

# PRATIQUES COMMERCIALES DÉLOYALES — ENQUÊTES ET RÉEXAMENS EN MATIÈRE DE DUMPING ET DE SUBVENTIONNEMENT

## INTRODUCTION

La *Loi sur les mesures spéciales d'importation (LMSI)* est la principale loi au Canada qui vise à protéger les producteurs nationaux du dommage causé par la concurrence déloyale des importations<sup>1</sup>. La *LMSI* met en œuvre les droits et obligations du Canada concernant les recours en matière de pratiques commerciales déloyales prévus par l'*Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce*.

En vertu de la *LMSI*, les producteurs canadiens peuvent obtenir réparation de la concurrence déloyale des marchandises exportées au Canada à des prix inférieurs aux prix ayant cours sur le marché intérieur ou inférieurs au coût de production (dumping), ou des marchandises importées qui ont bénéficié de certains types d'aide financière fournie par des gouvernements étrangers (subventionnement).

L'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) est chargée de déterminer si les marchandises sont sous-évaluées ou subventionnées. Le Tribunal canadien du commerce extérieur (le Tribunal) est chargé de déterminer si les importations des marchandises sous-évaluées ou subventionnées ont causé ou menacent de causer un dommage aux producteurs canadiens de marchandises similaires. Si le Tribunal détermine qu'il y a dommage ou menace de dommage, l'ASFC impose des droits antidumping ou compensateurs sur les marchandises importées pour donner aux producteurs canadiens l'occasion de livrer concurrence de façon loyale<sup>2</sup>.

## NOTIONS CLÉS

La *LMSI* définit le terme « dommage » comme un dommage sensible causé à la branche de production nationale. La *LMSI* ne définit pas le terme « dommage sensible ». Le Tribunal examine les faits de chaque cause pour déterminer si l'étendue du dommage causé à la branche de production nationale équivaut à un dommage sensible.

En vertu du *Règlement*, le Tribunal doit prendre certains facteurs en considération lorsqu'il détermine si les importations des marchandises sous-évaluées et subventionnées ont causé un dommage.

Le Tribunal doit déterminer s'il y a eu des augmentations importantes du volume des importations de marchandises sous-évaluées ou subventionnées. Il doit aussi évaluer si les prix des marchandises sous-évaluées ou subventionnées ont, de façon marquée, mené à la sous-cotation, à la baisse ou à la compression des prix des marchandises similaires. De même, le Tribunal doit évaluer l'incidence des marchandises sous-évaluées ou subventionnées sur la santé de la branche de production nationale en fonction d'indicateurs de rendement comme la production, les ventes, la part de marché, les bénéfices, la productivité, l'utilisation de la capacité, les stocks, le fonds de roulement, la croissance et la capacité d'amasser des capitaux.

- 
1. Pour interpréter et appliquer la loi dans ce domaine, il faut aussi consulter le *Règlement sur les mesures spéciales d'importation* (le *Règlement*), la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur* (la *Loi sur le TCCE*), le *Règlement sur le Tribunal canadien du commerce extérieur* et les *Règles du Tribunal canadien du commerce extérieur*.
  2. La *LMSI* confère aussi à l'ASFC le pouvoir d'imposer des droits si le Tribunal détermine que les importations des marchandises sous-évaluées ou subventionnées ont causé un retard à l'établissement d'une branche de production nationale. Toutefois, le Tribunal n'a jamais rendu une telle décision.

Si le Tribunal conclut à l'absence de dommage, il examine ensuite s'il y a menace de dommage. En vertu de la *LMSI*, les cas où le dumping ou le subventionnement causera un dommage doivent être clairement prévus et imminents. Le *Règlement* exige du Tribunal qu'il examine plusieurs facteurs pour déterminer s'il y a menace de dommage, notamment la capacité des producteurs étrangers de fabriquer les marchandises sous-évaluées ou subventionnées et l'imposition de droits antidumping ou compensateurs sur les mêmes produits ou des produits similaires par d'autres pays.

En vertu de la *LMSI*, le Tribunal doit déterminer l'existence d'un « lien de causalité » entre le dumping ou le subventionnement et le dommage ou la menace de dommage. Cela signifie que le Tribunal doit conclure que le dumping et le subventionnement ont causé le dommage ou la menace de dommage à la branche de production nationale.

Selon la *LMSI* le Tribunal est tenu d'examiner d'autres facteurs susceptibles de contribuer au dommage ou à la menace de dommage subi par la branche de production nationale. L'objet de cet examen est de veiller à ce que tout dommage ou toute menace de dommage causé par de tels facteurs n'est pas attribué aux effets des marchandises sous-évaluées et subventionnées.

