

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20180327

Dossier : A-141-16

Référence : 2018 CAF 63

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**CORAM : LE JUGE WEBB
LE JUGE BOIVIN
LA JUGE GLEASON**

ENTRE :

ARCELORMITTAL DOFASCO G.P.

demanderesse

et

**ESSAR STEEL ALGOMA INC., EVRAZ INC. NA CANADA,
UNITED STATES STEEL CANADA INC.,
JSW STEEL LTD., HAUT-COMMISSARIAT DE L'INDE et
PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

défendeurs

Audience tenue à Ottawa (Ontario), le 31 octobre 2017.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 27 mars 2018.

MOTIFS DU JUGEMENT :

LE JUGE WEBB

Y ONT SOUSCRIT :

**LE JUGE BOIVIN
LA JUGE GLEASON**

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20180327

Dossier : A-141-16

Référence : 2018 CAF 63

**CORAM : LE JUGE WEBB
LE JUGE BOIVIN
LA JUGE GLEASON**

ENTRE :

ARCELORMITTAL DOFASCO G.P.

demanderesse

et

**ESSAR STEEL ALGOMA INC., EVRAZ INC. NA CANADA,
UNITED STATES STEEL CANADA INC.,
JSW STEEL LTD., HAUT-COMMISSARIAT DE L'INDE et
PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

défendeurs

MOTIFS DU JUGEMENT

LE JUGE WEBB

[1] La Cour est saisie d'une demande de révision et d'annulation fondée sur l'alinéa 96.1(1)d.1) de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, L.R.C. (1985), c. S-15 (LMSI) concernant une décision rendue par la présidente de l'Agence des services frontaliers du Canada (la présidente) en vertu de l'alinéa 76.03(7)a) de la Loi. Dans sa décision, la présidente a

conclu que « l'expiration de l'ordonnance rendue le 15 août 2011 par le Tribunal canadien du commerce extérieur dans l'enquête RR-2010-001 [...] n'entraînerait vraisemblablement pas la poursuite ni la reprise du dumping de certaines tôles en acier laminées à chaud originaires ou exportées du Taipei chinois ni de la République de l'Inde [...] ». La présidente a également rendu des décisions concernant d'autres pays, mais Arcelormittal Dofasco G. P. (Dofasco) ne se pourvoit devant la Cour qu'à l'égard des tôles en acier laminées à chaud du Taipei chinois et de la République de l'Inde (l'Inde).

[2] Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis de rejeter la présente demande.

I. Contexte

[3] En 2001, une décision définitive concernant le dumping des tôles en acier laminées à chaud, ainsi qu'une conclusion que le dumping avait causé un dommage, ont été rendues relativement à plusieurs pays y compris le Taipei chinois et l'Inde. Par conséquent, des droits antidumping ont été imposés. En vertu de la LMSI, lorsque des droits antidumping sont imposés, ces droits expirent à moins qu'un réexamen ne soit effectué dans les cinq ans suivant la date de l'ordonnance ou des conclusions du Tribunal canadien du commerce extérieur (le Tribunal) qui ont entraîné l'imposition des droits antidumping, et qu'à l'issue de ce réexamen, a conclu que les droits doivent être maintenus. C'est en 2006 que s'est terminé le premier processus de réexamen relatif à l'expiration et que les droits ont été maintenus à l'égard du Taipei chinois et de l'Inde ainsi que de certains autres pays. En 2011, le deuxième réexamen relatif à l'expiration a été effectué et encore là, les droits ont été maintenus à l'égard du Taipei chinois et de l'Inde, ainsi

que de certains autres pays. Le Tribunal a entamé le troisième réexamen relatif à l'expiration, qui fait l'objet de la présente instance, le 8 décembre 2015.

[4] Ce réexamen relatif à l'expiration était fondé sur le paragraphe 76.03(3) de la LMSI. Au moment de ce réexamen, le paragraphe 76.03(7) de la LMSI prévoyait ce qui suit :

(7) Lorsque le Tribunal décide de procéder au réexamen relatif à l'expiration, le président :

a) dans les cent vingt jours de la réception de l'avis prévu à l'alinéa (6)*a*), décide si l'expiration de l'ordonnance ou des conclusions concernant les marchandises d'un ou de plusieurs pays causera vraisemblablement la poursuite ou la reprise du dumping ou du subventionnement des marchandises;

b) avise sans délai le Tribunal de sa décision.

