



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-2023-001

Certains mâts d'éoliennes

*Décision rendue
le mardi 20 juin 2023*

*Motifs rendus
le mercredi 5 juillet 2023*

TABLE DES MATIÈRES

DÉCISION PROVISOIRE DE DOMMAGE.....	i
EXPOSÉ DES MOTIFS	1
INTRODUCTION	1
QUESTION PRÉLIMINAIRE : PARTICIPATION DU MEIE ET ACCÈS DES AVOCATS AU DOSSIER PROTÉGÉ	1
Le MEIE est une partie intéressée	4
Accès des avocats du gouvernement provincial au dossier confidentiel.....	4
DÉFINITION DU PRODUIT	6
LA DÉCISION DE L'ASFC D'OUVRIER LES ENQUÊTES	7
CADRE LÉGISLATIF.....	8
Indication raisonnable.....	8
Facteurs concernant le dommage et questions liées au cadre juridique	9
MARCHANDISES SIMILAIRES ET CATÉGORIES DE MARCHANDISES	10
BRANCHE DE PRODUCTION NATIONALE.....	13
CUMUL CROISÉ.....	13
ANALYSE DE DOMMAGE.....	14
Période d'analyse	14
Conjoncture et circuits de distribution du marché des mâts d'éoliennes.....	15
Volume des importations des marchandises sous-évaluées et subventionnées.....	16
Effets sur les prix des marchandises similaires	17
Incidence sur la branche de production nationale.....	18
MENACE DE DOMMAGE.....	21
CONCLUSION	23

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 MÂTS D'ÉOLIENNES

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 de certains mâts d'éoliennes commerciales en acier et leurs tronçons originaires ou exportés de la République populaire de Chine (les marchandises en cause) ont causé un dommage ou un retard, ou menacent de causer un dommage, selon la définition de ces termes dans la LMSI. Aux fins de l'enquête, les marchandises en cause sont définies comme suit :

1. Certains mâts d'éoliennes commerciales en acier et leurs tronçons, originaires ou exportés de la République populaire de Chine :
 - A. avec ou sans brides, portes, ou composants internes ou externes (p. ex. planchers ou plateformes, échelles, ascenseurs, supports, barres omnibus, câblage électrique, conduit, faisceau de câbles pour le générateur situé dans la nacelle, éclairage intérieur, casiers à outils ou casiers de stockage) fixés ou intégrés au mât d'éolienne ou au tronçon, et
 - B. qu'ils soient réunis ou non avec des marchandises non en cause, comme des nacelles ou des pales de rotor, et qu'ils aient ou non des composants internes ou externes fixés aux marchandises en cause,
 - C. mais à l'exception :
 - i. des nacelles et des pales de rotor (p. ex. pales et moyeux), qu'elles soient fixées ou non au mât d'éolienne ou aux tronçons,
 - ii. sous réserve de l'alinéa 1.C.i., des brides, des portes ou des composants internes ou externes qui ne sont pas fixés aux mâts d'éoliennes ou à leurs tronçons, sauf s'ils sont expédiés avec les mâts d'éoliennes ou les tronçons, et destinés à y être fixés dans le cadre de l'assemblage ou du montage final;
2. Il est entendu que :
 - A. Les mâts d'éoliennes et les tronçons décrits à l'article 1 sont conçus pour supporter la nacelle et les pales de rotor destinées à être utilisées dans une turbine éolienne, ou en sont capables, et ont :
 - i. une capacité nominale minimale de production d'énergie électrique de plus de 100 kilowatts (kW), et
 - ii. une hauteur minimale de 50 mètres, mesurée entre la base du mât et le bas de la nacelle (c.-à-d. à l'endroit où le sommet du mât touche la nacelle), lorsque le mât est complètement assemblé,

- B. Les composants décrits au paragraphe 1.A. et fixés aux mâts ou à leurs tronçons font partie du mât ou de ses tronçons et sont visés par la portée, sauf s'ils sont expressément exclus au paragraphe 1.C.,
- C. La liste des marchandises décrites au paragraphe 1.A. n'est pas exhaustive. L'absence d'une marchandise dans la liste ne signifie pas qu'elle est exclue.
- D. Les marchandises décrites au paragraphe 1.A. comprennent un ensemble de composants usinés en acier qui sont conçus pour être assemblés ou montés dans un mât d'éolienne ou son tronçon, et sont destinés à l'être.

La présente enquête préliminaire de dommage fait suite à l'avis en date du 21 avril 2023, selon lequel la présidente 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 ou menacent de causer un dommage à la branche de production nationale.

Georges Bujold

Georges Bujold

Membre président

Bree Jamieson-Holloway

Bree Jamieson-Holloway

Membre

Serge Fréchette

Serge Fréchette

Membre

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

Membres du Tribunal :	Georges Bujold, membre président Bree Jamieson-Holloway, membre Serge Fréchette, membre
Personnel du Secrétariat du Tribunal :	Michael Carfagnini, conseiller juridique principal Claire Hall, conseillère juridique Jennifer Mulligan, parajuriste experte Shawn Jeffrey, analyste principal Mona Horace, analyste Chelsea Lappin, analyste Sarah Sharp-Smith, agente du greffe

PARTICIPANTS :

	Conseillers/représentants
Borex Inc.	Vincent Routhier Julien Hamel-Guilbert
Chambre de commerce chinoise pour l'importation et l'exportation de machines et de produits électroniques	Vincent Routhier Julien Hamel-Guilbert
Marmen Inc. et Marmen Énergie Inc.	Benjamin P. Bedard Paul Conlin Benjamin Mills M. Drew Tyler Anne-Marie Oatway Linden Dales Greg Landry Shannon McSheffrey Nasrudin Mumin Ming Fei Li Kahina Haroune Manon Carpentier
Ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie du Québec	Marc-Antoine Couet Vincent Dumas
Siemens Gamesa Renewable Energy Limited	Darrel Pearson George Reid Jessica Horwitz Sabrina A. Bandali Quentin Vanden Schueren Kai Ling Wang Ethan Gordon Carlota Claveron-Wilkins Andrei Mesesan

Conseillers/représentants

Vestas Canadian Wind Technology, Inc.

Peter Kirby
Clifford Sosnow
Christopher Little
Julien Frigon

Wild Rose 2 Wind LP, Buffalo Atlee 1 Wind LP,
Buffalo Atlee 2 Wind LP, Buffalo Atlee 3 Wind
LP et Buffalo Atlee 4 Wind LP

Zvi Halpern-Shavim
Roy Millen
Brady Gordon

Veillez adresser toutes les communications au :

Greffe
Téléphone : 613-993-3595
Courriel : tcce-citt@tribunal.gc.ca

EXPOSÉ DES MOTIFS

INTRODUCTION

[1] Le 1^{er} mars 2023, les parties plaignantes, Marmen Inc. et Marmen Énergie Inc. (collectivement, Marmen), ont déposé une plainte auprès de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) alléguant que le dumping et le subventionnement de certains mâts d'éoliennes originaires ou exportés de la République populaire de Chine (Chine) (les marchandises en cause) ont causé un dommage ou menacent de causer un dommage à la branche de production nationale.

[2] Le 21 avril 2023, l'ASFC a ouvert des enquêtes concernant le dumping et le subventionnement des marchandises en cause aux termes du paragraphe 31(1) de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* (LMSI)¹.

[3] Le 24 avril 2023, en raison de la décision de l'ASFC d'ouvrir des enquêtes, le Tribunal canadien du commerce extérieur a ouvert une enquête préliminaire de dommage aux termes du paragraphe 34(2) de la LMSI pour déterminer si 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 nationale².

[4] Le Tribunal a reçu des observations s'opposant à la plainte de la part d'un acheteur canadien, Vestas Canadian Wind Technology, Inc. (Vestas), et de la Chambre de commerce chinoise pour l'importation et l'exportation de machines et de produits électroniques (CCCME)³. Siemens Gamesa Renewable Energy Limited (Siemens); Boralex Inc.; Wild Rose 2 Wind LP, Buffalo Atlee 1 Wind LP, Buffalo Atlee 2 Wind LP, Buffalo Atlee 3 Wind LP et Buffalo Atlee 4 Wind LP (collectivement, Wild Rose), ainsi que le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie du Québec (MEIE) ont déposé des avis de participation auprès du Tribunal, mais n'ont pas déposé d'observations.

[5] Le 20 juin 2023, aux termes du paragraphe 37.1(1) de la LMSI, le Tribunal a déterminé que 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 nationale. Les motifs de cette décision sont énoncés ci-dessous.

QUESTION PRÉLIMINAIRE : PARTICIPATION DU MEIE ET ACCÈS DES AVOCATS AU DOSSIER PROTÉGÉ

[6] Le 9 mai 2023, le Tribunal a informé les parties par lettre que Marc-Antoine Couet, l'avocat du MEIE, avait déposé un avis de représentation et un acte de déclaration et d'engagement à l'égard de la procédure et demandé l'accès au dossier confidentiel. Le Tribunal a donné aux parties une copie de son curriculum vitae et a demandé que toute opposition à la divulgation du dossier confidentiel soit présentée au plus tard le 12 mai 2023⁴.

¹ L.R.C. (1985), ch. S-15.

² Comme la branche de production nationale est déjà établie, le Tribunal n'est pas tenu d'examiner la question du retard.

³ La CCCME est une organisation qui représente les intérêts commerciaux internationaux des entreprises chinoises dans plusieurs secteurs, y compris ceux des exportateurs chinois de mâts d'éolienne et des fournisseurs de projets de parcs éoliens.