## **PROCESSUS D'ENQUÊTE**

Il faut environ sept mois pour régler une cause de dumping ou de subventionnement, et elle fait l'objet de processus parallèles de l'ASFC et du Tribunal. Du point de vue du Tribunal, une cause de dumping et de subventionnement comporte une enquête préliminaire de dommage et une enquête de dommage.

### **Enquête préliminaire de dommage**

Une cause commence par le dépôt d'une plainte auprès de l'ASFC par un ou plusieurs producteurs canadiens ou par une association de producteurs qui sont d'avis que les importations de marchandises sous-évaluées ou subventionnées causent un dommage à leurs entreprises. Si l'ASFC estime que le dossier de la plainte est complet, elle ouvre une enquête pour déterminer si les marchandises ont été sous-évaluées ou subventionnées.

Parallèlement, le Tribunal ouvre une enquête préliminaire de dommage en publiant un avis d'ouverture d'enquête, qui paraît dans la partie I de la *Gazette du Canada*.

Une enquête préliminaire de dommage a pour but de déterminer si les éléments de preuve indiquent, « de façon raisonnable », que les présumés dumping ou subventionnement des marchandises a causé ou menace de causer un dommage à la branche de production nationale. Le Tribunal peut aussi se former une opinion préliminaire sur divers aspects de la cause, comme l'identité des producteurs nationaux et la question de savoir s'il y a plus d'une catégorie de marchandises.

Généralement, le Tribunal n'envoie pas de questionnaires ni ne tient d'audiences pour recueillir des renseignements pendant une enquête préliminaire de dommage. Il se fonde plutôt sur les renseignements reçus de l'ASFC, notamment la plainte déposée par un ou plusieurs producteurs et les autres renseignements sur lesquels l'ASFC s'est fondée pour ouvrir son enquête, et sur les exposés que les producteurs nationaux et les parties opposées, comme les producteurs étrangers ou les importateurs, présentent au Tribunal.

En vertu de la *LMSI*, le Tribunal doit mener à bonne fin une enquête préliminaire de dommage dans un délai de 60 jours.

Si le Tribunal conclut que rien n'indique, « de façon raisonnable », qu'il y a dommage ou de menace de dommage, l'ASFC met fin à son enquête de dumping ou de subventionnement et la cause est terminée.

Si le Tribunal conclut que les éléments de preuve indiquent « de façon raisonnable » qu'il y a dommage ou menace de dommage, l'ASFC poursuit son enquête de dumping ou de subventionnement. L'ASFC dispose de 30 jours pour terminer son enquête à la suite de la décision provisoire de dommage du Tribunal. (Dans des cas exceptionnels, la *LMSI* permet à l'ASFC de prendre 45 jours de plus pour effectuer son enquête de dumping ou de subventionnement.)

Si l'ASFC détermine que les marchandises n'ont pas été sous-évaluées ou subventionnées, que le volume de marchandises sous-évaluées ou subventionnées est « négligeable » (faible) ou que la marge de dumping ou le montant de subvention est « minimal » (faible), elle met fin à son enquête. Autrement, l'ASFC rend une décision provisoire de dumping ou de subventionnement et estime la marge de dumping ou le montant de subvention. L'ASFC commence à percevoir des droits antidumping ou compensateurs provisoires sur les importations des marchandises sous-évaluées ou subventionnées, et le Tribunal poursuit son enquête de dommage.

### **Enquête de dommage**

Le Tribunal ouvre une enquête de dommage en publiant un avis d'ouverture d'enquête, qui paraît dans la partie I de la *Gazette du Canada*.

L'enquête de dommage comprend deux grandes étapes : l'étape de la recherche, qui comporte la collecte de renseignements, l'étape de la décision, qui comporte l'examen des renseignements recueillis.

#### L'étape de l'enquête

Le Tribunal envoie des questionnaires aux producteurs canadiens de même qu'aux importateurs et aux producteurs étrangers en vue de recueillir des renseignements pertinents pour l'enquête, notamment trois années complètes de données sur les niveaux de production nationaux et étrangers, le volume et la valeur des importations, les ventes nationales et les exportations, et les résultats financiers des producteurs canadiens. Le Tribunal envoie aussi des questionnaires aux acheteurs pour leur demander de comparer les marchandises importées et les marchandises canadiennes similaires sur les plans du prix, de la qualité, des méthodes de distribution, etc.