(7) If the Tribunal decides to initiate an expiry review, the President shall

(a) within one hundred and twenty days after receiving notice under subparagraph (6)*(a)*(i), determine whether the expiry of the order or finding in respect of goods of a country or countries is likely to result in the continuation or resumption of dumping or subsidizing of the goods; and

(b) provide the Tribunal with notice of the determination without delay after making it.

[5] Dans le cas où le président décide que l'expiration de l'ordonnance causera vraisemblablement la poursuite ou la reprise du dumping ou du subventionnement, le Tribunal décide alors si l'expiration de l'ordonnance causera vraisemblablement un dommage ou un retard (paragraphe 76.03(10) de la LMSI). Si le président décide que l'expiration de l'ordonnance ne causera vraisemblablement pas la poursuite ou la reprise du dumping ou du subventionnement, l'affaire se termine là et les droits antidumping ne sont plus applicables.

[6] La présidente a procédé au réexamen requis par le paragraphe 76.03(7) de la LMSI et a rendu la décision susmentionnée en ce qui concerne les tôles en acier laminées à chaud

provenant du Taipei chinois et de l'Inde, le 6 avril 2016. Les motifs de sa décision ont été publiés le 21 avril 2016.

[7] Dans le cadre du processus de réexamen, la présidente a envoyé des questionnaires de réexamen relatif à l'expiration à des producteurs canadiens, ainsi qu'à des importateurs et à des exportateurs. Toutefois, aucun exportateur du Taipei chinois n'a répondu à ce questionnaire, et un seul exportateur de l'Inde a fourni une réponse sommaire. La présidente a fondé sa conclusion concernant la vraisemblance de la poursuite ou de la reprise du dumping des tôles en acier laminées à chaud originaires ou exportées du Taipei chinois et de l'Inde sur des renseignements qui lui étaient autrement accessibles.

[8] Dofasco s'est plainte de la décision concernant le Taipei chinois, reprochant à la présidente :

- (a) d'avoir utilisé certains renseignements sur les prix des tôles en acier laminées à chaud;
- (b) d'avoir conclu que les exportateurs du Taipei chinois ont continué d'exporter des tôles en acier laminées à chaud vers des pays qui ont imposé des mesures antidumping;
- (c) d'avoir fait allusion à une augmentation prévue de la demande d'acier en Chine, sans prendre en considération les prévisions concernant les faibles prix des tôles en acier laminées à chaud sur le marché chinois.

[9] En ce qui concerne l'Inde, Dofasco reproche à la présidente de ne pas avoir tenu compte des conclusions récentes qu'elle a rendues relativement à un produit semblable (tôles d'acier au carbone laminées à chaud – les conclusions sur les tôles d'acier au carbone n° VIII rendues le

7 décembre 2015 (motifs en date du 22 décembre 2015) dans les dossiers de l'ASFC n° 4214-45 AD/1406 et n° 4218-42 CVD/141). Dans les conclusions sur les tôles d'acier au carbone n° VIII, la présidente a rendu une décision définitive en ce qui concerne le dumping et le subventionnement des tôles d'acier au carbone laminées à chaud originaires de l'Inde ou exportées de l'Inde au Canada.

II. Norme de contrôle

[10] La norme de contrôle applicable à la décision de la présidente est celle de la décision raisonnable (*Prudential Steel ULC et Algoma Tubes Inc. c. Boly Pipe Co., Ltd., et al.*, 2016 CAF 137, au paragraphe 4).

III. Question en litige

[11] En l'espèce, la Cour doit décider si la décision de la présidente concernant les tôles en acier laminées à chaud originaires ou exportées du Taipei chinois et de l'Inde était raisonnable.

IV. Analyse

[12] Comme Dofasco a soulevé différentes questions en ce qui concerne les conclusions visant le Taipei chinois et l'Inde, les arguments qu'elle a avancés seront examinés séparément pour chacun des pays.

