

ARTICLE 1904
RÉVISION PAR UN GROUPE SPÉCIAL BINATIONAL
AUX TERMES DE L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE ENTRE LE CANADA ET LES
ÉTATS-UNIS

_____)
DANS L'AFFAIRE DU)
) USA 89-1904-11
PORC FRAIS, FRIGORIFIÉ)
OU CONGELÉ DU CANADA)
_____)

Devant : S. V. Potter (président)
K. F. Patterson
T. M. Schaumberg
E.D.D. Tavender
J. Whalley

AVIS ET ORDONNANCE DE RENVOI

le 24 août 1990

INTRODUCTION

Il s'agit d'un examen effectué conformément à l'article 1904 de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (l'ALE) et du Title IV of the United States-Canada Free Trade Agreement Implementation Act of 1988, 19 U.S.C. par. 1516a(g)(2), suite à une demande d'examen par un groupe spécial déposée à l'origine par le Conseil canadien du porc et ses membres et Moose Jaw Packers (1974) Ltd., et contestant la décision finale rendue par l'International Trade Commission des États-Unis (l'ITC) dans l'affaire du Porc frais, frigorifié ou congelé du Canada, 57 Fed. Reg. 37,838 (le 13 septembre 1989) (la "décision finale de l'ITC"). Dans cette décision, l'ITC en était venue à la conclusion qu'il y avait menace de préjudice important.

Dans la présente opinion, le groupe spécial fait le récit des procédures de l'examen, énonce les questions à étudier, examine le droit applicable aux examens comme celui-ci, puis étudie la décision finale de l'ITC à la lumière de ce droit. Le groupe spécial en conclut que la décision finale de l'ITC doit être renvoyée. Le membre John Whalley a également fait des observations complémentaires, qui suivent cette opinion.

I. LA PROCÉDURE

Le 5 janvier 1989, une requête était déposée auprès de l'ITC et de l'International Trade Administration (l'ITA) du Département du Commerce des États-Unis au nom du National Pork Producers' Council (NPPC) et d'autres, requête où l'on alléguait qu'une industrie des États-Unis subissait un préjudice important ou était menacée d'un tel préjudice en raison d'importations prétendument subventionnées de porc frais, frigorifié ou congelé (le "porc") provenant du Canada. L'ITC entreprit une enquête préliminaire sur le préjudice et jugea qu'il était raisonnable de penser qu'une industrie des États-Unis subissait un préjudice important ou était menacée d'un tel préjudice en raison de telles importations. 54 Fed. Reg. 8835 (le 2 mars 1989). En juillet 1989, l'ITA rendit une décision finale positive en matière de droits compensateurs en ce qui concerne le porc canadien, 54 Fed. Reg. 3077 (le 24 juillet 1989) (la "décision finale de l'ITA"). La décision finale de l'ITA fait l'objet d'un examen distinct en vertu de l'ALE, sous le numéro de groupe spécial binational USA 89-1904-06.

Le 13 septembre 1989, l'ITC publiait sa décision positive finale relativement au porc du Canada. Dans la décision finale de l'ITC, tous les commissaires participants concluaient à

l'absence de préjudice actuel, mais trois commissaires trouvaient qu'une industrie des États-Unis était menacée de préjudice important en raison des importations de porc du Canada; deux commissaires ont exprimé leur dissidence sur ce point, et un commissaire n'a pas participé.

Des demandes de révision par un groupe spécial et des plaintes contestant la décision finale de l'ITC furent déposées par Moose Jaw Packers (1974) Ltd. ("Moose Jaw") et le Conseil canadien du porc ainsi que ses membres, puis par le Conseil canadien de la viande et ses membres et Canada Packers Inc. ("CCV"), par le gouvernement de la province de l'Alberta (l'Alberta) et par le gouvernement du Québec (le Québec). Le 9 janvier 1990, à la suite de requêtes de l'ITC, le Québec et le Conseil canadien du porc furent déboutés de leur demande d'examen pour défaut d'intérêt. À cet égard, le groupe spécial a rendu des opinions distinctes dans lesquelles il explique ses motifs.