⁴ Pièce PI-2023-001-09.02. Il s'agit d'une mesure courante prise à l'égard de tout avocat qui représente une partie pour la première fois dans une procédure de la LMSI, laquelle donne aux parties la possibilité de s'opposer à la

[7] Le 12 mai 2023⁵, les avocats de Siemens ont écrit au Tribunal pour lui demander de s'assurer que le MEIE avait l'intérêt pécuniaire requis à l'égard de la procédure pour justifier son statut de partie. Siemens n'a pas pris la position selon laquelle un organisme gouvernemental ne peut avoir le droit d'être entendu; elle a plutôt indiqué que le MEIE n'avait pas divulgué un tel intérêt pécuniaire dans le cadre de la procédure.

[8] Dans la même lettre, les avocats de Siemens se sont opposés à la demande d'accès au dossier confidentiel présentée par Marc-Antoine Couet au motif qu'un tel accès contreviendrait au paragraphe 45(3) de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur* (Loi sur le TCCE)⁶.

[9] Le paragraphe 45(3) de la Loi sur le TCCE énonce les conditions dans lesquelles les renseignements fournis au Tribunal par une personne, et désignés comme confidentiels par cette personne, peuvent être divulgués par le Tribunal :

(3) Nonobstant le paragraphe (1), les renseignements auxquels ce paragraphe s'applique *peuvent être communiqués par le Tribunal à l'avocat d'une partie à la procédure pour laquelle ils ont été fournis ou à toute procédure qui en découle ainsi qu'à l'expert qui agit sous la direction de cet avocat ou sur son ordre; malgré toute autre loi ou règle de droit, les renseignements ne peuvent être utilisés par l'avocat ou l'expert que dans le cadre de ces procédures, sous réserve des conditions que le Tribunal juge indiquées pour empêcher que les renseignements ne soient divulgués, sans le consentement écrit de la personne qui les a fournis, de manière à pouvoir être utilisés par :*

a) toute partie à ces procédures, y compris celle qui est représentée par cet avocat ou celle pour le compte de laquelle l'expert agit;

b) tout concurrent de la personne à l'entreprise ou aux activités de laquelle ils se rapportent.

[Nos italiques]

[10] Le terme « avocat » est défini ainsi au paragraphe 45(4) de la Loi sur le TCCE pour l'application du paragraphe 45(3) :

(4) Pour l'application du paragraphe (3), est assimilée à l'avocat toute personne, autre qu'un administrateur, préposé ou employé d'une partie à une procédure, qui agit au nom de celle-ci au cours de la procédure.

[11] Siemens soutient qu'étant donné que Marc-Antoine Couet est un employé du ministère de la Justice du Québec et, par conséquent, un employé du gouvernement du Québec, il est un employé d'une partie (en supposant que le Tribunal octroie au MEIE le statut de partie) parce qu'il n'y a aucune distinction pertinente à faire entre le MEIE et le gouvernement du Québec. Elle fait valoir que Marc-Antoine Couet est donc exclu de la définition d'avocat indiquée au paragraphe 45(4) de la Loi sur le TCCE et ne peut avoir accès au dossier confidentiel.

publication d'une ordonnance de divulgation si, comme en l'espèce, elles ont des doutes quant à la demande d'accès à des renseignements confidentiels formulée par cet avocat.

⁵ Pièce PI-2023-001-09.03.

⁶ L.R.C. (1985), ch. 47 (4e suppl.). Siemens a également fait valoir que la divulgation constituerait une violation du paragraphe 84(3) de la LMSI. Le libellé de cette disposition reflète celui du paragraphe 45(3) de la Loi sur le TCCE.

[12] Le 17 mai 2023, Marc-Antoine Couet a indiqué en réponse que les *Règles du Tribunal canadien du commerce extérieur* (Règles du TCCE)⁷ n'exigent pas qu'une partie énonce son intérêt dans son avis de participation. Il soutient de plus que le Tribunal a un large pouvoir discrétionnaire pour déterminer si une personne ayant déposé un avis de participation constitue une partie intéressée à la procédure au sens de l'article 2 des Règles du TCCE et qu'« [i]l donne généralement à ses règles une interprétation libérale de façon à favoriser l'équité, l'accès à la justice et la transparence »⁸. Marc-Antoine Couet affirme qu'il incombait aux avocats de Siemens d'établir que le MEIE n'avait pas l'intérêt requis à l'égard de la présente procédure et qu'ils ne l'ont pas fait.

[13] En ce qui concerne l'opposition de Siemens concernant l'accès au dossier confidentiel, Marc-Antoine Couet soutient que l'interprétation de Siemens de la définition d'« avocat » indiquée au paragraphe 45(4) de la Loi sur le TCCE, qui a déjà été acceptée par le Tribunal⁹, est erronée, est incompatible avec l'intention législative de la disposition et violerait le droit d'une partie de faire appel à l'avocat de son choix.

[14] Marc-Antoine Couet renvoie à la version française du paragraphe 45(4) de la Loi sur le TCCE et soutient qu'elle ne restreint pas la définition d'avocat pour la divulgation de renseignements confidentiels. L'expression « assimilée à l'avocat » lue conjointement avec l'article 31 de la Loi sur le TCCE¹⁰ élargit plutôt la portée de la définition d'avocat pour inclure non seulement les avocats, mais aussi toute personne qui agit au nom d'une partie, autre qu'un administrateur, préposé ou employé de la partie qu'elle représente. Marc-Antoine Couet explique que cette interprétation est compatible avec l'intention du législateur de permettre à toute partie à une instance devant le Tribunal d'être représentée par un avocat ou un non-avocat et éviterait l'absurdité d'obliger les organismes gouvernementaux comparissant devant le Tribunal de faire appel à des avocats externes pour les représenter. Essentiellement, le Tribunal comprend que l'argument de Marc-Antoine Couet est que l'exigence énoncée au paragraphe 45(4), selon laquelle une personne voulant accéder à des renseignements confidentiels ne doit pas être un administrateur, préposé ou employé de la partie qu'elle représente, ne s'applique pas aux avocats.

[15] Marc-Antoine Couet soutient subsidiairement que, si le Tribunal se rallie à la position avancée par Siemens, le ministère de la Justice du Québec, son employeur, est suffisamment indépendant du MEIE pour qu'il n'y ait aucun risque que des renseignements confidentiels soient divulgués par inadvertance à cette partie. Il affirme que l'objet du paragraphe 45(4) de la Loi sur le TCCE serait ainsi satisfait.

[16] Dans une ordonnance rendue le 23 mai 2023, le Tribunal a déterminé que le MEIE était une « partie intéressée » à la procédure et a rejeté l'opposition de Siemens à ce que l'accès aux renseignements confidentiels soit donné à Marc-Antoine Couet dans le cadre de la présente enquête préliminaire de dommage, sous réserve des conditions énoncées dans son acte de déclaration et d'engagement¹¹. Les motifs de ces décisions sont énoncés ci-dessous.

⁷ DORS/91-499.

⁸ Pièce PI-2023-001-09.07 aux p. 3-4, citant *Tubes de canalisation en acier au carbone et en acier allié* (ordonnance rendue le 19 janvier 2016), NQ-2015-002 (TCCE) [Tubes de canalisation] au par. 24.

⁹ Voir *Certaines pièces d'attache* (26 mars 2014), LE-2013-003 (TCCE).

¹⁰ L'article 31 de la Loi sur le TCCE stipule ceci : « Toute partie à une instance devant le Tribunal peut comparaître en personne ou être représentée par un avocat ou un mandataire. »

¹¹ Pièce PI-2023-001-09.08.

Le MEIE est une partie intéressée

[17] Le Tribunal est d'avis que l'argument selon lequel le MEIE doit démontrer son intérêt pécuniaire à l'égard de la présente procédure n'est pas fondé.

[18] L'article 2 des Règles du TCCE définit largement le terme « partie intéressée » en tant que, notamment, toute « personne qui, parce que ses droits ou ses intérêts pécuniaires peuvent être touchés ou *pour toute autre raison*, a le droit d'être entendue par le Tribunal [...] » [nos italiques]. Par conséquent, une personne peut être considérée une « partie intéressée » à une instance devant le Tribunal pour des raisons autres que de simples intérêts pécuniaires. Dans *Tubes de canalisation*¹², il est expliqué que, même si le Tribunal a le pouvoir discrétionnaire de déterminer si une personne est une « partie intéressée », sa pratique dans le cadre d'enquêtes de dommage aux termes de l'article 42 de la LMSI est d'accepter les participants et le dépôt d'éléments de preuve de façon libérale et de ne rejeter qu'exceptionnellement la participation des personnes dont la participation serait frivole ou vexatoire. En outre, les personnes qui déposent un avis de participation ne sont généralement pas tenues d'établir la nature de leur intérêt avant que le Tribunal ne consente à leur participation. Ces principes s'appliquent également dans le cadre d'enquêtes préliminaires de dommage aux termes du paragraphe 34(2) de la LMSI.

[19] Quoiqu'il en soit, le Tribunal est d'avis que le MEIE a clairement établi son intérêt à l'égard de la présente procédure en démontrant qu'il est admissible à être entendu pour des motifs importants. L'énergie éolienne est un pilier important de la planification des infrastructures énergétiques du Québec, dont est en grande partie responsable le MEIE. Il a donc un intérêt évident à l'égard du coût et d'autres facteurs influant sur le développement de l'énergie éolienne dans la province, qui est susceptible d'être influencé par l'issue de la présente procédure. De plus, il est question plus loin du fait que Marmen représente la totalité de la branche de production nationale et qu'elle est principalement, si ce n'est entièrement, située au Québec. L'incidence potentielle de la présente procédure sur une branche de production provinciale constitue donc aussi un intérêt évident pour le MEIE, puisqu'il s'agit du ministère de la province qui est largement responsable de l'élaboration des politiques dans la sphère du développement économique¹³.

