



Tribunal canadien du
commerce extérieur

Canadian International
Trade Tribunal

TRIBUNAL CANADIEN
DU COMMERCE
EXTÉRIEUR

Appels

DÉCISION ET MOTIFS

Appel n° AP-2008-006

Cobra Fixations Cie Ltée

c.

Président de l'Agence des services
frontaliers du Canada

*Décision et motifs rendus
le vendredi 8 mai 2009*

TABLE DES MATIÈRES

DÉCISION.....i

EXPOSÉ DES MOTIFS.....1

 CONTEXTE.....1

 MARCHANDISES EN QUESTION1

 HISTORIQUE DES PROCÉDURES.....2

 PIÈCES3

 ANALYSE3

 Cadre législatif3

 Les marchandises en cause sont-elles de même description que les marchandises en question?4

 Les marchandises en cause peuvent-elles être démontées aux fins de l'imposition de droits
 antidumping?.....6

DÉCISION7

EU ÉGARD À un appel entendu le 14 janvier 2009, en vertu de l'article 61 de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, L.R.C. 1985, c. S-15;

ET EU ÉGARD À des décisions rendues par le président de l'Agence des services frontaliers du Canada le 23 avril 2008 concernant des demandes de réexamen aux termes de l'article 59 de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*.

ENTRE

COBRA FIXATIONS CIE LTÉE

Appelante

ET

**LE PRÉSIDENT DE L'AGENCE DES SERVICES FRONTALIERS
DU CANADA**

Intimé

DÉCISION

L'appel est admis.

Pasquale Michael Saroli
Pasquale Michael Saroli
Membre président

Ellen Fry
Ellen Fry
Membre

Diane Vincent
Diane Vincent
Membre

Hélène Nadeau
Hélène Nadeau
Secrétaire

Lieu de l'audience : Ottawa (Ontario)
Date de l'audience : Le 14 janvier 2009

Membres du Tribunal : Pasquale Michaelae Saroli, membre président
Ellen Fry, membre
Diane Vincent, membre

Conseiller juridique pour le Tribunal : Eric Wildhaber

Directeur de la recherche : Audrey Chapman

Agent de la recherche : Simon Glance

Gestionnaire, Bureau du greffe : Michel Parent

Agent du greffe : Cheryl Unitt

PARTICIPANTS :

Appelante	Conseiller/représentant
Cobra Fixations Cie Ltée	Peter Kirby
Intimé	Conseiller/représentant
Président de l'Agence des services frontaliers du Canada	Andrew Gibbs

TÉMOINS :

Pierre L. McDuff Président Cobra Fixations Cie Ltée	Richard Pragnell Agent principal de programme Programme des droits antidumping et compensateurs Agence des services frontaliers du Canada
---	---

Veillez adresser toutes les communications au :

Secrétaire
Tribunal canadien du commerce extérieur
Standard Life Centre
333, avenue Laurier Ouest
15^e étage
Ottawa (Ontario)
K1A 0G7

Téléphone : 613-993-3595
Télécopieur : 613-990-2439
Courriel : secretaire@tcce-citt.gc.ca

EXPOSÉ DES MOTIFS

CONTEXTE

1. Le présent appel est interjeté auprès du Tribunal canadien du commerce extérieur (le Tribunal) par Cobra Fixations Cie Ltée (Cobra) aux termes de l'article 61 de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*¹ à l'égard de décisions datées du 23 avril 2008 rendues par le président de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) concernant des demandes de réexamen aux termes de l'article 59.

2. La question en litige dans le présent appel consiste à déterminer si certaines marchandises importées au Canada par Cobra (les marchandises en cause) sont de même description que les marchandises visées dans les conclusions rendues par le Tribunal dans *Certaines pièces d'attache*² (les marchandises en question), aux termes du paragraphe 43(1) de la *LMSI*, et sont donc assujetties à l'imposition de droits antidumping.