Le 26 mars 1990, l'ITC déposa un avis de requête demandant le renvoi volontaire de sa décision sur un point précis discuté ci-après, requête que rejeta le groupe spécial par une ordonnance du 9 avril 1990. Une audition eut lieu à Washington, D.C., le 23 mai 1990, au cours de laquelle les plaignants CCV, Moose Jaw et Alberta présentèrent une plaidoirie orale au groupe spécial. L'ITC et le NPPC défendaient la décision finale de l'ITC.

II. RÉSUMÉ DES QUESTIONS ET DÉCISION DU GROUPE SPÉCIAL

Moose Jaw, le CCV et l'Alberta contestent la décision finale de l'ITC sur quatre points qui, affirment-ils, ne sont pas étayés par une preuve substantielle dans le dossier administratif

de l'ITC (le "dossier") et rendent la décision finale de l'ITC illicite :

- i) l'analyse que fait l'ITC de l'industrie intérieure des États-Unis en la considérant comme exposée à la menace d'une augmentation des importations de porc du Canada;
- ii) le calcul, fait par l'ITC, de la production, des importations, des exportations et de la consommation de porc pour la période allant de 1986 à 1988;
- iii) la conclusion de l'ITC selon laquelle les subventions canadiennes favorisent la production et les exportations de porc canadien et par conséquent accroissent la probabilité des exportations de porc vers les États-Unis; et
- iv) la façon dont l'ITC traite certains facteurs économiques tels que la pénétration du marché, la probabilité d'une augmentation des importations, l'étouffement des prix, les exportations canadiennes vers d'autres marchés et les canaux de distribution, facteurs qui furent considérés comme la preuve que la menace de préjudice important pour l'industrie du porc des États-Unis était véritable et le préjudice imminent.

Les points particuliers que doit aborder le groupe spécial se lisent donc comme il suit :

1. La décision de l'ITC selon laquelle les subventions canadiennes augmentent la production et les exportations de porc canadien est-elle étayée par une preuve substantielle dans le dossier?
2. La décision de l'ITC selon laquelle l'industrie du porc des États-Unis est menacée de préjudice important en raison d'importations provenant du Canada est-elle étayée par une preuve substantielle dans le dossier?
3. La décision de l'ITC selon laquelle l'industrie du porc des États-Unis est exposée à la menace d'une augmentation des importations de porc du Canada est-elle étayée par une preuve substantielle dans le dossier?

Étude faite du dossier, et après examen minutieux des arguments présentés par les parties dans leurs mémoires et au cours de l'audition tenue à Washington, D.C., le groupe spécial renvoie à l'ITC sa décision finale en vue de son réexamen, parce que l'ITC s'en rapporte abondamment à des chiffres qui semblent pour le moins discutables et que cela a faussé l'appréciation, par l'ITC, d'une bonne partie du reste de la preuve. Il est demandé à l'ITC de réexaminer la preuve versée au dossier, et plus particulièrement les chiffres de la production canadienne de porc, et de prendre les mesures conformes à la décision du groupe spécial.

Les résultats de ce renvoi seront communiqués par l'ITC au groupe spécial dans les 60 jours de la date de la présente décision. Chacune des autres parties disposera alors de 15 jours pour communiquer au groupe spécial ses observations relativement aux résultats du renvoi.

III. CRITÈRES D'EXAMEN

L'ALE prévoit dans certains cas l'examen par un groupe spécial binational, en remplacement de l'examen judiciaire, des décisions en matière de droits antidumping et de droits compensateurs qui sont rendues par l'autorité administrante du pays importateur. Voir l'article 1904(1) de l'ALE et la disposition 19 U.S.C. par. 1516a(g)(2) (1989 Supp.). Aux termes de l'article 1904(3) de l'ALE, le groupe spécial "appliquera les critères d'examen décrits à l'article 1911, ainsi que les principes juridiques généraux¹ qu'un tribunal de la Partie importatrice appliqueraient ..." Dans les cas comme celui-ci, où les États-Unis sont le pays importateur, l'article 1911 de l'ALE définit les critères d'examen que doit appliquer le groupe spécial comme les critères d'examen énoncés à l'article 516A(b)(1)(B) du Tariff Act of 1930, modifié. Ainsi, aux termes de l'ALE, le groupe spécial doit puiser dans cet article les critères d'examen et dans la jurisprudence du Tribunal de commerce international et de la Cour d'appel du circuit fédéral les principes juridiques pertinents. Voir Pièces de rechange pour les épanduses automotrices de revêtements bitumineux du Canada, USA 89-1904-02, Opinion et ordonnance en date du 24 janvier 1990, touchant la portée d'une ordonnance de l'ITA ("Épanduses de revêtement bitumineux"), p. 3-5, et Nouveaux rails d'acier du Canada, à l'exception des rails légers, USA 89-1904-07, Opinion du groupe spécial et ordonnance de renvoi, en date du 8 juin 1990 ("Rails d'acier"), p. 2.