Les renseignements obtenus au moyen des questionnaires sont présentés dans un rapport complet appelé « rapport du personnel préalable à l'audience » qui est intégré au dossier de la cause. Les parties peuvent utiliser ce rapport à l'appui de leurs points de vue sur l'incidence du dumping et du subventionnement sur la branche de production nationale.

Le Tribunal et son personnel peuvent aussi visiter les producteurs canadiens pour mieux comprendre le processus de fabrication des marchandises.

#### L'étape de la décision

Les parties ont l'occasion de présenter des exposés écrits et des exposés en réponse au Tribunal pour appuyer leurs points de vue. En outre, les parties peuvent demander au Tribunal d'ordonner aux autres

parties de fournir des renseignements supplémentaires, et le Tribunal lui-même peut demander des renseignements supplémentaires des parties.

Les importateurs et les exportateurs peuvent demander au Tribunal d'exclure certains produits de sa décision finale, ce qui signifie que si le Tribunal accorde leur demande, aucun droits antidumping ou compensateurs ne seront imposés sur ces produits. Les producteurs nationaux ont l'occasion d'invoquer les motifs militant contre l'octroi de telles exclusions. Le Tribunal n'accorde d'exclusions que lorsqu'il est convaincu que de telles exclusions ne causeront pas un dommage à la branche de production nationale.

Dans le cadre d'une enquête de dommage, le Tribunal tient généralement une audience. L'audience constitue une occasion importante de mettre à l'épreuve les opinions des parties opposées. À l'audience, les producteurs canadiens font entendre des témoins à l'appui de leur argument que le dumping ou le subventionnement leur a causé ou menace de leur causer un dommage. Les importateurs ou les exportateurs, et parfois les utilisateurs, peuvent faire entendre leurs propres témoins pour contester la position des producteurs canadiens. Après contre-interrogatoire, chaque partie a l'occasion de répondre aux arguments de l'autre partie et de résumer les siens.

L'audience a généralement lieu au moment où l'ASFC rend sa décision définitive de dumping ou de subventionnement. En vertu de la *LMSI*, au plus tard 90 jours après avoir rendu une décision provisoire, l'ASFC doit rendre une décision finale qui comporte une évaluation plus précise de l'étendue du dumping ou du subventionnement<sup>3</sup>. La durée de l'audience dépend de la complexité de la cause et du nombre de parties en cause. Une audience dure généralement de 3 à 5 jours.

Le Tribunal doit rendre ses conclusions au plus tard 120 jours après la date de la décision provisoire de dumping ou de subventionnement de l'ASFC. Les conclusions sont publiées dans la partie I de la *Gazette du Canada*. Le Tribunal dispose d'une autre période de 15 jours pour publier un exposé des motifs expliquant ses conclusions.

Si le Tribunal conclut à l'absence de dommage, la cause est terminée et tout droit antidumping ou compensateur provisoire perçu par l'ASFC est remboursé. Si le Tribunal conclut à l'existence d'un dommage, l'ASFC commence à percevoir des droits en fonction de sa décision définitive de dumping ou de subventionnement. Si le Tribunal conclut à l'existence d'une menace de dommage, l'ASFC rembourse les droits provisoires et commence à percevoir des droits définitifs.

## **ENQUÊTE D'INTÉRÊT PUBLIC**

Le Tribunal peut effectuer une enquête pour déterminer si l'imposition, en tout ou en partie, des droits antidumping ou compensateurs pourrait ne pas être dans l'intérêt public. Le Tribunal peut décider d'effectuer une enquête d'intérêt public de son propre chef ou sur demande d'une personne intéressée. Une demande doit être présentée dans les 45 jours suivant les conclusions de dommage du Tribunal. Le Tribunal n'ouvre une enquête d'intérêt public que s'il est d'avis qu'il y a des motifs raisonnables de donner suite à la demande. (Se reporter à la *Ligne directrice sur les enquêtes d'intérêt public* figurant sur ce site Web.)

---

3. L'ASFC continue de percevoir des droits antidumping ou compensateurs en fonction de son estimation de la marge de dumping ou du montant de subvention jusqu'à ce que le Tribunal rende sa décision définitive.

Le Tribunal entame le processus en publiant un avis d'ouverture d'enquête, qui paraît dans la partie I de la *Gazette du Canada*. La loi ne prescrit aucun délai pour ce type d'enquête, et le Tribunal établit l'échéancier selon chaque cas.