3. Les marchandises en cause sont six différents emballages de vente au détail scellés de type à double coque contenant deux « ancrés pour tire-fond »³ en zinc et deux « tire-fond »⁴ en acier d'une longueur et d'un diamètre compatibles avec les ancrés. L'ancre, utilisée en conjonction avec le tire-fond, constitue un système d'ancrage du type à friction destiné à servir avec un matériau support, comme du béton, de la brique, des blocs et de la pierre, qui ne convient pas à la pose directe d'un tire-fond. Les applications typiques comprennent le support de tablettes, d'auvents, d'affiches et d'accessoires ornementaux. Des trous sont percés dans le matériau support avant la pose des ancrés au moyen des tire-fond correspondants. Le pouvoir de tenue dérive de la force de friction créée entre les ancrés et les tire-fond et le matériau support.

4. L'ASFC a déterminé que les éléments des marchandises en cause constituant les tire-fond étaient de même description que les marchandises en question et que, de ce fait, des droits antidumping devaient être payés sur les tire-fond.

5. D'après Cobra, puisqu'ils sont des éléments des marchandises en cause (qu'elle décrivait comme étant des « ensembles d'ancrage » prêts à être utilisés par le consommateur, conditionnés en emballages pour la vente au détail), les tire-fond n'étaient pas des marchandises de même description que les marchandises en question et, de ce fait, n'étaient pas assujettis à des droits antidumping.

6. Le paragraphe 61(3) de la *LMSI* autorise le Tribunal à « [...] rendre les ordonnances ou conclusions indiquées en l'espèce et [...] déclarer soit quels droits sont payables, soit qu'aucun droit n'est payable sur les marchandises visées par l'appel [...] ». En l'espèce, le Tribunal doit déterminer si les marchandises en cause sont de même description que les marchandises en question.

MARCHANDISES EN QUESTION

7. Les conclusions du Tribunal dans *Certaines pièces d'attache*, décrivent les marchandises en question comme il suit :

[P]ièces d'attache en acier au carbone et en acier inoxydable, à savoir des vis, écrous et boulons en acier au carbone ou en acier inoxydable, utilisées pour assembler mécaniquement deux ou plusieurs éléments [...] originaires ou exportées de la République populaire de Chine [...].

1. L.R.C. 1985, c. S-15 [*LMSI*].

2. (7 janvier 2005), NQ-2004-005 (TCCE) [*Certaines pièces d'attache*].

3. Communément appelés « ancrés ».

4. Même si les parties désignent les « lag bolts » (tire-fond) indifféremment par les expressions « lag bolts » ou « lag screws », pour des fins de clarté, ces articles sont généralement désignés par l'expression « lag bolts » dans la version anglaise du présent exposé des motifs.

L'exposé des motifs indique ce qui suit :

Une vis est un dispositif mécanique fileté à tête conçu de façon à permettre qu'on l'insère dans des trous dans des pièces à assembler; soit qu'on l'insère dans un filetage femelle préformé soit qu'elle crée son propre filetage; on la serre ou on la desserre en appliquant une force sur sa tête. Les types de vis qui existent sont les vis à métaux, les vis à bois, les vis autoperceuses, les vis autotaraudeuses, les vis autotaraudeuses par formage du métal et les vis à tôle. La tête des vis se présente sous toutes sortes de formes (rondes, plates, hexagonales, etc.), d'encoches (fente, douille, carré, philips, etc.), de diamètres et de longueurs de queue. La queue peut être fileté au complet ou en partie.⁵

HISTORIQUE DES PROCÉDURES

8. Cobra, un fabricant et distributeur de produits d'ancrage, a importé au Canada, en provenance de la République populaire de Chine (la Chine), les marchandises en cause comprenant six modèles d'ensembles d'ancrage, lors de quatre transactions distinctes entre avril 2006 et mai 2007.

9. Entre novembre 2006 et juin 2007, l'ASFC délivrait un relevé détaillé de rajustement pour chacune des transactions, déterminant, aux termes de l'article 57 de la *LMSI*, que les marchandises importées au Canada étaient des marchandises en question.

10. Le 22 août 2007, l'ASFC rendait une décision anticipée selon laquelle les marchandises en cause étaient, aux fins tarifaires, correctement classées dans le numéro tarifaire 7907.00.90 de l'annexe du *Tarif des douanes*⁶ à titre d'autres ouvrages en zinc.

11. En avril et septembre 2007, aux termes de l'article 58 de la *LMSI*, Cobra interjetait appel des décisions rendues par l'ASFC aux termes de l'article 57.