¹ L'article 1911 de l'ALE dit que l'expression "principes juridiques généraux" comprend des principes tels que la qualité pour agir, l'application régulière de la loi, les règles d'interprétation des lois, le principe dit mootness et l'épuisement des recours administratifs.

L'article 516A(b)(1)(B) du Tariff Act of 1930, codifié à 19 U.S.C. par. 1516a(b)(1)(B), prévoit qu'un tribunal doit juger illicite toute décision, constatation ou conclusion qui, selon lui, n'est pas étayée par une preuve substantielle contenue dans le dossier ou n'est pas autrement conforme au droit. Les groupes spéciaux binationaux ont toujours appliqué le droit de la Cour d'appel pour le circuit fédéral, en ce qui touche les critères d'examen visant ces espèces. Dans l'affaire Épanduses de revêtements bitumineux, p. 3-5, le groupe spécial a cité Matsushita Elec. Ind. Co., Ltd. v. United States, 750 F. 2d 927, 933 (Fed. Cir. 1984) pour le principe selon lequel la preuve substantielle s'entend de la preuve pertinente qu'un esprit sensé pourrait juger suffisante à l'appui d'une conclusion.²

Un autre groupe spécial a noté qu'il ne faut pas hésiter à déférer aux conclusions de l'organisme chargé de rendre des décisions factuelles aux termes des pouvoirs que lui donne la loi. Framboises rouges du Canada, USA 89-1904-01, décidée le 15 décembre 1989, ("Framboises rouges"), p. 18-19; voir également Smith-Corona Group v. United States, 713 F. 2d 1568, 1571 (Fed. Cir. 1983). Dans l'examen des conclusions de l'ITC, le présent groupe spécial n'est pas autorisé à substituer son jugement à celui de l'organisme, et il ne peut pas non plus apprécier pour son propre compte la preuve présentée à l'organisme. Metallverken Nederland B.V. v. United States, 728 F. Supp. 730, 734 (Tribunal de commerce international 1989) ("Metallverken").

² Dans une affaire connexe, Pièces de rechange pour les épanduses automotrices de revêtements bitumineux du Canada, USA 89-1904-03, Opinion et ordonnance en date du 7 mars 1990, p. 3-4, le groupe spécial a incorporé par référence la partie de son opinion antérieure relative aux critères d'examen. Voir également Nouveaux rails d'acier du Canada, USA 89-1904-09 et 89-1904-10, Opinion du groupe spécial en date du 13 août 1990 ("Nouveaux rails d'acier"), p. 8-10.

Le groupe spécial doit plutôt évaluer la preuve afin de voir si la décision finale de l'ITC est suffisamment étayée. Voir Corning Glass Works v. U.S.I.T.C., 799 F. 2d 1559, 1568 (Fed. Cir. 1986).

Dans l'évaluation de la preuve, le groupe spécial doit considérer l'ensemble du dossier, notamment la preuve qui affaiblit le caractère substantiel de la preuve invoquée par l'organisme pour rendre sa décision. Voir SSIH Equipment, S.A. v. U.S.I.T.C., 718 F. 2d 365, 382 (Fed. Cir. 1983), citant Universal Camera Corp. v. NLRB, 340 U.S. 474, 477 (1951). Toutefois, pour autant que la décision soit étayée par une évaluation raisonnable de la preuve contenue dans le dossier, la possibilité de tirer deux conclusions incompatibles de la preuve n'empêche pas la conclusion d'un organisme administratif d'être étayée par une preuve substantielle. Voir Épanduses de revêtements bitumineux, p. 2, citant Consolo v. Federal Maritime Commission, 383 U.S. 607, 619-620 (1966).

