiel dans la production, les ventes, la part de marché, les bénéfices, la productivité, le rendement sur capital investi ou l'utilisation de la capacité de la branche de production, (ii) toute incidence négative réelle ou potentielle sur les liquidités, les stocks, les emplois, les salaires, la croissance ou la capacité de financement, (ii.1) l'importance de la marge de dumping des marchandises ou du montant de subvention octroyé pour celles-ci ».

éléments de preuve indiquent, de façon raisonnable, que le dumping ou le subventionnement des marchandises en cause a, *à lui seul*⁴⁰, causé un dommage.

[50] Les plaignantes ont allégué que, en raison des volumes accrus des marchandises en cause sur le marché canadien, d'une sous-cotation marquée des prix et d'une compression des prix, les producteurs nationaux ont subi un dommage sensible en ce qui concerne la part du marché, les ventes, la profitabilité, la production, l'utilisation de la capacité, les emplois, les opérations et le rendement des investissements.

[51] Comme expliqué ci-dessus, les plaignantes attribuent les diminutions des importations en 2020 aux problèmes temporaires liés à la chaîne d'approvisionnement causés par la pandémie. Ces perturbations à l'offre d'importation ont créé une occasion au cours de la dernière moitié de 2020 d'augmenter les ventes et d'améliorer la profitabilité, car les détaillants ont rouvert leurs portes et la demande des consommateurs a augmenté. Toutefois, étant donné que les importations de la Chine ont commencé à augmenter à la fin de 2020, le rendement financier de la branche de production nationale en 2021 a été affaibli⁴¹. Le Tribunal conclut que cela est corroboré en général par les éléments de preuve examinés ci-dessous.

[52] Selon les données figurant dans la plainte, la branche de production nationale a subi une perte de part du marché d'une année à l'autre de 2017 à 2020, avec une légère augmentation pendant la période intermédiaire de 2021 par rapport à la période intermédiaire de 2020. Entre-temps, la part du marché des importations en cause a augmenté d'une année à l'autre de 2017 à 2019 et a diminué légèrement en 2020 et pendant la période intermédiaire de 2021 par rapport à la période intermédiaire de 2020⁴². Ces tendances sont semblables aux estimations de l'ASFC pour les ventes totales de la production nationale de 2018 à 2020⁴³.

[53] De même, les éléments de preuve versés au dossier indiquent une diminution d'une année à l'autre des ventes de la production nationale de 2017 à 2020, avec une légère augmentation pendant la période intermédiaire de 2021 par rapport à la période intermédiaire de 2020⁴⁴. Comme indiqué ci-dessus, la branche de production nationale a connu une perte de ventes et de revenus selon des exemples concernant certains clients pour la période de 2017 à 2020.

[54] En ce qui concerne le rendement financier de la branche de production nationale au cours de la période pertinente, les éléments de preuve versés au dossier indiquent que la branche de production nationale a connu une profitabilité à la baisse tant en ce qui concerne la marge bénéficiaire brute que les niveaux de revenus nets de 2017 à 2019. Même s'il existe une certaine indication d'une profitabilité en valeur absolue selon la marge bénéficiaire brute et les niveaux de revenus nets en 2020, ainsi que pendant la période intermédiaire de 2021 par rapport à la période intermédiaire de 2020, le Tribunal fait remarquer que par rapport à la valeur des ventes nettes, la

⁴⁰ *Plaques de plâtre* (5 août 2016), PI-2016-001 (TCCE) au par. 44; *Fils machine de cuivre* (30 octobre 2006), PI-2006-002 (TCCE) aux par. 40, 43; *Fils d'acier galvanisés* (22 mars 2013), PI-2012-005 (TCCE) au par. 75; *Tubes en cuivre circulaires* (22 juillet 2013), PI-2013-002 (TCCE) au par. 82.

⁴¹ Pièce PI-2021-005-02.01 à la p. 103; pièce PI-2021-005-03.01 (protégée) aux p. 107, 3352.

⁴² Le calcul de la part de marché de la branche de production nationale effectué par le Tribunal repose sur les volumes de ventes nationales de Restwell et des deux producteurs à l'appui. Pièce PI-2021-005-03.01 (protégée) aux p. 3350, 3357.

⁴³ Pièce PI-2021-005-03.01 (protégée) à la p. 3357; pièce PI-2021-005-03.18 (protégée) à la p. 14.

⁴⁴ Pièce PI-2021-005-03.01 (protégée) à la p. 3357.

profitabilité au niveau de la marge brute a baissé pendant la période intermédiaire de 2021 par rapport à la période intermédiaire de 2020⁴⁵.