12. Le 23 avril 2008, l'ASFC déterminait, aux termes de l'article 59 de la *LMSI*, que les éléments des marchandises en cause constituant les tire-fond étaient des marchandises en question et que les éléments constituant les ancrages pour tire-fond ne l'étaient pas.

13. Le 8 juillet 2008, aux termes de l'article 61 de la *LMSI*, Cobra interjetait appel auprès du Tribunal des décisions rendues par l'ASFC concernant les demandes de réexamen aux termes de l'article 59.

14. Le Tribunal tenait une audience publique à Ottawa (Ontario), le 14 janvier 2009.

15. Cobra convoquait un témoin, M. Pierre L. McDuff, président, Cobra. L'ASFC convoquait un témoin, M. Richard Pragnell, agent principal de programmes, Programme des droits antidumping et compensateurs, ASFC.

5. Au para. 19. Dans *Les Importations APR Ltée c. Sous-M.R.N.D.A.* (28 février 1994), AP-93-141 (TCCE) aux pp. 3-4, le Tribunal déclarait ce qui suit : « [...] Pour établir si des droits antidumping sont payables, la description des marchandises donnée dans les conclusions du Tribunal est déterminante. Toutefois, afin de faciliter l'interprétation de la description des marchandises fournie dans les conclusions, le Tribunal peut se référer à la description du produit présentée dans l'exposé des motifs [...] ».

6. L.C. 1997, c. 36.

PIÈCES

16. Le 17 novembre 2008, Cobra déposait les pièces suivantes :

Numéro de pièce	Description
A-01	280SJ425-1/4S (242 S) : 2 ancres pour tire-fond et vis, 1/4 po, courtes
A-02	280SJ510-5/16S (243 S) : 2 ancres pour tire-fond et vis, 5/16 po, courtes
A-03	280SJ560-3/8S (244 S) : 2 ancres pour tire-fond et vis, 3/8 po, courtes
A-04	280SL436-1/4L (252 S) : 2 ancres pour tire-fond et vis, 1/4 po, longues
A-05	280SL515-5/16L (253 S) : 2 ancres pour tire-fond et vis, 5/16 po, longues
A-06	280SL567-3/8L (254 S) : 2 ancres pour tire-fond et vis, 3/8 po, longues

17. Le 24 décembre 2008, l'ASFC déposait les pièces suivantes :

Numéro de pièce	Description
B-01	2 tire-fond, 5/16 po et 2 1/2 po
B-02	15 ancres pour tire-fond, 5/16 po
B-03	2 ancres pour tire-fond et vis
B-04	2 ancres pour tire-fond (tête rouge), 5/16 po
B-05	4 ancres pour tire-fond et vis (tête rouge)

ANALYSE**Cadre législatif**

18. L'article 61 de la *LMSI* prévoit ce qui suit :

61. (1) Subject to section 77.012 or 77.12, a person who deems himself aggrieved by a re-determination of the [CBSA] made pursuant to section 59 with respect to any goods may appeal therefrom to the Tribunal by filing a notice of appeal in writing with the [CBSA] and the Secretary of the Tribunal

...

(3) On any appeal under subsection (1), the Tribunal may make such order or finding as the nature of the matter may require and, without limiting the generality of the foregoing, may declare what duty is payable or that no duty is payable on the goods with respect to which the appeal was taken, and an order, finding or declaration of the Tribunal is final and conclusive subject to further appeal as provided in section 62.

61. (1) Sous réserve des articles 77.012 et 77.12, quiconque s'estime lésé par un réexamen effectué en application de l'article 59 peut en appeler au Tribunal en déposant, auprès du président et du secrétaire du Tribunal [...] un avis d'appel.

[...]

(3) Le Tribunal, saisi d'un appel en vertu du paragraphe (1), peut rendre les ordonnances ou conclusions indiquées en l'espèce et, notamment, déclarer soit quels droits sont payables, soit qu'aucun droit n'est payable sur les marchandises visées par l'appel. Les ordonnances, conclusions et déclarations du Tribunal sont définitives, sauf recours prévu à l'article 62.