L'interdiction pour un groupe spécial d'apprécier de nouveau la preuve n'empêche pas le groupe spécial de conclure qu'une décision de l'ITC n'est pas étayée par une preuve substantielle. On n'est pas tenu non plus de déférer sans limite au jugement de l'ITC. Le groupe spécial ne peut permettre à l'organisme, sous le couvert d'une discrétion ou d'une interprétation licite, d'enfreindre ou d'ignorer l'intention du Congrès. Cabot Corp. v. United States, 694 F. Supp. 949, 953 (Tribunal de commerce international, 1988). De plus, même si l'organisme est présumé avoir examiné toute l'information pertinente qu'on a voulu porter à son attention, ... le tribunal a le pouvoir de dire si c'est bien ce qu'il a fait. Nakajima All Co., Ltd. v. United States, Slip Op. 90-67 (Tribunal de commerce international, le 20 juillet 1990), p. 16 (citations omises).

En ce qui concerne la menace de préjudice important, le Comité sénatorial des finances a déclaré qu'une décision de l'ITC doit reposer sur une preuve qui démontre que la probabilité de préjudice est réelle et imminente, non sur de simples suppositions, hypothèses ou conjectures. Rapport n° 1298 du Sénat, 93^e Congrès, 2^e Session 180 (1974). En 1979, le Congrès explicita de nouveau son intention relativement aux décisions de préjudice futur, en proposant un critère pratique : il doit exister une information démontrant que la menace est réelle et que le préjudice est imminent, non de simples suppositions ou conjectures. Rapport n° 249 du Sénat, 96^e Congrès, 1^{re} Session, 88-89 (1979); Rapport n° 317 de la Ch. des Rep., 96^e Congrès, 1^{re} Session 47 (1979).³ En d'autres termes, si le dossier dont est saisi l'ITC contient des éléments de preuve signalant une simple possibilité qu'un préjudice se manifeste dans un avenir plus ou moins éloigné, alors ces éléments de preuve (considérés sous l'angle du critère de la menace réelle et du préjudice imminent) appellent la conclusion que le dossier n'offre pas la preuve substantielle d'une menace de préjudice. Alberta Gas Chemicals v. United States, 515 F. Supp. 780, 791 (Tribunal de commerce international, 1981) (le souligné est dans le texte cité).

Comme le présent groupe spécial doit se limiter dans son examen à la décision de l'ITC figurant au dossier,⁴ il doit pouvoir disposer d'une explication suffisante des motifs de la décision finale de l'ITC. Lorsque les détails en question ne

³ Cette formulation a été codifiée dans la disposition 19 U.S.C par. 1677(7)(F)(ii) (1988).

⁴ L'article 41 des Règles de procédure des groupes spéciaux binationaux formés en vertu de l'article 1904 définit le dossier de la révision comme "toutes les pièces versées au dossier administratif" qui sont désignées par les parties.

sont pas suffisants, le groupe spécial est autorisé à renvoyer la décision à l'ITC. Ce pouvoir de renvoi est prévu à l'article 1904(8) de l'ALE, selon lequel un groupe spécial peut renvoyer une décision finale à l'organisme "pour décision qui ne soit pas incompatible avec la décision qu'il aura rendue."⁵

Il est bien établi par la jurisprudence que toute décision révisable peut être renvoyée si elle ne repose pas sur un bon raisonnement. Voir American Lamb Co. v. United States, 785 F. 2d 994, 1004 (Fed. Cir. 1986), citant le rapport n° 249 du Sénat, 96^e Congrès, 1^{re} Session 252 (1979); Carlisle Tire and Rubber Co. v. United States, 564 F. Supp. 834, 837 (Tribunal de commerce international, 1983). Voir également Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, 467 U.S. 837, 844 (1984), citée dans Framboises rouges, p. 18-19.

L'article 1911 de l'ALE prévoit que les motifs de la décision de l'organisme font partie du dossier administratif. Au surplus, l'article 1328 de la loi dite Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 a modifié l'article 771(1) du Tariff Act pour obliger l'ITC à expliquer son analyse de chacun des facteurs considérés, lorsqu'elle rend certaines décisions en matière de préjudice important.⁶

⁵ Voir également la définition du mot renvoi, à l'article 1911, où l'on dit que, aux fins des examens aux termes du Chapitre 19, "renvoi désigne tout renvoi pour décision qui ne soit pas incompatible avec la décision du groupe spécial ou du comité."