[20] Pour ces motifs, le Tribunal conclut que le MEIE est une partie intéressée à la présente procédure.

Accès des avocats du gouvernement provincial au dossier confidentiel

[21] Pour ce qui est de l'opposition de Siemens à ce que Marc-Antoine Couet puisse avoir accès au dossier confidentiel, le Tribunal conclut que, compte tenu de l'objet de la Loi sur le TCCE et, en particulier, de l'intention législative qui sous-tend ses dispositions régissant la protection des renseignements confidentiels, le paragraphe 45(4) de la Loi sur le TCCE n'interdit pas à un avocat employé par un ministère provincial de la Justice ou un procureur général provincial et agissant à titre d'avocat d'un autre organe exécutif provincial d'accéder au dossier confidentiel d'une instance devant le Tribunal.

¹² *Tubes de canalisation* aux par. 21–34. Voir aussi *Silicium métal* (ordonnance rendue le 22 août 2019), RR-2018-003 (TCCE) au par. 50.

¹³ Pièce PI-2023-001-09.07 aux p. 5-7.

[22] Les exigences énoncées au paragraphe 45(4) visent à éviter que des renseignements confidentiels se retrouvent entre les mains de concurrents commerciaux de la partie les fournissant. Le risque de divulgation inappropriée est atténué lorsque, comme en l'espèce, les avocats du gouvernement demandant la divulgation du dossier confidentiel représentent un intérêt public et ne sont donc pas des employés ou préposés d'un concurrent commercial. Dans son interprétation de la disposition, Siemens ignore cette distinction contextuelle et l'objet des dispositions de la Loi sur le TCCE régissant la protection des renseignements confidentiels.

[23] En outre, dans les circonstances de la présente affaire, le Tribunal convient que l'employeur de Marc-Antoine Couet, le ministère de la Justice du Québec, est suffisamment indépendant du MEIE pour ne pas être considéré comme étant une seule et même partie. Il n'y a aucune distinction pertinente à faire entre la situation de Marc-Antoine Couet et celle des employés du ministère fédéral de la Justice, qui agissent régulièrement à titre d'avocats au nom d'autres entités du gouvernement fédéral dans le cadre de procédures devant le Tribunal et qui ont accès au dossier confidentiel, sous réserve de certaines conditions. Par conséquent, le Tribunal conclut que Marc-Antoine Couet n'est pas un administrateur, employé ou préposé du MEIE au sens du paragraphe 45(4). Puisque Marc-Antoine Couet se qualifie donc à titre d'avocat indépendant à qui le Tribunal peut divulguer des renseignements confidentiels en application du paragraphe 45(3), la seule question qui se pose est de savoir à quelles conditions. À cet égard, le Tribunal estime que les garanties offertes par Marc-Antoine Couet dans son acte de déclaration et d'engagement relativement à la non-divulgation de renseignements confidentiels sont suffisantes et respectent les objectifs de l'article 45 de la Loi sur le TCCE.

[24] Cette interprétation est compatible avec la jurisprudence de la Cour d'appel fédérale.

[25] Dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Nike Canada Ltd.*¹⁴, la Cour d'appel fédérale a conclu que les fonctionnaires du ministère (fédéral) de la Justice pouvaient avoir accès au dossier confidentiel en application du paragraphe 45(3) de la Loi sur le TCCE, sous réserve de certaines conditions imposées par le Tribunal, ce qui signifie qu'implicitement, ils satisfaisaient aux exigences énoncées au paragraphe 45(4) de la Loi sur le TCCE. La Cour a indiqué ce qui suit :

La condition que prévoit [*sic*]les règles du Tribunal est que l'avocat du procureur général, agissant pour le compte du sous-ministre du Revenu national, signe un engagement approprié. *Nous estimons que le paragraphe 45(3) autorise une telle mesure* et que l'avocat du procureur général doit se conformer à la formule d'engagement du Tribunal, sous réserve des modifications auxquelles l'avocat de l'intimée est disposé à consentir.

[Nos italiques]

[26] Une fois de plus, le Tribunal ne voit pas pourquoi la déclaration de la Cour ne s'appliquerait pas également aux avocats employés par un ministère provincial de Justice ou un procureur général provincial et agissant au nom d'un autre ministère ou d'une autre entité du gouvernement provincial.

¹⁴ [1996] A.C.F. n° 1543, 1996 CanLII 3902 (CAF).

[27] En outre, dans *Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Loi sur la concurrence) c. Tribunal canadien du commerce extérieur*¹⁵, la Cour a laissé entendre qu'il était loisible au Tribunal d'interpréter le paragraphe 45(4) de la Loi sur le TCCE d'une manière qui ne considère pas les avocats agissant au nom d'une partie représentant l'« intérêt public » comme un « employé » ou « préposé » de ladite partie. Plus particulièrement, la Cour a indiqué que le Tribunal aurait pu décider, dans cette affaire, qu'une interprétation libérale de ces termes, qui interdirait aux avocats employés par le ministère fédéral de la Justice et agissant pour une autre entité publique d'accéder aux renseignements confidentiels, n'était pas possible. La Cour a expliqué que, lorsque la partie au nom de laquelle agit l'avocat représente l'intérêt public plutôt qu'un intérêt commercial privé concurrentiel, des considérations différentes peuvent s'imposer. Elle a ajouté qu'une telle conclusion pouvait être établie parce que le Parlement se soucie principalement que les renseignements confidentiels ne se retrouvent pas entre les mains des concurrents commerciaux de la personne les fournissant. La Cour a laissé entendre que cette préoccupation ne se pose pas avec la même acuité lorsque l'avocat demandant l'accès aux renseignements confidentiels représente l'intérêt public et n'est pas un employé ni un préposé d'un concurrent commercial. Sur le fondement des déclarations de la Cour, le Tribunal conclut qu'il a le pouvoir discrétionnaire de tenir compte du rôle et du statut distincts d'un avocat représentant l'intérêt public lorsqu'il interprète le paragraphe 45(4). En revanche, l'interprétation de Siemens de cette disposition ignore ces considérations importantes.

[28] En résumé, le Tribunal est convaincu de l'indépendance de Marc-Antoine Couet à l'égard des activités du MEIE et conclut donc que son acte de déclaration et d'engagement offre des garanties suffisantes justifiant son accès au dossier confidentiel en application du paragraphe 45(3) de la Loi sur le TCCE. En outre, le Tribunal souligne que Marc-Antoine Couet est un fonctionnaire judiciaire régi par un ordre professionnel et lié par un code de déontologie strict, mais aussi, en tant qu'avocat du MEIE, il « ne violerait pas son engagement en matière de confidentialité »¹⁶ [traduction]. Dans ces circonstances, le Tribunal est convaincu qu'il peut divulguer à Marc-Antoine Couet les renseignements confidentiels qui ont été fournis par d'autres parties dans le cadre de la présente procédure, conformément aux dispositions de la Loi sur le TCCE.

DÉFINITION DU PRODUIT

[29] Les marchandises en cause sont définies ainsi par l'ASFC¹⁷ :

1. Certains mâts d'éoliennes commerciales en acier et leurs tronçons, originaires ou exportés de la République populaire de Chine :
 - A. avec ou sans brides, portes, ou composants internes ou externes (p. ex. planchers ou plateformes, échelles, ascenseurs, supports, barres omnibus, câblage électrique, conduit, faisceau de câbles pour le générateur situé dans la nacelle, éclairage intérieur, casiers à outils ou casiers de stockage) fixés ou intégrés au mât d'éolienne ou au tronçon, et

¹⁵ [1991] A.C.F. n° 816.

¹⁶ Pièce 2023-001-09.03 à la p. 3.

¹⁷ Pièce PI-2023-001-02.07.

- B. qu'ils soient réunis ou non avec des marchandises non en cause, comme des nacelles ou des pales de rotor, et qu'ils aient ou non des composants internes ou externes fixés aux marchandises en cause,
- C. mais à l'exception :
 - iii. des nacelles et des pales de rotor (p. ex. pales et moyeux), qu'elles soient fixées ou non au mât d'éolienne ou aux tronçons,
 - iv. sous réserve de l'alinéa 1.C.i., des brides, des portes ou des composants internes ou externes qui ne sont pas fixés aux mâts d'éoliennes ou à leurs tronçons, sauf s'ils sont expédiés avec les mâts d'éoliennes ou les tronçons, et destinés à y être fixés dans le cadre de l'assemblage ou du montage final;

2. Il est entendu que :

- A. Les mâts d'éoliennes et les tronçons décrits à l'article 1 sont conçus pour supporter la nacelle et les pales de rotor destinées à être utilisées dans une turbine éolienne, ou en sont capables, et ont :
 - iii. une capacité nominale minimale de production d'énergie électrique de plus de 100 kilowatts (kW), et
 - iv. une hauteur minimale de 50 mètres, mesurée entre la base du mât et le bas de la nacelle (c.-à-d. à l'endroit où le sommet du mât touche la nacelle), lorsque le mât est complètement assemblé,
- B. Les composants décrits au paragraphe 1.A. et fixés aux mâts ou à leurs tronçons font partie du mât ou de ses tronçons et sont visés par la portée, sauf s'ils sont expressément exclus au paragraphe 1.C.,
- C. La liste des marchandises décrites au paragraphe 1.A. n'est pas exhaustive. L'absence d'une marchandise dans la liste ne signifie pas qu'elle est exclue.
- D. Les marchandises décrites au paragraphe 1.A. comprennent un ensemble de composants usinés en acier qui sont conçus pour être assemblés ou montés dans un mât d'éolienne ou son tronçon, et sont destinés à l'être.