[55] Le Tribunal fait également remarquer que la branche de production nationale a connu, au cours de la période de 2017 à 2020, une baisse des niveaux de production et des taux d'utilisation de la capacité. Toutefois, la capacité pratique des usines a également baissé de manière notable de 2018 à 2020⁴⁶. Les éléments de preuve confidentiels ont décrit davantage la façon dont la concurrence avec les marchandises en cause a touché les activités de la branche de production nationale, ainsi que les stratégies utilisées par la branche de production nationale pour lui permettre de faire concurrence avec les marchandises en cause⁴⁷.

[56] L'emploi au sein de la branche de production nationale a également été touché de manière négative sous forme de mises à pied et de réduction de salaires de 2018 à 2020⁴⁸.

[57] La plainte comprend également des observations concernant les répercussions négatives des marchandises en cause sur les investissements et les investissements prévus. Cela a été corroboré par les éléments de preuve confidentiels⁴⁹.

[58] Après avoir examiné la preuve non-contredite versée au dossier et en tenant compte de la norme de preuve moins stricte qui s'applique au stade de l'enquête préliminaire, le Tribunal conclut qu'ils indiquent, de façon raisonnable, que la branche de production nationale a subi un dommage sensible.

[59] Les éléments de preuve examinés ci-dessus indiquent que, de 2017 à la période intermédiaire de 2021, il y avait des volumes importants de marchandises en cause à bas prix sur le marché canadien, qui ont sous-coté et comprimé de façon marquée les prix des marchandises similaires produites au pays. Dans l'ensemble, les éléments de preuve appuient les observations des plaignantes selon lesquelles, en raison de la disponibilité des marchandises en cause, la branche de production nationale a subi une perte de vente et de part du marché, ainsi qu'une dégradation de son rendement financier de 2017 à 2020. Les éléments de preuve indiquent également une baisse de la profitabilité pendant la période intermédiaire de 2021 qui est attribuable aux marchandises en cause. Enfin, le Tribunal conclut que les marchandises en cause ont eu une incidence négative sur l'emploi de 2018 à 2020. Si une enquête définitive de dommage est menée, le Tribunal examinera en outre si d'autres

⁴⁵ Pièce PI-2021-005-02.01 à la p. 103; pièce PI-2021-005-03.01 (protégée) aux p. 107, 3352.

⁴⁶ Pièce PI-2021-005-03.01 (protégée) aux p. 2933–2934, 3307, 3310, 3314, 3357. Le Tribunal prend note d'autres éléments de preuve concernant la réduction de la capacité de production des producteurs à l'appui qui ne font pas partie de la branche de production nationale. Les conclusions du Tribunal concernant l'incidence sur la production de la branche de production nationale ne tiennent pas compte de ces données. Voir, par exemple, la pièce PI-2021-005-03.01 (protégée) aux p. 168, 3328–3329.

⁴⁷ Pièce PI-2021-005-03.01 (protégée) aux p. 2933–2934.

⁴⁸ *Ibid.* aux p. 2934, 3307, 3333–3335. Le Syndicat des Métallos a également soutenu que le dommage causé par les marchandises en cause s'étendait aux droits de négociation des employés, aux pensions, à la formation et aux mesures de sécurité plus élevées, ainsi qu'aux protections contre les mises à pied et à d'autres avantages. En ce qui concerne ces observations, étant donné que le Tribunal conclut qu'il existe une indication raisonnable d'une incidence négative sur l'emploi, même selon une interprétation plus limitée du terme « emploi », il n'a pas besoin d'évaluer ces facteurs dans son évaluation de l'indication raisonnable de dommage. À cet égard, voir *Fournitures tubulaires pour puits de pétrole* (30 décembre 2020), RR-2019-006 (TCCE) à la note 175.

⁴⁹ Pièce PI-2021-005-03.01 (protégée) aux p. 112, 2933, 3316, 3317.

facteurs ont contribué à la dégradation du rendement économique de la branche de production nationale.

MENACE DE DOMMAGE

[60] À la lumière des conclusions selon lesquelles il existe une indication raisonnable que le dumping et le subventionnement des marchandises en cause ont causé un dommage, le Tribunal appliquera le principe de l'économie des ressources judiciaires et n'examinera pas s'il existe une indication raisonnable que le dumping et le subventionnement des marchandises en cause menacent de causer un dommage.

CONCLUSION

[61] Compte tenu de l'analyse qui précède, le Tribunal conclut que les éléments de preuve indiquent, de façon raisonnable, que le dumping et le subventionnement des marchandises en cause ont causé ou menacent de causer un dommage à la branche de production nationale.

Randolph W. Heggart

Randolph W. Heggart
Membre président

Cheryl Beckett

Cheryl Beckett
Membre

Frédéric Seppey

Frédéric Seppey
Membre