⁶ La disposition 19 U.S.C. par. 1677(7)(B) prévoit, dans sa partie pertinente, que la Commission doit expliquer son analyse de chacun des facteurs considérés en vertu du par. 1677(7)(B)(i) et indiquer chaque facteur considéré en vertu du par. 1677(7)(B)(ii), et expliquer en détail ce en quoi il est pertinent à la décision (le souligné est ajouté). La disposition 19 U.S.C. par. 1673d(d) oblige l'ITC, dans les décisions en matière de droits antidumping, à communiquer au requérant, aux autres parties et à l'ITA les faits

Dans l'examen Framboises rouges, le groupe spécial a renvoyé à l'ITA une décision finale touchant des droits antidumping parce que l'ITA n'avait pas bien expliqué pourquoi elle avait rendu sa décision en excluant certains éléments de preuve.⁷ Le groupe spécial a déclaré que l'ITA n'avait pas donné au groupe spécial le moyen de juger si la décision de l'ITA était justifiée par une preuve substantielle. S'autorisant de l'article 1328 de la loi dite Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, le groupe spécial déclara qu'"une explication des motifs de la décision rendue dans le présent examen est essentielle pour que le groupe spécial puisse effectuer un examen en bonne et due forme". Framboises rouges, p. 22 (omission de la note en bas de page). L'opinion par laquelle le groupe spécial renvoyait l'affaire à l'ITA donnait à celle-ci des instructions précises pour le nouveau calcul des marges de dumping en litige. Appelé à se prononcer sur les résultats du renvoi, le groupe spécial jugea que l'explication de l'ITA était juridiquement incomplète et renvoya de nouveau l'affaire à l'ITA en donnant à celle-ci d'autres instructions. Voir Framboises rouges (décision sur les résultats du renvoi), affaire résolue le 2 avril 1990, p. 1.

Le Tribunal de commerce international a jugé que l'ITC doit expliquer comme il faut les motifs de sa décision

et les conclusions de droit qui ont donné lieu à la décision.

⁷ Les décisions de l'ITA en matière de droits antidumping et de droits compensateurs, qui sont soumises aux mêmes critères d'examen que les décisions de l'ITC en matière de préjudice, peuvent être renvoyés à l'organisme d'origine pour une analyse plus approfondie des faits de l'espèce. "Une explication en bonne et due forme discutant un facteur important de la décision est nécessaire pour que le tribunal puisse effectuer comme il convient un examen judiciaire." Toho Titanium Co., Ltd. v. United States, 657 F. Supp. 1280, 1286 (Tribunal de commerce international, 1987).

officielle. Dans USX Corporation v. United States, 655 F. Supp. 487, 490 (Tribunal de commerce international, 1987) ("USX Corp."), le Tribunal a renvoyé une décision à l'ITC parce que l'analyse effectuée par celle-ci n'ajoutait pas aux autres éléments de preuve du dossier administratif une explication de l'importance d'un facteur primaire.⁸ De la même façon, dans la présente instance, l'ITC doit expliquer de façon satisfaisante les motifs de sa décision avant que le groupe spécial ne puisse juger du bien-fondé de la décision finale de l'ITC.

Par ailleurs, il n'est pas nécessaire qu'un organisme explique avec force détails chacun des motifs de sa décision. Le Tribunal de commerce international a déclaré que l'ITC n'est pas tenue d'accumuler toutes les données pertinentes possibles pour être en conformité avec les conditions imposées par la loi, mais l'absence des renseignements nécessaires à une analyse approfondie peut faire qu'une décision ne puisse être étayée par une preuve substantielle. USX Corp., p. 498, citant Kenda Rubber Indus. Co. v. United States, 630 F. Supp. 354, 358 n.4 (Tribunal de commerce international, 1986).⁹ Les tribunaux appuient un renvoi s'il favorise et encourage l'équité fondamentale. Voir Borlem S.A.-Empreedimientos Industriais v. United States, 710 F. Supp. 797 (Tribunal de commerce international, 1988) ("Borlem

⁸ Voir en général Borlem S.A.-Empreedimientos Industriais v. United States, 718 F. Supp. 41 (Tribunal de commerce international, 1989) ("Borlem II"). Dans cette affaire, estimant que l'ITC avait conclu à l'existence d'un préjudice, dans une affaire de droits antidumping, en s'autorisant de faits importants mais inexacts (718 F. Supp., p. 46), le Tribunal jugea que l'ITC a le pouvoir, qu'elle devrait utiliser, de réviser une décision finale qui lui est renvoyée par le Tribunal.