19. Des droits antidumping sont payables lorsque les marchandises importées au Canada sont de même description que les marchandises visées par une ordonnance ou des conclusions rendues par le Tribunal aux termes de l'article 43 de la *LMSI*. Le paragraphe 3(1) prévoit ce qui suit :

3. (1) Subject to section 7.1, there shall be levied, collected and paid on all dumped and subsidized goods imported into Canada in respect of which the Tribunal has made an order or finding, before the release of the goods, that the dumping or subsidizing of goods of the same description has caused injury . . . a duty as follows:

(a) in the case of dumped goods, an anti-dumping duty in an amount equal to the margin of dumping of the imported goods; and

...

3. (1) Sous réserve de l'article 7.1, les marchandises sous-évaluées ou subventionnées importées au Canada alors que le Tribunal a établi avant leur dédouanement, par ordonnance ou dans ses conclusions, que le dumping ou le subventionnement de marchandises de même description a causé un dommage [...] sont assujetties aux droits suivants :

a) dans le cas de marchandises sous-évaluées, des droits antidumping d'un montant égal à la marge de dumping des marchandises;

[...]

Les marchandises en cause sont-elles de même description que les marchandises en question?

20. Cobra soutient que les marchandises en cause sont des ensembles d'ancrage contenant un nombre précis d'ancres en zinc et un même nombre de tire-fond en acier de taille correspondante. Cobra fait valoir que les marchandises importées ne sont pas des vis, des écrous ou des boulons et que, même si les ensembles d'ancrage comprennent un ou plusieurs tire-fond, ils sont différents de leurs éléments pris séparément. À cet égard, Cobra fait valoir que les conclusions rendues par le Tribunal dans *Certaines pièces d'attache* ne visent pas les marchandises en cause car les marchandises importées ne sont pas de même description que les marchandises en question, qui sont des vis au carbone en acier originaires ou exportées de la Chine et du Taipei chinois et des vis en acier inoxydable originaires ou exportées du Taipei chinois.

21. Cobra soutient que l'affirmation de l'ASFC selon laquelle les ancrs en zinc comprises dans les ensembles d'ancrage ne sont pas assujetties aux droits antidumping et compensateurs, mais que les éléments constituant les tire-fond sont assujettis à de tels droits, suppose l'importation de deux marchandises distinctes (c.-à-d. des ancrs en zinc non en question et des tire-fond en question) tandis que, en vérité, les marchandises en cause ne constituent qu'un seul produit, plus précisément, des ensembles d'ancrage prêts à être utilisés par le consommateur conditionnés dans des emballages pour la vente au détail, lesquels ne sont pas destinés à être ouverts et démontés avant la vente au détail.

22. Cobra soutient qu'aucun fondement législatif ne permet à l'ASFC de démonter un produit importé dans le but d'appliquer des droits antidumping à un élément particulier de ce produit. Cobra plaide qu'aux termes de l'article 3 de la *LMSI*, l'ASFC doit calculer les droits antidumping d'après la marge de dumping des marchandises importées. À cet égard, Cobra fait valoir qu'il est bien établi en droit douanier que les marchandises doivent être classées d'après leur nature au moment de leur importation, ce que l'ASFC, selon Cobra, ne faisait pas en l'espèce.

23. Cobra soutient que les facteurs pris en compte par le Tribunal dans *Macsteel International (Canada) Limited c. Commissaire de l'Agence des douanes et du revenu du Canada* sont absents en l'espèce. Plus précisément, le Tribunal, dans cette décision, déterminait ce qui suit :

[...]les marchandises en cause livrent directement concurrence [entre elles] [...] [Elles] sont des produits relativement identiques et interchangeable qui peuvent être utilisés dans les mêmes applications [...] [Elles sont] vendues au même prix [...] ⁷.

7. (16 janvier 2003), AP-2001-012 (TCCE) [*Macsteel*] à la p. 4.

24. Plus précisément, Cobra soutient que les marchandises en cause ne sont ni relativement identiques ni interchangeables, ni utilisées dans les mêmes applications par rapport aux marchandises en question. Elle ajoute que les tire-fond et les ensembles d'ancrage ne sont pas vendus au même prix et qu'il ne serait pas rentable pour quiconque veut se procurer un tire-fond d'acheter un ensemble d'ancrage.