LA DÉCISION DE L'ASFC D'OUVRIR LES ENQUÊTES

[30] L'ASFC a ouvert des enquêtes en application du paragraphe 31(1) de la LMSI, car elle était d'avis que des éléments de preuve indiquaient que les marchandises en cause avaient été sous-évaluées et subventionnées et que des éléments de preuve indiquaient, de façon raisonnable, que le dumping et le subventionnement avaient causé un dommage ou menaçaient de causer un dommage à la branche de production nationale.

[31] En se fondant sur les renseignements pour la période du 1er janvier 2021 au 31 décembre 2022, l'ASFC a estimé que les marchandises en cause avaient été sous-évaluées suivant une marge de 31,7 %, exprimée en pourcentage du prix à l'exportation¹⁸.

[32] Pour la même période, l'ASFC a estimé que les marchandises en cause étaient subventionnées à hauteur de 15,1 %, exprimée en pourcentage du prix à l'exportation¹⁹.

CADRE LÉGISLATIF

[33] 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 ».

Indication raisonnable

[34] 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 »²⁰ [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 LMSI²¹.

[35] 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 du processus envisagé par la LMSI, le Tribunal a pour rôle d'évaluer s'il y a suffisamment d'éléments de preuve de dommage ou de menace de dommage causé 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, ce qui justifierait l'imposition d'une mesure corrective de nature commerciale. Par conséquent, la norme de l'« indication raisonnable » d'un dommage ou d'une menace de dommage n'exige pas les éléments de preuve exhaustifs nécessaires pour satisfaire au seuil plus élevé de fiabilité et de force probante qui est requis dans le contexte d'une enquête définitive de dommage²².

¹⁸ Pièce PI-2023-001-05 à la p. 17.

¹⁹ *Ibid.* aux p. 19–22.

²⁰ *Ronald A. Chisholm Ltd. v. Deputy M.N.R.C.E.* (1986), 11 CER 309 (FCTD) [en anglais seulement].

²¹ *Tiges de pompage* (17 juillet 2018), PI-2018-001 (TCCE) au par. 13; *Certains éléments d'acier de fabrication industrielle* (10 novembre 2016), PI-2016-003 (TCCE) au par. 13.

²² *Certains sièges rembourrés pour usage domestique* (19 février 2021), PI-2020-007 (TCCE) [PI SRUD] au par. 15.

[36] Toutefois, l'issue des enquêtes préliminaires de dommage ne doit pas être tenue pour acquise²³. De simples affirmations ne sont pas suffisantes²⁴. Les plaintes ainsi que le dossier des parties opposées doivent être étayés par des éléments de preuve positifs qui sont à la fois suffisants et 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* (Règlement)²⁵. Dans des affaires précédentes, le Tribunal a indiqué que le critère de l'« indication raisonnable » est rempli lorsque, à la lumière des éléments de preuve présentés, les allégations résistent à un examen quelque peu approfondi, même si le fond de l'affaire peut ne pas sembler convaincant ou irréfutable²⁶.

Facteurs concernant le dommage et questions liées au cadre juridique

[37] Pour arriver à sa décision provisoire de dommage, le Tribunal tient compte des facteurs concernant le dommage et la menace de dommage qui sont prévus à l'article 37.1 du Règlement, y compris le volume des importations des marchandises sous-évaluées ou subventionnées, l'effet des marchandises sous-évaluées ou 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 ou le subventionnement des marchandises et le dommage ou la menace de dommage.

[38] Toutefois avant d'examiner si des éléments de preuve indiquent qu'il y a dommage ou menace de dommage, le Tribunal doit examiner un certain nombre de questions liées au cadre juridique. Plus particulièrement, il doit désigner les marchandises de production nationale qui constituent des « marchandises similaires » par rapport aux marchandises en cause, déterminer s'il y a plus d'une catégorie de marchandises et désigner la branche de production nationale qui produit ces marchandises similaires. Cela est nécessaire parce que le paragraphe 2(1) de la LMSI définit le terme « dommage » comme « [l]e dommage sensible causé à une branche de production nationale » et 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 ».

²³ *Barres d'armature pour béton* (12 août 2014), PI-2014-001 (TCCE) aux par. 18-19.

²⁴ 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. L'article 11 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires de l'OMC impose les mêmes exigences en ce qui concerne les enquêtes de subventionnement.

²⁵ DORS/84-927.

²⁶ *PI SRUD* au par. 16. Voir, par exemple, *Silicium métal* (21 juin 2013), PI-2013-001 (TCCE) au par. 16; *Modèles muraux unifiés* (3 mai 2013), PI-2012-006 (TCCE) au par. 24; *Transformateurs à liquide diélectrique* (22 juin 2012), PI-2012-001 (TCCE) au par. 86.

MARCHANDISES SIMILAIRES ET CATÉGORIES DE MARCHANDISES

[39] L'expression « marchandises similaires », par rapport à toutes les autres marchandises, est définie ainsi au paragraphe 2(1) de la LMSI : « 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 ».

[40] Lorsqu'il s'agit de déterminer la portée des marchandises similaires et s'il existe plus d'une catégorie de marchandises, le Tribunal tient habituellement compte de divers facteurs, dont 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 les marchandises répondent aux mêmes besoins des clients)²⁷. Ce faisant, le Tribunal ne peut pas modifier la définition que donne l'ASFC des marchandises en cause. Il doit mener son enquête préliminaire conformément à la définition du produit de l'ASFC²⁸.

[41] Dans sa plainte, Marmen soutient que les mâts d'éoliennes produits au Canada qui respectent la définition du produit sont des marchandises similaires par rapport aux marchandises en cause. Elle affirme aussi que même si les mâts d'éoliennes sont des marchandises sur mesure produits selon les spécifications du fabricant d'équipement d'origine (FEO) pour un projet d'éoliennes particulier à un site d'installation donné, ils sont néanmoins interchangeables et substituables par rapport au même projet d'éoliennes. Autrement dit, puisque chaque mât d'éolienne est produit selon les spécifications personnalisées du FEO, le mât d'une éolienne en particulier serait substituable et interchangeable, qu'il soit produit au Canada ou en Chine. Marmen soutient que cette caractéristique de marché est semblable à celles que le Tribunal a constatées dans *Modules muraux unitisés*²⁹ et dans *Certains éléments d'acier de fabrication industrielle*³⁰.

[42] Marmen maintient aussi que les mâts d'éoliennes et les tronçons produits à partir de tôles d'acier fabriquées qui sont expédiés au site d'installation puis montés sur place en un mât ou un tronçon (les ensembles) sont entièrement substituables par rapport aux mâts et aux tronçons produits en laminant et en soudant des tôles en tronçons dans une usine de fabrication, la seule différence étant qu'un ensemble est plus facile à transporter qu'un tronçon fabriqué de façon traditionnelle.

[43] Dans son exposé des motifs visant l'ouverture de ses enquêtes, l'ASFC a conclu que les mâts d'éoliennes de production nationale sont des marchandises similaires aux marchandises en cause et constituent une seule catégorie de marchandises, sans fournir de détails sur la manière dont elle est parvenue à cette conclusion³¹.

²⁷ Voir, par exemple, *Raccords de tuyauterie en cuivre* (19 février 2007), NQ-2006-002 (TCCE) au par. 48.

²⁸ *MAAX Bath Inc. c. Almag Aluminum Inc.*, 2010 CAF 62 au par. 35; *Modèles muraux unitisés* (3 mai 2013), PI-2012-006 (TCCE) au par. 29. Voir aussi *PI SRUD* au par. 21.

²⁹ (12 novembre 2013), NQ-2013-002 (TCCE).

³⁰ (25 mai 2017), NQ-2016-004 (TCCE) [*NQEAFI*].

³¹ Pièce PI-2023-001-05 à la p. 9.

[44] Dans ses observations s'opposant à la plainte, la CCCME semble contester le fait que les produits fabriqués par Marmen doivent être considérés comme de marchandises similaires par rapport aux marchandises en cause. Elle propose aussi cinq catégories de marchandises fondées sur le type de mât d'éolienne qui sera construit en définitive à partir des marchandises et la méthode utilisée pour le construire, à savoir : éoliennes en mer, éoliennes tubulaires/coniques; éoliennes « hybrides », éoliennes segmentées et éoliennes boulonnées.

[45] Marmen soutient en réplique qu'il y a production nationale de marchandises similaires et que la CCCME n'a pas expliqué pourquoi les catégories de marchandises qu'elle a proposées ne sont pas des « marchandises similaires » les unes par rapport aux autres en ce qui a trait à l'objet, à l'utilisation, à l'apparence, à la fonction et aux circuits de distribution, outre certaines différences dans les processus de fabrication. Marmen soutient aussi ce qui suit relativement aux catégories de marchandises que la CCCME a proposées :

- Mâts d'éoliennes en mer : Aucun mât d'éolienne en mer n'est actuellement installé, n'est en cours d'installation ni n'a été vendu ou importé au Canada³². Par conséquent, il serait prématuré que le Tribunal déclare que les mâts d'éoliennes en mer constituent une catégorie de marchandises distincte et évalue les mâts d'éoliennes en mer en fonction de caractéristiques spéculatives d'un futur marché de mâts d'éoliennes en mer.
- Mâts tubulaires en acier : Il s'agit des mâts d'éoliennes standard utilisés au Canada; les mâts « tubulaires » de production nationale sont similaires à ceux que la CCCME a décrits.
- Mâts « hybrides » (en béton/acier). La CCCME les décrit comme étant des mâts d'éoliennes constitués d'une base en béton et de parties supérieures en acier³³. Marmen soutient que les parties en acier de ces mâts sont des marchandises similaires aux mâts d'éoliennes entièrement en acier en ce qui a trait à l'apparence, la production, la conception, le transport, la clientèle et les circuits de distribution³⁴.
- Mâts en acier segmentés et boulonnés. Marmen soutient que ces types proposés sont identiques l'un à l'autre et conformes au processus de fabrication et d'assemblage des « ensembles » qu'elle a décrit dans sa plainte et qui sont inclus dans la définition du produit³⁵. Elle affirme que les mâts produits au moyen de cette méthode sont substituables et interchangeables par rapport aux mâts tubulaires/coniques (y compris la partie en acier des mâts « hybrides ») tant qu'ils respectent les spécifications du FEO, et qu'ils ont tous la même utilisation, la même fonction et la même apparence une fois qu'ils sont assemblés et installés en tant que mâts.