⁹ Dans USX Corp., le Tribunal renvoya une affaire à l'ITC, en déclarant que l'organisme n'avait pas établi de lien raisonné entre la preuve obtenue et la décision qu'il avait rendue.

I"), citant Alhambra Foundry Co., Ltd. v. United States, 685 F. Supp. 1252, 1262 (Tribunal de commerce international, 1988).

L'ITC a rendu une décision positive dans l'affaire dont est saisi le groupe spécial, pour le motif qu'il y avait menace de préjudice important. Comme l'a noté le Tribunal de commerce international, l'analyse de la menace de préjudice est, dans la mesure où l'on parle d'événements futurs, moins quantifiable par nature que l'analyse du préjudice actuel. Voir Metallverken, page 742; voir également Hannibal Industries Inc. v. United States, 710 F. Supp. 332, 338 (Tribunal de commerce international, 1989). Pour cette raison, le Tribunal a déclaré que si une détermination concluant à l'existence d'une menace de préjudice repose en partie sur un facteur, la façon de faire la plus indiquée est de le déclarer expressément plutôt que de laisser le tribunal tirer lui-même la conclusion qui s'impose. Voir Metallverken, p. 744. Citant Kurzon v. United States Postal Serv., 539 F. 2d 788, 796 (1^{er} Circuit, 1976), le Tribunal a déclaré que le renvoi s'impose lorsqu'il n'est pas en mesure de dire si l'organisme modifierait sa conclusion en cas de suppression d'une erreur de fait figurant dans sa décision. Metallverken, p. 743.

Dans une espèce où le Tribunal renvoya à l'ITC une décision où celle-ci concluait à l'existence d'une menace de préjudice, le Tribunal a déclaré qu'il répugnait à confirmer une décision pouvant reposer sur une preuve douteuse. Citrosuco Paulista, S.A. v. United States, 704 F. Supp. 1075, 1101 (Tribunal de commerce international, 1988) ("Citrosuco"), citant Serampore Indus. v. United States, 696 F. Supp. 665, 673 (Tribunal de commerce international, 1988). Dans Citrosuco, le Tribunal renvoya une partie de la décision de l'ITC où celle-ci

concluait à l'existence d'une menace de préjudice, pour que soit réexaminée l'importance des stocks situés aux États-Unis.

L'ITC doit, pour conclure à l'existence d'une menace de préjudice, répondre à des exigences encore plus élevées lorsqu'elle juge que le préjudice est pour l'heure inexistant. Dans l'examen Nouveaux rails d'acier, le groupe spécial a déclaré que, dans ce cas, le dossier doit révéler à tout le moins une détérioration de l'état de l'industrie intérieure (c.-à-d., une prédisposition accrue au préjudice que peuvent causer les importations visées) ou une augmentation ou variation des effets des importations sur cette industrie, ou bien une combinaison de tels facteurs. Voir Nouveaux rails d'acier, p. 35-36 (citations omises).

En vertu des principes énoncés dans les espèces ci-dessus et dans l'ALE, le groupe spécial ne peut substituer son jugement à celui de l'ITC. Pour sa part, cependant, l'ITC doit faire état de motifs suffisants à l'appui de sa décision, pour que le groupe spécial soit en mesure de dire si le critère de la preuve substantielle est bien rempli. Dans la présente espèce, après examen de l'ensemble du dossier et des déclarations de l'ITC, le groupe spécial en arrive à la conclusion, comme il est expliqué ci-après, que le dossier et la décision finale de l'ITC semblent contenir des erreurs de fait, et le groupe spécial se demande ce qu'aurait été la décision de l'ITC sans les erreurs en question.

IV. LA DÉTERMINATION DE L'ITC CONCLUANT À L'EXISTENCE D'UNE
MENACE DE PRÉJUDICE

Eu égard aux critères d'examen évoqués précédemment, le groupe spécial a examiné le dossier pour savoir si les conclusions de l'ITC sont étayées par une preuve substantielle.