25. L'ASFC soutient que l'élément constituant le tire-fond, dont le caractère n'était pas déterminé comme étant accessoire dans l'ensemble d'ancrage, entre dans la portée de la définition des marchandises en question. Elle souligne qu'il n'est pas contesté que les tire-fond importés séparément auraient été assujettis à des droits antidumping. L'ASFC souligne de plus que Cobra importait aussi des ancres pour tire-fond séparément, ce qui obligeait le consommateur à acheter les tire-fond correspondants séparément. Enfin, l'ASFC indique que, dans *Certaines pièces d'attache*, le Tribunal a rejeté une demande d'exclusion visant les « pièces d'attache pré-emballées conditionnées pour la vente au détail ».

26. D'après le Tribunal, la détermination de la question de savoir si des marchandises sont des marchandises de même description que les marchandises visées par les conclusions du Tribunal doit se fonder sur l'examen des marchandises dans leur ensemble, en l'état où elles étaient présentées au moment de leur importation⁸.

27. Pour déterminer si des marchandises importées sont de même description que les marchandises visées par une ordonnance ou des conclusions du Tribunal, le Tribunal, par le passé, prenait en compte divers critères, comme la description physique, les utilisations finales, l'interchangeabilité, la concurrence sur le marché, le prix et la commercialisation⁹. En l'espèce, à l'étude de l'état des marchandises en cause au moment de leur importation, le Tribunal conclut ce qui suit :

- en termes de description physique, les marchandises en cause, au moment de leur importation, étaient des ensembles d'ancrage pré-emballés composés d'un nombre précis d'ancres en zinc et d'un nombre égal de tire-fond de taille correspondante¹⁰. Les ensembles d'ancrage importés n'entrent pas dans la portée de la description physique des marchandises en question visées par les conclusions du Tribunal dans *Certaines pièces d'attache*¹¹;
- les ensembles d'ancrage sont destinés à des utilisations finales spécialisées relativement à certaines surfaces, comme le béton, la brique, les blocs et la pierre, avec lesquelles un tire-fond, pris séparément, ne pourrait pas efficacement accomplir sa fonction. À cet égard, l'examen des marchandises et des témoignages afférents indique que c'est le tire-fond et l'ancre utilisés ensemble qui confèrent sa fonctionnalité au système d'ancrage dans ces utilisations finales spécialisées, qui diffèrent considérablement des utilisations des tire-fond utilisés seuls¹²;

8. Voir *Deputy M.N.R.C.E. v. MacMillan & Bloedel (Alberni) Ltd.*, [1965] R.C.S. 366. Voir aussi *Tiffany Woodworth c. Président de l'Agence des services frontaliers du Canada* (11 septembre 2007), AP-2006-035 (TCCE) au para. 21.

9. Voir, par exemple, *Nikka Industries Ltd. c. Sous-M.R.N.D.A.* (20 août 1991), AP-90-018 (TCCE); *Macsteel; Zellers Inc. c. Sous-M.R.N.* (25 janvier 1996), AP-94-351 (TCCE).

10. Pièce du Tribunal AP-2008-006-06B aux pp. 4, 7.

11. Au cours de son témoignage, le témoin de Cobra accepte le fait que les tire-fond, à eux seuls, ne sont pas les mêmes produits que les ensembles d'ancrage et déclare ce qui suit : « il faudrait combiner le tire-fond et l'ancre correspondant » [traduction] pour former l'ensemble de tire-fond. *Transcription de l'audience publique*, 14 janvier 2009, aux pp. 97-98.

12. Pièce du Tribunal AP-2008-006-03A à la p. 11; *Transcription de l'audience publique*, 14 janvier 2009, aux pp. 43-46, 98-99. Le témoin de Cobra déclare que les ancres pour tire-fond sont des ancres de type à friction conçues pour un usage de résistance moyenne dans le béton, la brique, les blocs et la pierre. Ils servent dans les applications spécifiques où les vis (ou les boulons et les écrous) ne conviendraient pas. Le témoin de l'ASFC confirme l'interdépendance nécessaire entre l'ancre et le tire-fond en vue du bon fonctionnement du système d'ancrage.