A. *Le Taipei chinois*

[13] Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, aucun exportateur du Taipei chinois n'a rempli le questionnaire distribué par la présidente. Par conséquent, celle-ci ne disposait d'aucun

renseignement de ces exportateurs susceptible de l'aider à déterminer le prix auquel les tôles en acier laminées à chaud du Taipei chinois étaient vendues sur le marché intérieur ou sur les marchés d'exportation. Cependant, elle a consulté une publication de l'industrie – CRU Steel Sheet Products Market Outlook de janvier 2016. Dofasco a reconnu que la présidente ne disposait d'aucun renseignement sur les prix fournis par des exportateurs du Taipei chinois, et n'a pas fait valoir que, outre le rapport de la CRU, la présidente n'avait aucun moyen de déterminer ces prix compte tenu des renseignements et du temps limité dont elle disposait pour procéder au réexamen requis par le paragraphe 76.03(7) de la LMSI. Dofasco reproche à la présidente d'avoir utilisé les renseignements sur les prix de la région de l'Asie de l'Est et du Sud-Est contenus dans cette publication. Elle fait valoir que la présidente [TRADUCTION] « a supposé à tort que le Taipei chinois fait partie de la “région de l'Asie de l'Est et du Sud-Est” selon la définition de la CRU ».

[14] La publication de la CRU a été déposée en preuve à l'audience sur la présente demande. Elle comprend un tableau indiquant les prix des tôles en acier pour la période de 2012 à 2020. Les seules régions mentionnées relativement aux bobines laminées à chaud sont :

- le Midwest américain,
- l'Allemagne,
- l'UE, exportations
- l'Asie,
- la Chine,
- la CEI, exportations
- le Brésil, exportations

- l'Inde.

La note de bas de page pour l'Asie indique [TRADUCTION] « CFR port de l'Asie de l'Est et du Sud-Est ». La note de bas de page pour la Chine indique [TRADUCTION] « ancien entrepôt de Shanghai y compris 17 % de taxe de vente ». Par conséquent, il était raisonnable que la présidente suppose que les renseignements sur les prix relatifs aux tôles en acier laminées à chaud qui se vendent dans le Taipei chinois étaient compris dans les renseignements sur les prix ayant cours en Asie.

[15] Quoi qu'il en soit, même si les renseignements sur les prix relatifs aux tôles en acier laminées à chaud qui se vendent dans le Taipei chinois sont compris dans les renseignements sur les prix ayant cours en Chine (qui, selon la liste des régions, est la seule autre possibilité), cela n'a aucune incidence importante sur les renseignements relatifs aux prix utilisés. Les prix des tôles en acier laminées à chaud de la Chine et de l'Asie pour 2016 et 2017 laissent voir que les prix en vigueur en Chine pour chacune de ces années sont respectivement plus élevés de 1,2 % et 1,3 % que les prix en vigueur en Asie.

[16] Dofasco a également soutenu que la présidente n'aurait pas dû tenir compte du fait que les exportateurs du Taipei chinois continuent de vendre des tôles en acier laminées à chaud à d'autres pays qui ont pris des mesures antidumping. Elle fait valoir qu'on ne sait pas vraiment quelles sont les mesures antidumping adoptées dans ces autres pays.

[17] La référence aux exportations vers d'autres pays ayant adopté des mesures antidumping se trouve au paragraphe 285, où la présidente dit que « [l]e fait que l'Indonésie et la Thaïlande comptent parmi les plus gros importateurs de tôles en acier laminées à chaud en provenance du Taipei chinois n'est pas à négliger non plus, puisque chacune d'elles impose des mesures contre le dumping de ces produits mêmes ».

[18] Dofasco a soutenu qu'il n'était pas acceptable que la présidente présume que les mesures antidumping imposées par l'Indonésie et la Thaïlande sont semblables à celles imposées par le Canada. Dans son mémoire, Dofasco soulève deux possibilités – un régime de valeur normale (où les marchandises vendues à des valeurs normales ou supérieures aux valeurs normales ne sont pas assujetties à des droits antidumping) et un régime où les droits antidumping s'appliquent simplement au prix à l'importation. Toutefois, dans l'un ou l'autre régime, il semblerait que le prix payé par l'importateur soit plus élevé que le prix de dumping.

[19] Dans la présente demande, Dofasco n'a donné aucune raison de croire que les régimes antidumping de l'Indonésie et de la Thaïlande sont différents du régime canadien. Elle soutient seulement que la présidente semble avoir supposé que les mesures antidumping de ces pays fonctionnent de façon semblable à celles du régime canadien. Cela ne suffit pas à justifier l'intervention de la Cour dans la présente affaire.