Le texte législatif des États-Unis relatif à la menace de préjudice, codifié dans la disposition 19 U.S.C. par. 1677(7)(F), précise les conditions d'une détermination de l'ITC concluant à l'existence d'une menace de préjudice. La sous-partie (ii) prévoit que, lorsque l'ITC juge qu'une industrie des États-Unis est menacée d'un préjudice important, cette décision doit reposer sur la preuve que la menace de préjudice est réelle et le préjudice lui-même imminent.

La sous-partie (i) énumère dix facteurs économiques que l'ITC doit, entre autres facteurs économiques pertinents, examiner pour évaluer l'effet probable de telles ou telles importations sur l'industrie des États-Unis. Ces facteurs, dont l'objet est de préciser les tendances économiques pertinentes de l'industrie étrangère et de l'industrie des États-Unis, sont les suivants :

(I) s'il y a eu subvention, l'information qui peut lui être présentée par le Département du Commerce quant à la nature de la subvention (en particulier l'information permettant de dire si la subvention constitue une subvention aux exportations qui est incompatible avec l'Accord sur les subventions et mesures compensatoires);

(II) l'augmentation de la capacité de production ou l'existence d'une capacité inutilisée dans le pays exportateur, susceptible de conduire à une augmentation notable des importations de la marchandise aux États-Unis;

(III) tout accroissement rapide de la pénétration du marché des États-Unis et la probabilité que cette pénétration du marché prenne des proportions préjudiciables;

(IV) la probabilité que les importations de la marchandise entrent aux États-Unis à des prix qui auront pour effet la baisse ou l'étouffement des prix intérieurs de la marchandise;

(V) toute augmentation notable des stocks de la marchandise aux États-Unis;

(VI) la présence d'une capacité sous-utilisée de production de la marchandise dans le pays exportateur;

(VII) toute autre tendance négative vérifiable qui laisse croire que l'importation (ou la vente pour importation) de la marchandise (qu'elle soit ou non importée en ce moment) entraînera un préjudice;

(VIII) la possibilité d'une réorientation de la marchandise si les installations de production appartenant aux fabricants étrangers ou contrôlés par eux, qui peuvent servir à fabriquer des produits faisant l'objet d'enquêtes ou d'ordonnances finales aux

termes du présent titre, sont utilisées également pour fabriquer la marchandise visée par l'enquête;

(IX) dans toute enquête, aux termes du présent titre, qui concerne les importations d'un produit agricole brut (au sens de l'alinéa (4) (E) [iv]) et d'un produit transformé à partir de ce produit agricole brut, les probabilités qu'il y aura augmentation des importations, en raison de la réorientation du produit, si la Commission rend une décision positive en vertu de l'article 1671 (b) (1) ou 1673d(b) (1) du présent titre, relativement au produit agricole brut ou au produit agricole transformé (mais non les deux);

(X) les effets négatifs, réels et possibles, sur les efforts actuels de production et de développement de l'industrie intérieure, notamment les efforts de mise au point d'une version dérivée ou d'une version plus perfectionnée du produit similaire.

Les facteurs se rapportant aux enquêtes sur les produits agricoles bruts et transformés et les facteurs se rapportant aux effets sur les efforts actuels de développement ont été jugés inapplicables à la décision par laquelle l'ITC conclut à l'existence d'une menace. Les conclusions relatives à ces deux types de facteurs n'ont pas été contestées. Au surplus, la décision finale de l'ITC (et l'ITC l'a confirmé dans son mémoire, p. 77) ne reposait pas sur une constatation d'augmentation notable des stocks ni sur la possibilité d'une réorientation du produit.

Après analyse des six autres facteurs économiques, l'ITC a jugé que l'industrie intérieure du porc des États-Unis

était menacée d'un préjudice important en raison des importations subventionnées de porc provenant du Canada.

Le groupe spécial en arrive à la conclusion que plusieurs des constatations de l'ITC, sur divers points qu'il a à juste titre examinés, s'appuient à l'excès sur une utilisation erronée des statistiques. Le groupe spécial est convaincu que, si les trois commissaires majoritaires de l'ITC avaient été conscients des faiblesses inhérentes à ces constatations de fait, ils auraient voulu revoir les conclusions qui, d'après eux, en découlaient, et ils auraient voulu donner plus de poids à d'autres faits, que la confiance apparemment donnée aux constatations discutables semble avoir injustement relégués à un rôle secondaire.