³² Pièce PI-2023-001-10.01A à la p. 9, par. 27.

³³ Pièce PI-2023-001-06.01 aux p. 33–35.

³⁴ Pièce PI-2023-001-10.01A à la p. 9, par. 28.

³⁵ Pièce PI-2023-001-02.01 à la p. 14, par. 30, et à la p. 19, par. 38. Voir aussi la pièce PI-2023-001-06.01 aux p. 35–38. Les deux types de mâts proposés par la CCCME semblent être constitués de tôles d'acier destinées à être assemblées en sections de mâts sur le site du projet, conformément au paragraphe 2.D de la définition du produit, bien qu'il puisse y avoir des différences dans la méthode de transport en fonction du degré de pliage des tôles avant l'expédition (les tôles plus plates pouvant être expédiées « emballées à plat »).

[46] Les observations de la CCCME semblent aussi viser à obtenir des exclusions de produits et à contester la portée de la définition du produit³⁶. Le Tribunal a indiqué précédemment ne pas avoir le pouvoir discrétionnaire de modifier la définition du produit de l'ASFC sur laquelle il doit fonder son enquête préliminaire. En outre, il est précisé dans l'avis d'ouverture d'enquête préliminaire de dommage révisé que le Tribunal n'examinera pas les demandes d'exclusion de produits à ce stade et que si la question fait l'objet d'une enquête définitive de dommage, le calendrier du dépôt des demandes d'exclusions de produits sera inclus dans l'avis d'ouverture d'enquête³⁷. Par conséquent, dans la mesure où les observations de la CCCME peuvent être interprétées comme étant des demandes d'exclusions de produits, le Tribunal ne les examinera pas à ce stade.

[47] Selon les informations contenues dans la plainte, le Tribunal conclut que Marmen produit des mâts d'éoliennes et des tronçons qui correspondent à la définition du produit. Par conséquent, ces marchandises de production nationale ont des utilisations et d'autres caractéristiques qui sont très proches de celles des marchandises en cause. En bref, il s'agit de marchandises similaires par rapport aux marchandises en cause.

[48] Dans l'examen de la question des catégories de marchandises, le Tribunal détermine habituellement si les marchandises censément comprises dans des catégories distinctes de marchandises constituent des « marchandises similaires » les unes par rapport aux autres, auquel cas elles seront considérées comme une seule catégorie de marchandises. En appliquant ce critère, le Tribunal ne voit aucun élément permettant nettement de conclure qu'il y a plusieurs catégories de marchandises.

[49] À cet égard, le Tribunal a précédemment indiqué que (1) le fait que certaines marchandises ne soient pas nécessairement entièrement substituables pour certaines utilisations finales ne constitue pas en soi une justification suffisante pour déterminer qu'il y a plusieurs catégories de marchandises et que (2) des marchandises peuvent appartenir à la même catégorie de marchandises même s'il en existe un grand nombre de styles et de variétés³⁸. Le Tribunal est convaincu que, dans l'ensemble, bien que les divers types de mâts d'éoliennes et de tronçons qui sont compris dans la définition du produit ne soient pas, de toute évidence, identiques à tous les égards les uns aux autres, ils ont essentiellement des caractéristiques physiques et de marché et des utilisations finales semblables et se ressemblent de façon générale.

[50] Les éléments de preuve indiquant que chaque mât est un produit sur mesure fabriqué selon les spécifications du FEO, ce que la CCCME semble accepter, vont aussi à l'encontre d'une conclusion selon laquelle il y a plusieurs catégories de marchandises³⁹. En effet, il est difficile de voir la pertinence du concept des catégories de marchandises ou de déterminer comment les catégories de marchandises proposées par la CCCME devraient être définies selon les faits en l'espèce, étant donné que les mâts d'éoliennes produits pour un projet donné ne sont pas, par définition, fongibles par rapport aux mâts produits pour respecter les spécifications du FEO visant un autre projet. Par conséquent, le Tribunal est convaincu qu'il serait arbitraire et peu pratique, pour l'accomplissement

³⁶ Par exemple, la CCCME soutient que les « ensembles » composés de tôles d'acier fabriquées et destinées à être assemblées en sections de mâts d'éoliennes sur le chantier de construction devraient être exclus de la définition du produit, bien qu'ils soient explicitement mentionnés au paragraphe 2.D de la définition du produit. Voir la pièce PI-2023-001-06.01 aux p. 20–22, par. 32–34.

³⁷ Pièce PI-2023-001-04.A à la p. 3.

³⁸ *Tubes soudés en acier au carbone* (20 août 2008), NQ-2008-001 (TCCE) au par. 45; *Chaussures et semelles extérieures étanches* (8 décembre 2000), NQ-2000-004 (TCCE) à la p. 8.

³⁹ Voir, par exemple, la pièce PI-2023-001-06.01 à la p. 39, par. 63.

de son mandat en l'espèce, de subdiviser les marchandises en cause et les marchandises similaires en différentes catégories en se fondant sur leurs caractéristiques personnalisées. Dans le contexte d'une enquête définitive de dommage, le Tribunal pourrait examiner les facteurs selon lesquels la CCCME soutient que les catégories de marchandises qu'elle a proposées se distinguent par l'entremise du processus de questionnaires, ce qui pourrait aider à clarifier dans quelle mesure, le cas échéant, ils sont pertinents et servir d'assise plus solide pour l'examen des demandes d'exclusions potentielles.

[51] Par conséquent, le Tribunal conclut que les mâts d'éoliennes et leurs tronçons produits au Canada qui sont de même description que les marchandises en cause sont des « marchandises similaires » par rapport aux marchandises en cause et ne constituent qu'une seule catégorie de marchandises.

BRANCHE DE PRODUCTION NATIONALE

[52] L'expression « branche de production nationale » est définie ainsi au paragraphe 2(1) de la LMSI :

[...] 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 [...]

[53] Marmen soutient être le seul producteur national connu de mâts d'éoliennes au Canada. CS Wind avait une installation de production de mâts d'éoliennes à Windsor (Ontario), mais elle a cessé ses activités en mars 2019. Marmen croit que CS Wind n'a fait aucune vente canadienne qui a été livrée en 2018 ou 2019. Delta Fabrication est une autre société qui fabriquait auparavant des mâts d'éoliennes, mais elle n'en a pas fabriqué depuis 2017⁴⁰.

[54] L'ASFC a conclu que Marmen était le seul producteur national connu de mâts d'éoliennes et, par conséquent, qu'elle représente la totalité de la production de mâts d'éoliennes au Canada⁴¹.

[55] Selon les éléments de preuve non contestés présentés au Tribunal, Marmen est le seul producteur national des marchandises similaires. Dans la présente enquête préliminaire de dommage, le Tribunal conclut donc que Marmen constitue la branche de production nationale. Par conséquent, le Tribunal examinera la question de l'indication raisonnable de dommage ou de menace de dommage relativement à Marmen.

CUMUL CROISÉ

[56] 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 faire la distinction entre les effets du subventionnement de ceux du dumping⁴². Le Tribunal analysera donc les effets cumulatifs du dumping et du subventionnement des marchandises en cause.

⁴⁰ Pièce PI-2021-001-02.01 aux p. 304-305.

⁴¹ Pièce PI-2023-001-005 à la p. 9.

⁴² Voir, par exemple, *Feuilles d'acier résistant à la corrosion* (7 janvier 2020), PI-2019-002 (TCCE) au par. 36.

ANALYSE DE DOMMAGE

Période d'analyse

[57] Les éléments de preuve concernant le dommage présentés par Marmen couvrent la période de 2018 à 2022. Toutefois, l'analyse de l'ASFC vise la période de 2019 à 2022.

[58] 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 parties plaignantes. Par conséquent, les renseignements dont dispose l'ASFC sont en général plus exacts⁴³.

[59] Dans la plainte de Marmen, il est estimé qu'il n'y a eu aucune importation des marchandises en cause en 2018. En dépit des écarts entre les estimations de l'ASFC concernant les importations des marchandises en cause de 2019 à 2022 et celles de Marmen, elles indiquent toutes deux des volumes relativement semblables et, surtout, des tendances très similaires pendant ces années⁴⁴. La décision de l'ASFC selon laquelle il y a eu augmentation du volume des marchandises en cause et perte de part de marché — à laquelle se fie principalement le Tribunal, comme il en sera question plus loin — est aussi fondée sur cette période et ne dépend pas des données de 2018.

[60] Autrement dit, bien que l'analyse de l'ASFC ne couvre pas la période complète visée par la plainte de Marmen, cela n'a aucune incidence importante sur celle-ci ni sur l'analyse du volume des importations du Tribunal. Puisque la plainte contient suffisamment de données pertinentes sur les ventes, les prix et le rendement financier de la branche de production nationale pour la période de 2018 à 2022, le fait que l'analyse de l'ASFC n'englobe pas 2018 a aussi peu influé sur l'évaluation provisoire du Tribunal de l'effet des marchandises en cause sur les prix et de leur incidence sur la branche de production nationale.