[20] Dofasco a également soutenu que la présidente n'a pas tenu compte de la baisse prévue des prix des tôles en acier laminées à chaud qui se vendent en Chine et du fait que le Canada pouvait ainsi constituer un marché attrayant pour pratiquer le dumping. Elle a toutefois souligné,

au paragraphe 276, que la Chine connaissait un ralentissement économique. La présidente a également conclu, au paragraphe 281, que le Taipei chinois avait réduit ses exportations en 2015. Elle a indiqué au paragraphe 282 que le Taipei chinois privilégiait les marchés asiatiques pour ses exportations de tôles en acier laminées à chaud, et que la « CRU prévoit que chacun d'eux va augmenter sa consommation de tôles en acier laminées à chaud dans les deux prochaines années ». Elle a conclu que « les faits n'indiquent pas que les exportateurs taiwanais auront à détourner leurs exportations de leurs principaux marchés extérieurs à cause d'une baisse de la demande dans ces marchés ».

[21] La présidente a également indiqué ce qui suit en ce qui concerne la Chine :

283. Quant à la Chine, CRU prévoit en fait que sa demande de tôles en acier laminées à chaud va monter un peu en 2016 et continuer de monter 2017; quant à sa production, elle devrait baisser légèrement en 2016 et rester stable en 2017.

284. Donc, les prévisions récentes à la lumière du dossier administratif ne confirment pas les affirmations des producteurs canadiens comme quoi le marché intérieur chinois deviendrait moins attrayant pour les exportateurs taiwanais.

[22] La question du prix des tôles en acier laminées à chaud qui se vendent en Chine et de l'incidence que ce prix peut avoir sur les exportateurs du Taipei chinois relève de l'expertise de la présidente et il convient de faire preuve de déférence envers cette dernière en ce qui concerne cette conclusion.

[23] Rien ne justifie d'intervenir dans la décision de la présidente selon laquelle l'expiration de l'ordonnance n'entraînera vraisemblablement pas la poursuite ou la reprise du dumping des tôles en acier laminées à chaud par le Taipei chinois.

B. *L'Inde*

[24] S'agissant des conclusions concernant l'Inde, Dofasco a fait valoir que la présidente n'a pas tenu compte des conclusions sur les tôles d'acier au carbone n° VIII, selon lesquelles un autre produit (les tôles en acier laminées à chaud) originaire de l'Inde faisait l'objet de dumping. La présidente a renvoyé aux conclusions sur les tôles d'acier au carbone n° VIII, au paragraphe 151, alors qu'elle exposait la « Position des producteurs canadiens à l'égard de l'Inde ». Dans son analyse concernant l'Inde (aux paragraphes 305 à 335 inclusivement), elle aborde la question des exportations de tôles en acier laminées à chaud aux paragraphes 325 à 327, mais les conclusions sur les tôles d'acier au carbone n° VIII ne sont pas mentionnées.

[25] Dofasco a renvoyé expressément à l'alinéa 37.2(1)i) du *Règlement sur les mesures spéciales d'importation* (DORS/84-927) (le Règlement), qui prévoit en partie ce qui suit :

37.2(1) Pour prendre la décision visée à l'alinéa 76.03(7)a) de la Loi, le président peut prendre en compte les facteurs suivants :

[...]

i) l'assujettissement par le Canada de marchandises semblables à des mesures antidumping ou compensatoires alors que les marchandises faisaient l'objet d'une ordonnance ou de conclusions;

(soulignement ajouté)

37.2(1) In making a determination under paragraph 76.03(7)(a) of the Act, the President may consider

...

(i) the imposition of anti-dumping or countervailing measures by authorities of Canada in respect of similar goods while an order or finding in respect of the goods was in effect; ...

(emphasis added)

[26] Il convient de souligner que la première partie du paragraphe 37.2(1) du Règlement est permissive et dispose que le président « peut » prendre en compte les facteurs suivants – le président n'est pas obligé de les prendre en compte.