Dans le cadre d'une enquête d'intérêt public, le Tribunal peut envoyer des questionnaires ou des demandes de renseignements aux producteurs canadiens, aux importateurs, aux producteurs étrangers et aux acheteurs. Il peut préparer des rapports ou des documents fondés sur les renseignements recueillis. Le Tribunal tient généralement une audience pour obtenir le témoignage des parties qui appuient la réduction ou l'élimination des droits ou qui s'y opposent.

Si le Tribunal conclut qu'il est dans l'intérêt public de réduire ou d'éliminer les droits antidumping ou compensateurs, il remet un rapport au ministre des Finances. Le rapport contient des recommandations précises ainsi que des motifs à l'appui 1) d'un niveau de réduction des droits antidumping ou compensateurs ou 2) de prix des importations visées qui sont suffisants pour éliminer le dommage ou la menace de dommage à la branche de production nationale. C'est le ministre des Finances qui décide si les droits doivent être réduits ou éliminés.

## **PROCESSUS DE RÉEXAMEN**

Les conclusions de dommage expirent généralement après cinq ans, à moins que le Tribunal n'effectue un réexamen et décide de les proroger pour une autre période de cinq ans. L'objet d'un réexamen relatif à l'expiration est de déterminer si les droits antidumping ou compensateurs sont toujours nécessaires pour protéger les producteurs canadiens. Les réexamens relatifs à l'expiration ne sont pas automatiques, et la première étape du processus du Tribunal consiste à déterminer si un tel réexamen est justifié.

### Avis d'expiration

Au plus dix mois avant la date d'expiration prévue des conclusions, le Tribunal publie un avis d'expiration, qui paraît dans la partie I de la *Gazette du Canada*. Dans l'avis, on demande aux parties intéressées de présenter leurs observations, exposant les motifs pour lesquels un réexamen doit avoir lieu ou les conclusions doivent expirer. Au plus tard 50 jours après avoir publié l'avis d'expiration, le Tribunal détermine s'il entreprend un réexamen relatif à l'expiration.

Le Tribunal doit être convaincu qu'un réexamen relatif à l'expiration est justifié en fonction des éléments de preuve relatifs à des facteurs comme les volumes et les prix vraisemblables des marchandises si on permettait la reprise du dumping ou du subventionnement et leur incidence sur les producteurs nationaux.

Si le Tribunal décide de ne pas entreprendre de réexamen relatif à l'expiration, les conclusions expireront comme prévu à leur date d'anniversaire quinquennale. Le Tribunal publie un exposé des motifs expliquant sa décision.

Si le Tribunal décide d'entreprendre un réexamen relatif à l'expiration, il publie un avis d'ouverture de réexamen relatif à l'expiration qui paraît dans la partie I de la *Gazette du Canada*.

### Réexamen relatif à l'expiration

La conduite d'un réexamen relatif à l'expiration est une responsabilité partagée entre le Tribunal et l'ASFC. Un réexamen relatif à l'expiration est un processus en deux étapes qui s'étend sur une période de 250 jours, l'ASFC disposant de 120 jours pour sa part et le Tribunal de 130 jours pour la sienne.

Dans le cadre du processus de réexamen relatif à l'expiration, l'ASFC et le Tribunal recueillent des renseignements conjointement au moyen de questionnaires envoyés aux producteurs canadiens, aux importateurs et aux producteurs étrangers. (Se reporter aux *Lignes directrices sur la tenue d'enquêtes visant les réexamens relatifs à l'expiration en vertu de la Loi sur les mesures spéciales d'importation* qui figurent sur le site Web de l'ASFC au <http://cbsa-asfc.gc.ca/cima-lmsi/expiryguide-fra.html> et à l'*Ébauche de ligne directrice concernant les réexamens relatifs à l'expiration* figurant sur ce site Web.)

Premièrement, l'ASFC effectue une enquête pour déterminer si le dumping ou le subventionnement des marchandises se poursuivra ou reprendra vraisemblablement si les conclusions expirent. Au cours de son enquête, l'ASFC compile des renseignements tirés de diverses sources, y compris les réponses liées à certaines parties des questionnaires, les statistiques sur l'importation et les exposés de personnes intéressées et de gouvernements.

Si l'ASFC détermine que le dumping ou le subventionnement ne se poursuivra ou ne reprendra vraisemblablement pas, le Tribunal rend une ordonnance annulant les conclusions.