[61] Tout compte fait, le Tribunal considère qu'il est utile d'évaluer les allégations de dommage de Marmen en tenant compte des renseignements concernant son rendement avant que les marchandises en cause n'entrent sur le marché, soit en 2018. Le Tribunal souligne aussi que certaines de ses allégations concernant la perte de ventes se rapportent à des projets à livrer en 2019, mais dont les devis ont été faits en 2018⁴⁵. À ce stade, le Tribunal a jugé ces renseignements pertinents.

[62] En résumé, l'analyse du Tribunal à ce stade repose en grande partie sur les renseignements de la période analysée par l'ASFC (de 2019 à 2022). Cependant, le Tribunal a tenu compte des éléments de preuve présentés par Marmen relativement à 2018 afin d'évaluer les fluctuations de son rendement en ce qui a trait à certains facteurs économiques ayant une incidence sur la situation de la branche de production nationale (p. ex. la production, la perte de ventes et l'emploi)⁴⁶.

⁴³ Voir, par exemple, *Certains matelas* (25 avril 2022), PI-2021-005 (TCCE) [*Matelas PI*] au par. 32; *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.

⁴⁴ Pièce PI-2023-001-03.01 (protégée) à la p. 393; pièce PI-2023-001-03.04 (protégée) à la p. 13.

⁴⁵ Pièce PI-2023-001-03.01 (protégée) aux p. 317-318 et 588-589.

⁴⁶ En vue d'une enquête définitive de dommage future, le Secrétariat du Tribunal consultera, en temps voulu et dans le cadre de ses processus administratifs standard, les parties pour obtenir leur point de vue sur la période visée par l'enquête la plus appropriée dans les circonstances du marché des mâts d'éoliennes.

Conjoncture et circuits de distribution du marché des mâts d'éoliennes

[63] Marmen a présenté des éléments de preuve sous forme d'une déclaration de témoin signée par le président de Marmen, Patrick Pellerin, concernant les caractéristiques du marché et le processus d'appel d'offres liés aux mâts d'éoliennes au Canada.

[64] Les mâts d'éoliennes sont un composant des turbines éoliennes de services publics qui produisent de l'électricité à partir du vent et qui sont installées individuellement ou dans le cadre d'un plus grand projet de production d'énergie éolienne ou d'un « parc éolien ». Il ressort des éléments de preuve que le marché canadien des mâts d'éoliennes est actuellement concentré dans l'Ouest canadien, alors que la demande de mâts d'éoliennes en Ontario et au Québec est en baisse depuis 2018⁴⁷.

[65] Les turbines éoliennes sont habituellement achetées par un promoteur, en général une entreprise privée ou de services publics, qui peut aussi collaborer avec un entrepreneur en ingénierie, en approvisionnement et en construction responsable de l'ingénierie du parc éolien. Les promoteurs ou les entrepreneurs en ingénierie, en approvisionnement et en construction abordent les FEO pour obtenir une offre ou un devis pour l'approvisionnement en turbines éoliennes et les FEO abordent à leur tour (du moins au Canada) les producteurs de mâts d'éoliennes pour obtenir une offre ou un devis concernant l'approvisionnement en mâts d'éoliennes. Bien que ses observations à cet égard ne soient appuyées par aucune déclaration de témoin, la CCCME souligne que les FEO n'achèteront des mâts d'éoliennes qu'auprès de producteurs certifiés ou présélectionnés pour produire des mâts qui s'adaptent à leurs turbines⁴⁸.

[66] En règle générale, les FEO demandent des devis à plusieurs producteurs de mâts d'éoliennes (nationaux et étrangers), et plusieurs FEO peuvent demander au même producteur de faire un devis pour les mâts d'éoliennes avant de faire leur propre offre au promoteur⁴⁹.

[67] Les producteurs de mâts d'éoliennes collaborent avec les FEO afin de préparer leur proposition et, avant de présenter leur offre, ils s'informent sur les prix des intrants, y compris les tôles d'acier, les brides, les matériaux de soudage et les composants internes. Il est courant que les composants internes soient exclus du devis, car les FEO ont un budget distinct pour eux. Les prix sont établis en fonction des coûts des matériaux, des heures et de la main-d'œuvre nécessaires pour la production ainsi que d'une marge calculée. Un FEO peut attribuer le projet à un producteur pour l'approvisionnement en mâts d'éoliennes *et* en composants internes, uniquement en mâts d'éoliennes ou seulement en composants internes⁵⁰.

[68] Vestas conteste, du moins en ce qui concerne ses activités, certains éléments de la description faite par Marmen de la dynamique du marché canadien des mâts d'éoliennes, plus particulièrement sa déclaration selon laquelle la concurrence est fondée sur des appels d'offres ponctuels. Les observations de Vestas semblent aussi indiquer, bien que ce ne soit pas explicitement allégué, que Marmen et d'autres producteurs de mâts d'éoliennes sont, en fait, des fournisseurs de services qui transforment les tôles d'acier, les brides et les accessoires internes et externes en tronçons de mâts d'éoliennes⁵¹.

⁴⁷ Pièce PI-2021-001-02.01 aux p. 301 et 305-306; voir aussi la pièce PI-2023-001-03.01 (protégée) aux p. 309 et 394-396.

⁴⁸ Pièce PI-2021-001-06.01 à la p. 13.

⁴⁹ Pièce PI-2021-001-02.01 aux p. 301-302, 309 et 311.

⁵⁰ *Ibid.* à la p. 312.

⁵¹ Pièce PI-2023-001-07.02A (protégée) à la p. 2, aux par. 2-9.

[69] Les observations de Vestas à cet égard sont quelque peu limitées et, de l'avis du Tribunal, ne contredisent pas le portrait général que Marmen a brossé du marché canadien des mâts d'éoliennes, selon lequel il fonctionne principalement sur la base de devis pour des projets individuels, ce qui est appuyé par des éléments de preuve documentaires⁵².

Volume des importations des marchandises sous-évaluées et subventionnées

[70] Dans sa plainte, Marmen a utilisé des données obtenues auprès de l'Association canadienne de l'énergie renouvelable, conjointement avec ses informations commerciales, pour estimer les importations de mâts d'éoliennes de 2018 à 2022. Elle s'est servie de plusieurs paramètres pour estimer le volume des importations, notamment le nombre de mâts, le nombre de tronçons de mâts et le nombre de tonnes métriques⁵³. Pour chaque paramètre, Marmen a estimé qu'il n'y a eu aucune importation des marchandises en cause en 2018. Les importations des marchandises en cause et la demande globale du marché ont toutes deux diminué de 2019 à 2020, puis augmenté considérablement en 2021 et en 2022. En outre, Marmen soutient qu'alors que la part de marché de la branche de production nationale a reculé de 2018 à 2022, celle des marchandises en cause a progressé au cours de la même période⁵⁴.

[71] L'ASFC a réalisé sa propre estimation du volume des importations en tonnes métriques pour la période de 2019 à 2022⁵⁵. Il a été indiqué précédemment qu'en dépit des écarts entre les estimations de l'ASFC pendant cette période et celles de Marmen, le Tribunal se fie habituellement aux estimations de l'ASFC à ce stade⁵⁶.

[72] Malgré les écarts dans les volumes des importations estimés, les tendances observées par l'ASFC sont conformes à celles qui se dessinent dans les estimations de Marmen. Selon l'ASFC, le volume des importations des marchandises en cause a diminué de 59 % en 2020 par rapport à 2019, augmenté de 73 % en 2021 en regard de 2020 et grimpé de 345 % en 2022 par rapport à 2021. Dans l'ensemble, le volume des marchandises en cause est passé de 24 192 tonnes en 2019 à 77 312 tonnes en 2022, en hausse de 220 %⁵⁷. L'ASFC a indiqué que la branche de production nationale a pu accaparer une petite part du marché canadien en 2021, mais que cette part a diminué en 2022, année durant laquelle l'ASFC a estimé que les marchandises en cause représentaient 97 % du marché canadien⁵⁸.

[73] Après avoir examiné les éléments de preuve versés au dossier et, en particulier, les estimations du volume des importations de l'ASFC, le Tribunal conclut que les éléments de preuve appuient une conclusion selon laquelle il y a une indication raisonnable que le volume des marchandises en cause a considérablement progressé de 2019 à 2022.

⁵² Pièce PI-2023-001-03.01 (protégée) aux p. 588-589, 618-619, 628-633 et 1271-1278.

⁵³ *Ibid.* aux p. 25-26. Puisque Marmen n'a pas pu déterminer le pays d'origine de certaines ventes de mâts d'éoliennes, elle ne les a pas incluses dans son estimation du volume des importations des marchandises en cause. Par conséquent, elle soutient que le volume réel des importations des marchandises en cause est susceptible d'être plus élevé que son estimation. Marmen a utilisé le nombre de tronçons de mâts dans son analyse du volume des importations.

⁵⁴ *Ibid.* à la p. 392.

⁵⁵ Pièce PI-2023-001-05 à la p. 11.

⁵⁶ Pour une discussion sur la façon dont l'ASFC a pu peaufiner les données disponibles en l'espèce, voir la pièce PI-2023-001-03.04 (protégée) aux p. 58-60.

⁵⁷ Pièce PI-2023-001-05 à la p. 11.

⁵⁸ *Ibid.* à la p. 23.

Effets sur les prix des marchandises similaires

[74] Le Tribunal doit aussi déterminer si les éléments de preuve indiquent, de façon raisonnable, que des effets négatifs importants sur les prix sont associés aux marchandises en cause.