[27] Quoiqu'il en soit, le facteur mentionné à l'alinéa i) est celui de l'assujettissement à des mesures antidumping. En ce qui concerne les conclusions sur les tôles d'acier au carbone n° VIII, la présidente a rendu une décision définitive concernant le dumping et le subventionnement de certaines tôles en acier laminées à chaud originaires ou exportées de l'Inde, alors que le Tribunal a conclu, le 6 janvier 2016 (motifs en date du 20 janvier 2016), que le dumping et le subventionnement de ces marchandises « n'ont pas causé un dommage et ne menacent pas de causer un dommage à la branche de production nationale » (Conclusions du Tribunal dans l'Enquête n° NQ-2015-001). Par conséquent, aucun droit antidumping n'a été imposé et aucune mesure antidumping n'a été mise en place. Cette conclusion du Tribunal a été rendue avant la conclusion à l'étude en l'espèce.

[28] Le facteur énoncé à l'alinéa 37.2(1)i) du Règlement est « l'assujettissement par le Canada de marchandises semblables à des mesures antidumping ». Aucune mesure antidumping n'ayant été imposée par les autorités canadiennes à l'égard des tôles en acier laminées à chaud originaires de l'Inde, les conclusions sur les tôles d'acier au carbone n° VIII (qui n'ont entraîné l'imposition d'aucune mesure antidumping) ne sont donc pas un facteur à prendre en compte au titre de l'alinéa 37.2(1)i) du Règlement.

[29] Il est évident, toutefois, que les conclusions sur les tôles d'acier au carbone n° VIII ont été invoquées par Dofasco devant la présidente et qu'il s'agissait là d'un argument important pour Dofasco. De plus, les conclusions sur les tôles d'acier au carbone n° VIII portaient sur le dumping (et non le dommage), et la question dont la présidente était saisie en l'espèce était celle de la probabilité de dumping. Il aurait donc été préférable que la présidente traite expressément des conclusions sur les tôles d'acier au carbone n° VIII dans son analyse. Sa décision sur les tôles en acier laminées à chaud originaires de l'Inde n'est cependant pas déraisonnable parce qu'il est présumé qu'elle a tenu compte de l'ensemble de la preuve (*Simpson c. Procureur général du Canada*, 2012 CAF 82, au paragraphe 10) et qu'elle n'est pas tenue de mentionner chacun des éléments considérés (*Clifford c. Ontario Municipal Employees Retirement System*, 2009 ONCA 670, 98 O.R. (3d) 210, au paragraphe 29; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 RCS 708, au paragraphe 16).

[30] Aux paragraphes 305 à 335, la présidente expose les différents motifs de sa décision en ce qui concerne l'Inde. À mon avis, le fait qu'elle ne traite pas expressément des conclusions sur les tôles d'acier au carbone n° VIII ne rend pas sa décision – qui fait l'objet de la présente demande – déraisonnable.

V. Conclusion

[31] En conséquence, je rejetterais la présente demande avec dépens.

« Wyman W. Webb »

j.c.a.

« Je suis d'accord.

Richard Boivin, j.c.a. »

« Je suis d'accord.

Mary J.L. Gleason, j.c.a. »

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

NOMS DES AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DEMANDE DE CONTRÔLE JUDICIAIRE DE LA DÉCISION RENDUE PAR LA PRÉSIDENTE DE L'AGENCE DES SERVICES FRONTALIERS DU CANADA CONCERNANT LE RÉEXAMEN RELATIF À L'EXPIRATION N^O RR-2015-002

DOSSIER : A-141-16

INTITULÉ : ARCELORMITTAL DOFASCO
G.P. c. ESSAR STEEL ALGOMA
INC et al.

LIEU DE L'AUDIENCE : OTTAWA (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 31 OCTOBRE 2017

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE WEBB

Y ONT SOUSCRIT : LE JUGE BOIVIN
LA JUGE GLEASON

DATE DES MOTIFS : LE 27 MARS 2018

COMPARUTIONS :

Paul Conlin
R. Benjamin Mills
Elizabeth Kikuchi

POUR LA DEMANDERESSE

POUR LE DÉFENDEUR,
PROCUREUR GÉNÉRAL DU
CANADA

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Conlin Bedard LLP
Ottawa (Ontario)

POUR LA DEMANDERESSE

Nathalie G. Drouin
Sous-procureure générale du Canada

POUR LE DÉFENDEUR,
PROCUREUR GÉNÉRAL DU
CANADA