- en raison de leurs différentes utilisations finales, les systèmes d’ancrage et les tire-fond ne sont pas des produits directement interchangeables¹³;
- même si les systèmes d’ancrage et les tire-fond sont parfois disposés les uns près des autres dans certains magasins, il est raisonnable de conclure qu’ils ne se livrent pas concurrence entre eux sur le marché. À cet égard, M. McDuff témoigne que les tire-fond et les ensembles d’ancrage sont habituellement en montre dans des rayons différents des magasins à grande surface¹⁴. M. Pragnell témoigne que les tire-fond qu’il s’est procurés étaient d’un côté de l’allée, tandis que les ancrés étaient directement derrière lui, de l’autre côté de l’allée, comme les ensembles, qui se trouvaient sur les mêmes tablettes que les ancrés¹⁵;
- les ensembles d’ancrage prêts à être utilisés par le consommateur sont commercialisés d’une manière différente des tire-fond, des points de vue de leur mode de vente et de leur prix, les tire-fond étant habituellement vendus en vrac à un prix sensiblement inférieur¹⁶. Étant donné la différence de prix, Cobra et l’ASFC conviennent qu’il ne serait pas raisonnable, d’un point de vue économique, qu’une personne qui veut se procurer des tire-fond décide de se les procurer en achetant des ensembles d’ancrage¹⁷.

28. Compte tenu de l’analyse qui précède, le Tribunal conclut que les marchandises en cause, en l’état où elles sont présentées au moment de leur importation, ne sont pas des marchandises de même description que des marchandises en question.

Les marchandises en cause peuvent-elles être démontées aux fins de l’imposition de droits antidumping?

29. Dans son argument selon lequel les éléments des marchandises en cause constituant les tire-fond sont des marchandises de même description que les marchandises en question, l’ASFC soutient que les marchandises importées en l’espèce, des ensembles d’ancrage, sont en vérité deux marchandises emballées ensemble¹⁸. À cet égard, selon l’ASFC, puisque l’élément constituant le tire-fond en acier n’est pas accessoire dans l’ensemble d’ancrage, il est correctement considéré comme entrant dans la portée de la définition des marchandises en question.

30. Le Tribunal est d’avis, ayant conclu que le tire-fond en acier et l’ancre en zinc sont tous les deux des parties intégrantes de la capacité globale du système d’ancrage à accomplir sa fonction dans les utilisations spécialisées en vue desquelles il a été spécifiquement conçu, il s’ensuit que séparer le tire-fond de l’ensemble d’ancrage et le traiter comme une marchandise distincte dans le but d’appliquer des droits antidumping en vertu de la *LMSI* enlèverait sa fonctionnalité audit système d’ancrage (qui dépend à la fois

13. Pièce du Tribunal AP-2008-006-03A à la p. 11; *Transcription de l’audience publique*, 14 janvier 2009, aux pp. 45-46, 98-99.

14. *Transcription de l’audience publique*, 14 janvier 2009, à la p. 9.

15. *Ibid.* aux pp. 58, 78.

16. *Ibid.* aux pp. 29, 86; pièce du Tribunal AP-2008-006-15B, onglet 3.

17. *Ibid.* aux pp. 29, 86.

18. *Ibid.* à la p. 46.

du tire-fond et de l'ancre)¹⁹. Par conséquent, le Tribunal est d'avis que ni le tire-fond en acier ni l'ancre en zinc ne peuvent correctement être considérés séparément des marchandises en cause, dont ils sont chacun une partie intégrante.

DÉCISION

31. Aux termes du paragraphe 61(3) de la *LMSI*, l'appel est admis.

Pasquale Michaelae Saroli
Pasquale Michaelae Saroli
Membre président

Ellen Fry
Ellen Fry
Membre

Diane Vincent
Diane Vincent
Membre

19. Par opposition, une mèche comprise dans l'ensemble d'ancrage pourrait légitimement être considérée comme une marchandise distincte, puisqu'elle serait un élément superflu quant à la « fonction » du système d'ancrage lui-même. À titre d'autre exemple, le sac de vis ou de tire-fond compris avec un barbecue à l'état démonté, étant un élément essentiel à l'assemblage du barbecue est une « partie intégrante » de la fonction de l'appareil, tandis qu'un ustensile pour la cuisson au barbecue compris avec l'ensemble de barbecue, serait un élément superflu au regard de la fonction de l'appareil lui-même, un élément arbitraire, et, de ce fait, serait correctement réputé être une marchandise distincte.