[75] À ce stade préliminaire, les éléments de preuve indiquent en général que, bien que les mâts d'éoliennes soient des biens d'équipement qui doivent être personnalisés en fonction de chaque projet, leur approvisionnement et leur achat sont essentiellement axés sur le prix. Plus particulièrement, les mâts d'éoliennes sont en grande partie vendus par l'entremise de procédures d'appel d'offres concurrentielles auxquelles participent des producteurs nationaux et étrangers. Les éléments de preuve indiquent donc que Marmen et les producteurs des marchandises en cause se livrent concurrence pour les mêmes ventes et, une fois que les spécifications d'un projet sont respectées, produisent des marchandises qui sont suffisamment substituables et se font concurrence sur les prix en présentant des offres aux FEO⁵⁹.

[76] Marmen soutient que le prix des marchandises en cause a mené à la sous-cotation et à la baisse des prix des mâts d'éoliennes. À l'appui de ces allégations, Marmen décrit comment elle a perdu des ventes à certains clients⁶⁰, notamment lorsque, après l'achèvement des procédures d'appel d'offres concurrentielles, les marchés ont été remportés par des sociétés offrant les marchandises en cause à des prix plus bas que ceux des marchandises de production nationale qu'elle offrait.

[77] Le Tribunal conclut que les données sur les prix fournies par Marmen et ses allégations de perte de ventes sont suffisantes pour indiquer, de façon raisonnable, qu'il y a eu sous-cotation des prix en raison des marchandises en cause. Bien que le Tribunal reconnaisse que ces éléments de preuve sont imparfaits et en grande partie de nature anecdotique, il estime qu'il est compréhensible que Marmen ait eu à s'appuyer sur des éléments de preuve essentiellement anecdotiques étant donné que, dans l'industrie entourant l'acquisition de mâts d'éoliennes au Canada, il y a très peu de chances, voire aucune, pour elle d'avoir accès aux prix réels de ses concurrents⁶¹.

[78] Néanmoins, Marmen ne s'appuie pas que sur de simples affirmations. Il y a au moins un cas évident de sous-cotation apparente⁶². Selon la déclaration de témoin de Patrick Pellerin, des clients potentiels ont aussi constamment dit à Marmen que le prix est le facteur clé donnant aux producteurs chinois de mâts d'éoliennes l'avantage dans les procédures d'appel d'offres concurrentielles⁶³.

[79] En l'absence de données contradictoires sur les prix et compte tenu de la norme de preuve relativement faible à l'étape de l'enquête préliminaire de dommage et de la nature extrêmement opaque des prix dans la branche de production, le Tribunal considère comme adéquats les éléments de preuve concernant la sous-cotation des prix. Le Tribunal est d'avis que, dans l'ensemble, les éléments de preuve résistent à un examen quelque peu approfondi. Par conséquent, le Tribunal conclut que les éléments de preuve indiquent, de façon raisonnable, qu'il y a eu sous-cotation des prix.

⁵⁹ Pièce PI-2023-001-02.01 aux p. 301-302 et 311-312.

⁶⁰ Pièce PI-2023-001-03.01 (protégée) aux p. 317-324.

⁶¹ Pièce PI-2023-001-02.01 à la p. 317.

⁶² *Ibid.* aux p. 318-319; pièce PI-2023-001-03.01 (protégée) aux p. 318-319.

⁶³ Pièce PI-2023-001-02.01 à la p. 317.

[80] En ce qui concerne la baisse et la compression des prix, le Tribunal souligne que les arguments avancés par Marmen concernant le dommage reposent beaucoup plus sur des ventes perdues ou non réalisées que sur les effets de prix, et il remarque donc que les éléments de preuve relatifs à une baisse réelle des prix sont limités dans la plainte et qu'il n'y a aucune allégation particulière relativement à une compression des prix.

[81] Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal conclut que les éléments de preuve indiquent, de façon raisonnable, que les prix des marchandises en cause ont mené à la sous-cotation des prix des mâts d'éoliennes de production nationale.

Incidence sur la branche de production nationale

[82] Dans le cadre de son analyse aux termes de l'alinéa 37.1(1)c) du Règlement, le Tribunal doit tenir compte de l'incidence des marchandises sous-évaluées ou subventionnées sur la situation de la branche de production nationale et, plus particulièrement, de tous les facteurs et indices économiques pertinents influant sur cette situation⁶⁴.

[83] Le Tribunal doit aussi 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 éléments de preuve indiquent, de façon raisonnable, que le dumping ou le subventionnement des marchandises en cause a, *à lui seul*⁶⁵, causé un dommage.

[84] Il est indiqué ci-dessous que Marmen allègue que les marchandises en cause ont causé un dommage sensible à la branche de production nationale sous forme d'une perte de part de marché, d'une perte de ventes, d'une diminution de la rentabilité, d'une compression de l'utilisation de la capacité, d'une baisse de l'emploi et d'une insuffisance du rendement sur capital investi.

Perte de ventes, de production et d'utilisation de la capacité

[85] Les ventes nationales de mâts d'éoliennes de Marmen ont considérablement reculé de 2018 à 2022⁶⁶, ce qui a entraîné une forte réduction des niveaux de production et de l'utilisation de la capacité pour les ventes nationales. Il convient toutefois de noter que les taux de production globale et d'utilisation de la capacité de Marmen ne suivent nettement pas la même tendance que les données concernant le volume des importations des marchandises en cause. Marmen soutient que cela reflète le fait qu'elle s'est tournée vers les exportations aux États-Unis à mesure que les marchandises en cause sont devenues de plus en plus dominantes au Canada. Cette observation sera abordée plus loin dans le contexte du lien de causalité.

⁶⁴ 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, (i.1) toute incidence négative réelle ou potentielle sur les niveaux d'emploi ou les conditions d'emploi des personnes employées dans la branche de production nationale, notamment leurs salaires, le nombre d'heures de travail, le régime de pension, les avantages sociaux ou la formation et la sécurité des travailleurs, (ii) toute incidence négative réelle ou potentielle sur les liquidités, les stocks, 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 [...] ».

⁶⁵ *Matelas PI* au par. 49; *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 et 43.

⁶⁶ Pièce PI-2023-001-03.01 (protégée) aux p. 83 et 397.

[86] Comme il est susmentionné dans la discussion sur les effets sur les prix, Marmen allègue avoir perdu plusieurs ventes à certains clients en raison des prix injustement bas des marchandises en cause. Même si ces allégations sont essentiellement anecdotiques et mériteront, si l'ASFC rend une décision provisoire de dumping et de subventionnement, un examen plus approfondi dans le cadre d'une enquête définitive de dommage, le Tribunal les considère comme crédibles et compatibles avec les éléments de preuve indiquant que, de 2019 à 2022, les marchandises en cause ont occupé une position de plus en plus prépondérante sur le marché⁶⁷.

[87] De façon semblable, les éléments de preuve indiquent que le taux d'utilisation de la capacité de Marmen a considérablement changé de 2018 à 2022. Marmen soutient que son taux d'utilisation de la capacité de production pour les ventes nationales s'explique par la perte de ventes au profit des marchandises en cause à bas prix, qui ont acquis une part importante du marché canadien de 2018 à 2022 en menant à la sous-cotation du prix de vente de Marmen. De même, la production globale de Marmen est demeurée stable de 2018 à 2020, puis a considérablement diminué en 2021 et en 2022.

Résultats financiers

[88] Conformément au recul des ventes nationales de Marmen, les éléments de preuve indiquent des baisses importantes de ses recettes nettes tirées des ventes nationales de 2018 à 2022. Bien qu'il y ait fluctuation des marges bénéficiaires nettes au cours de la période, le Tribunal est d'avis que cela ne contredit pas l'argument de Marmen selon lequel les résultats financiers sont en baisse, étant donné les niveaux correspondants des recettes nettes tirées des ventes en termes absolus⁶⁸.

[89] Marmen soutient que la perte de ventes nationales de mâts d'éoliennes a eu un effet sur le rendement des investissements dans ses installations de production. Par exemple, elle souligne les investissements qu'elle a faits pour installer l'accès à une voie de desserte ferroviaire à son installation de production à Matane (Québec), ce qui permet l'expédition par train de tronçons de mâts d'éoliennes directement de son installation, plutôt que d'avoir d'abord à les transporter par camion jusqu'à une gare de triage. Marmen renvoie aux effets sur l'utilisation de sa capacité et sur l'emploi à l'installation à Matane dont il a été question précédemment en soulignant l'incidence de la perte de ventes alléguée sur son rendement sur capital investi⁶⁹.

Emploi

[90] En ce qui a trait à l'emploi, les éléments de preuve indiquent, de façon semblable, des changements importants survenus au cours de la même période, ce qui concorde avec le moment et le sens de l'évolution des taux de production et d'utilisation de la capacité⁷⁰. Marmen souligne tout particulièrement l'incidence sur l'emploi à son installation à Matane (Québec)⁷¹.

⁶⁷ Pièce PI-2023-001-05 aux p. 22-23.

⁶⁸ Pièce PI-2023-001-03.01 (protégée) aux p. 83 et 397.

⁶⁹ Pièce PI-2021-001-02.01 à la p. 331.

⁷⁰ Pièce PI-2023-001-03.01 (protégée) aux p. 402-404.

⁷¹ Voir la pièce PI-2023-001-03.01 (protégée) à la p. 331.

Lien de causalité

[91] En outre, les éléments de preuve indiquent, de façon raisonnable, l'existence d'un lien de causalité entre, d'une part, la forte augmentation du volume et de la part de marché des importations des marchandises en cause et les éléments de preuve concernant la sous-cotation de prix, et, d'autre part, la dégradation du rendement économique de la branche de production nationale de 2018 à 2022. En ce qui concerne l'écart apparent entre le moment de l'importation des marchandises en cause et celui des changements observés dans les indicateurs de rendement de Marmen, Marmen soutient que même si elle est demeurée engagée à l'égard du marché canadien au cours de la période, elle a approvisionné le marché américain dans la mesure du possible afin de maintenir la production dans ses installations.