Si l'ASFC conclut que le dumping ou le subventionnement de tout ou partie des marchandises se poursuivra ou reprendra vraisemblablement, le Tribunal effectue alors un réexamen pour déterminer si la poursuite ou la reprise du dumping ou du subventionnement causera vraisemblablement un dommage à la branche de production nationale.

Le Tribunal reçoit une copie des renseignements que l'ASFC a recueillis au cours de son enquête. Le Tribunal recueille aussi des renseignements supplémentaires, y compris les réponses aux questions contenues dans la partie des questionnaires communs qui sert au Tribunal. Les renseignements obtenus au moyen des questionnaires sont présentés dans un rapport du personnel préalable à l'audience, rapport complet qui est intégré au dossier de la cause. La partie du réexamen relatif à l'expiration effectuée par le Tribunal prévoit des exposés et des réponses de la part des personnes et des gouvernements qui ont un intérêt dans le réexamen relatif à l'expiration, de même que des réponses aux demandes de renseignements et une audience. En majeure partie, les procédures et délais applicables aux diverses étapes du réexamen relatif à l'expiration du Tribunal sont similaires à ceux qui s'appliquent à une enquête.

La *LMSI* énonce les facteurs que le Tribunal peut prendre en considération lorsqu'il rend sa décision. Premièrement, le Tribunal évalue généralement les changements qui sont intervenus dans les marchés intérieur et international au cours des cinq dernières années pour comprendre la façon dont la reprise du dumping ou du subventionnement toucherait vraisemblablement les producteurs canadiens. De même, le Tribunal détermine le volume et les prix vraisemblables des marchandises sous-évaluées ou subventionnées. Il examine aussi l'état de la branche de production étrangère et évalue sa capacité d'exporter les marchandises sous-évaluées ou subventionnées au Canada. Un autre facteur dont le Tribunal tient compte consiste à déterminer si d'autres pays ont imposé des droits antidumping ou compensateurs sur les mêmes produits ou sur des produits similaires.

L'analyse par le Tribunal de la probabilité de dommage est axée sur ce qui se produira à court terme, généralement au cours des 18 à 24 prochains mois.

Si le Tribunal détermine que la reprise ou la poursuite du dumping ou du subventionnement ne causera vraisemblablement pas un dommage à la branche de production nationale, il rend une ordonnance annulant les conclusions.

Si le Tribunal détermine que la reprise ou la poursuite du dumping ou du subventionnement causera vraisemblablement un dommage à la branche de production nationale, il rend une ordonnance prorogeant les conclusions. Le Tribunal peut décider de restreindre l'éventail des marchandises visées par son ordonnance.

Dans un cas ou l'autre, le Tribunal rend un exposé des motifs expliquant sa décision.

### **Réexamen intermédiaire**

Le Tribunal peut effectuer un réexamen intermédiaire de conclusions ou d'une ordonnance lorsque ceux-ci sont toujours en vigueur. Il peut le faire de son propre chef ou sur demande de l'ASFC, de parties intéressées, ou de toute autre personne ou de tout autre gouvernement. Le Tribunal doit être convaincu qu'un réexamen intermédiaire est justifié avant de donner suite à une demande. (Se reporter à la *Ligne directrice sur les réexamens intermédiaires* figurant sur ce site Web.)

Si le Tribunal décide d'effectuer un réexamen intermédiaire, il détermine le processus approprié et publie un avis d'ouverture de réexamen intermédiaire, qui paraît dans la partie I de la *Gazette du Canada*. À la fin du réexamen intermédiaire, le Tribunal rend une ordonnance annulant, modifiant ou prorogeant les conclusions ou l'ordonnance, de même qu'un exposé des motifs expliquant l'ordonnance.

### **EXAMEN JUDICIAIRE OU RÉVISION PAR UN GROUPE SPÉCIAL**

Toute partie peut demander l'examen judiciaire par la Cour d'appel fédérale de conclusions de dommage ou d'une ordonnance du Tribunal.

Dans les causes portant sur des marchandises des États-Unis ou du Mexique, les parties de ces pays ou du Canada peuvent aussi demander la révision par un groupe spécial binational aux termes des dispositions de l'*Accord de libre-échange nord-américain*.

### **RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS**

Les gouvernements membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) peuvent interjeter appel des décisions du Tribunal en matière de dumping et de subventionnement auprès de l'OMC. Le dépôt d'un appel auprès de l'OMC doit être précédé de consultations entre gouvernements.

## PROCESSUS PARALLÈLES : ENQUÊTE DE L'ASFC/ENQUÊTE DU TRIBUNAL