[92] Marmen soutient que cette mesure défensive n'annule pas le dommage causé par les importations des marchandises en cause. Le Tribunal conclut que les éléments de preuve désagrégeant l'utilisation de la capacité relative aux ventes nationales et à l'exportation durant la période sont conformes à la présente explication⁷². Par conséquent, selon les éléments de preuve versés au dossier, est crédible l'argument de Marmen selon lequel elle s'est tournée vers le marché américain pour maintenir sa production à titre de mesure défensive étant donné l'incidence des marchandises en cause sur le marché canadien.

[93] De plus, même si le Tribunal acceptait que la diminution des ventes de Marmen en 2021 et en 2022 soit largement attribuable à la baisse des ventes à l'exportation, il considérerait que les éléments de preuve indiquent, de façon raisonnable, que le dumping et le subventionnement des marchandises en cause ont empêché Marmen de remplacer ces ventes à l'exportation par des ventes nationales, d'où les incidences sur les résultats financiers, l'utilisation de la capacité, l'emploi et le rendement sur capital investi décrites ci-dessus.

[94] Le Tribunal fait remarquer que Vestas et la CCCME ont soulevé des facteurs autres que le dumping et le subventionnement qui, selon ce qu'elles allèguent, ont causé un dommage à Marmen, notamment des contraintes relatives aux infrastructures de transport, certaines pratiques en matière d'établissement des prix sur le marché et l'imposition, en 2020, de mesures antidumping aux producteurs canadiens de mâts d'éoliennes par la Commission du commerce international des États-Unis. Marmen a répondu en détail à ces allégations en présentant des éléments de preuve contradictoires et crédibles sous forme d'une déclaration de témoin. Par conséquent, ce n'est qu'à l'étape d'une éventuelle enquête définitive de dommage que le Tribunal pourra déterminer si ces autres facteurs ont contribué à la dégradation du rendement économique de la branche de production nationale et, dans l'affirmative, dans quelle mesure ils l'ont fait.

Conclusion

[95] Après avoir examiné tous les éléments de preuve versés au dossier, le Tribunal conclut qu'ils indiquent, de façon raisonnable, que la branche de production nationale a subi un dommage sensible. Plus particulièrement, les éléments de preuve indiquent, de façon raisonnable, qu'il y a eu perte de ventes et diminution des résultats financiers, de l'emploi et de l'utilisation de la capacité. Des éléments de preuve appuient les allégations de Marmen selon lesquelles les marchandises en cause ont acquis et conservé par la suite une part de marché aux dépens de la branche de production nationale.

⁷² *Ibid.* aux p. 327-330 et 401.

[96] Pour les motifs qui précèdent, le Tribunal conclut que les éléments de preuve indiquent, de façon raisonnable, que le dumping et le subventionnement des marchandises en cause ont causé un dommage sensible à la branche de production nationale.

MENACE DE DOMMAGE

[97] Marmen allègue qu'il est très probable que si des droits en vertu de la LMSI ne sont pas imposés, les exportateurs des marchandises en cause continueront de cibler le marché canadien des mâts d'éoliennes avec les marchandises en cause sous-évaluées et subventionnées, causant ainsi un dommage important et continu à Marmen sous forme d'une perte du volume des ventes, d'une perte de recettes, d'une baisse des prix, d'une diminution de la rentabilité, d'une inutilisation de la capacité de production et d'une limite de sa capacité à investir dans ses installations de production. Elle affirme que cela aurait aussi une incidence importante sur ses employés responsables des mâts d'éoliennes.

[98] Marmen a présenté des éléments de preuve concernant la demande prévue de mâts d'éoliennes au Canada, y compris des projets à venir qui, selon elle, peuvent être perdus au profit des marchandises en cause en l'absence de l'imposition de droits en vertu de la LMSI⁷³. Bien que de nombreux projets désignés n'aient pas encore de dates d'installation prévues au-delà de 2023, Marmen soutient que bon nombre de ces dates seront annoncées et que des commandes seront passées dans les 18 à 24 prochains mois. Marmen affirme aussi que le taux d'augmentation du volume des importations des marchandises en cause indique une forte probabilité que ces importations connaissent une hausse au cours des 12 à 24 prochains mois. Le Tribunal conclut que cela est crédible compte tenu des tendances liées au volume des importations dont il a été question dans l'analyse de dommage ci-dessus.

[99] Marmen a aussi présenté des éléments de preuve concernant d'autres facteurs qui, selon ce qu'elle allègue, appuient une conclusion de menace de dommage, notamment : la capacité excédentaire de production de mâts d'éoliennes en Chine⁷⁴; le changement de produit à mesure que les tôles d'acier assujetties à des recours commerciaux internationaux sont détournées vers la production de mâts d'éoliennes⁷⁵; le détournement vers le Canada des mâts d'éoliennes de production chinoise assujettis à des recours commerciaux internationaux⁷⁶; la capacité excédentaire mondiale de production d'acier, dont la Chine représente une proportion importante⁷⁷; l'affaiblissement des

⁷³ *Ibid.* aux p. 316 et 391-396.

⁷⁴ Pièce PI-2023-001-02.01 aux p. 582 et 656, *Règlement d'exécution (EU) 2021/2239 de la Commission du 15 décembre 2021 instituant un droit antidumping définitif sur les importations de certains mâts d'éoliennes industrielles en acier originaires de la République populaire de Chine*, L 450/59, en ligne : <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2239>> [Décision de l'Union européenne sur les mâts d'éoliennes] au par. 428.

⁷⁵ Pièce PI-2023-001-02.01 à la p. 1523.

⁷⁶ Les États-Unis, l'Australie et l'Union européenne ont tous mis en place des recours commerciaux contre les mâts d'éoliennes ou les turbines éoliennes en provenance de la Chine. Voir : USITC, *Utility Scale Wind Towers From China and Vietnam; Determinations (Review)*, 84 FR 20164 (8 mai 2019), en ligne : <https://www.usitc.gov/publications/701_731/pub4888.pdf>; Commission antidumping de l'Australie, *Wind Towers Exported from People's Republic of China and the Republic of Korea Findings in Relation to a dumping investigation*, avis antidumping 2014/33 (16 avril 2014), en ligne : <<https://www.industry.gov.au/sites/default/files/adc/public-record/041-adn-no201433-findingsinrelationtoadumpinginvestigation.pdf>>; *Décision de l'Union européenne sur les mâts d'éoliennes*.

⁷⁷ Pièce PI-2023-001-02.01 aux p. 1237, 1240, 1243-1244 et 1248-1250.

perspectives économiques mondiales et de la demande mondiale d'acier⁷⁸; et la conjoncture et la croissance prévue de la demande de mâts d'éoliennes au Canada⁷⁹, ce qui en fait un marché attrayant pour les marchandises en cause.

[100] La CCCME soutient que, contrairement aux observations de Marmen, la branche de production canadienne de mâts d'éoliennes se porte bien et assurera une demande suffisante pour la production de Marmen au cours des 12 à 18 prochains mois. La CCCME renvoie aux investissements faits par Marmen et par le gouvernement du Québec qui, selon ce qu'elle allègue, faciliteront la livraison des produits de Marmen sur les marchés national et international et favoriseront la demande importante prévue de mâts d'éoliennes au Canada et en particulier au Québec. En réponse, Marmen met l'accent sur la prise en compte de l'état actuel de son carnet de commandes par rapport à la demande nationale prévue de mâts d'éoliennes⁸⁰.

[101] Bien que, comme il a été expliqué précédemment, des éléments de preuve indiquent, de façon raisonnable, que la branche de production nationale a déjà subi un dommage en raison de l'importation des marchandises en cause à des prix sous-évalués et subventionnés, le Tribunal conclut également que les parties plaignantes ont satisfait à la norme de preuve applicable à l'étape de l'enquête préliminaire pour démontrer l'existence d'une menace de dommage. Tout compte fait, le Tribunal est d'avis que les éléments de preuve indiquent, à tout le moins, que le dumping et le subventionnement des marchandises en cause causeront vraisemblablement un dommage à la branche de production canadienne dans les 12 à 24 prochains mois. Cette conclusion est fondée sur l'établissement apparent des marchandises en cause sur le marché canadien, auquel s'ajoutent les éléments de preuve concernant la sous-cotation des prix présentés par Marmen, les éléments de preuve relatifs à la demande prévue de mâts d'éoliennes au Canada présentés par Marmen et par la CCCME, ainsi que la marge de dumping et le montant de subvention déterminés par l'ASFC. Ensemble, ces facteurs laissent entendre qu'il est probable que le volume des importations à des prix injustement bas et que les ventes des marchandises en cause se maintiennent ou augmentent à court et à moyen terme, privant Marmen de ventes nationales sans lesquelles son rendement économique continuera de se dégrader.

[102] Par conséquent, le Tribunal conclut que les éléments de preuve indiquent, de façon raisonnable, que le dumping et le subventionnement des marchandises en cause menacent de causer un dommage à la branche de production nationale.

⁷⁸ *Ibid.* aux p. 1279-1287 et 1295-1303.

⁷⁹ *Ibid.* aux p. 1485-1486 et 1488-1497; pièce PI-2023-001-03.01 (protégée) aux p. 324 et 391-393.

⁸⁰ Pièce PI-2023-001-03.01 (protégée) à la p. 330.

CONCLUSION

[103] Compte tenu de l'analyse qui précède, le Tribunal détermine 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.

Georges Bujold

Georges Bujold
Membre président

Bree Jamieson-Holloway

Bree Jamieson-Holloway
Membre

Serge Fréchette

Serge Fréchette
Membre