Plus précisément, le groupe spécial est d'avis que les conclusions de l'ITC sur la nature des subventions canadiennes, sur la probabilité d'une augmentation des exportations de porc du Canada, sur la probabilité d'une augmentation des pourcentages de pénétration du marché, sur l'étouffement des prix, sur les canaux de distribution, sur l'imminence d'une menace de préjudice important en raison de la nature anticonjoncturelle du cycle du porc, enfin sur la vulnérabilité de l'industrie intérieure des États-Unis, sont toutes faussées par la constatation douteuse d'un accroissement considérable de la production canadienne de porc. Le groupe spécial doit donc renvoyer la décision finale de l'ITC pour qu'elle soit réexaminée.

1. La nature des subventions canadiennes

Les commissaires de la majorité ont d'abord examiné la nature des subventions canadiennes et jugé que, dans la mesure où les subventions accroissent la production du Canada, et parce que la production canadienne est énormément tributaire des ventes à l'exportation, en particulier vers les États-Unis, l'effet de telles subventions est d'accroître les probabilités d'une augmentation des importations subventionnées vers les États-Unis.¹⁰

L'ITC a aussi jugé que, puisque les subventions ont pour effet de réduire le coût de production des porcs, partant le coût de production de la viande de porc, la production et l'exportation de porc du Canada sont par le fait même favorisées.¹¹ L'ITC a jugé que cette augmentation de la production canadienne était considérable, la production étant passée de 2 milliards de livres de porc en 1986 à 2,6 milliards de livres en 1988¹², tandis que la consommation canadienne n'augmentait que de 110 millions de livres au cours de la même période.

De cette constatation, procédant, sous une forme dénaturée, les opinions des commissaires de la majorité sur plusieurs points qu'ils ont avec raison examinés, tels que la probabilité d'une nouvelle augmentation de la production, le pouvoir des subventions de compenser les cycles naturels de la

¹⁰ Décision finale de l'ITC, p. 19. Voir également le mémoire de l'ITC, p. 10, 26 et 50.

¹¹ Décision finale de l'ITC, p. 18.

¹² Décision finale de l'ITC, p. 18-19 et A-40, tableau 17.

production de porcs et de viande de porc, la vulnérabilité de l'industrie américaine, la probabilité d'une augmentation des exportations, la probabilité d'une nouvelle pénétration du marché et d'une nouvelle sous-enchère aux États-Unis.

Le groupe spécial est d'avis que cette constatation résulte d'une interprétation discutable de statistiques qui paraissent peu fiables. L'apparition d'une augmentation rapide de la production canadienne de porc s'explique par la nouvelle façon d'Agriculture Canada et de Statistique Canada, en 1987 et 1988, de calculer et de publier les données de production du porc. Ce point a été signalé à l'ITC par le Département de l'Agriculture des États-Unis et fait partie du dossier.¹³ L'erreur statistique a également été admise par le NPPC dans son mémoire (p. 40), et elle a été reconnue par l'ITC elle-même, qui demanda le renvoi volontaire de sa décision sur ce point précis le 26 mars 1990.

Selon le CCV, l'augmentation de la production canadienne était en réalité de 170 millions de livres plutôt que 600 millions, faisant ainsi tomber la croissance de la production de 31 %, comme le croyait l'ITC, à 8,4 % pour la période 1986-1988, ce qui est moins que la croissance de la production de l'industrie des États-Unis au cours de la même période.¹⁴ De la même façon, le CCV a estimé que l'augmentation de la consommation canadienne de porc était, entre 1986 et 1988, d'environ 4 % plutôt que 7 %.

¹³ Voir Document public 116(A36), p. 21 (annexe R du mémoire de Moose Jaw) et Document public 115J, p. 12 (annexe S du mémoire de Moose Jaw).

¹⁴ Mémoire du CCV, p. 59, et contre-mémoire du CCV, p. 61.

En raison de cette incohérence statistique, les données de la production canadienne de porc invoquées par l'ITC dans sa décision semblent pour le moins inexactes. Sans chercher à savoir si les plaignants ont calculé ou interprété comme il convient les statistiques sur cette question, il semble au groupe spécial que les commissaires pourraient bien, après examen en bonne et due forme de la preuve, trouver que la croissance nette, s'il en est, de la production de porc du Canada destinée à l'exportation, vers les États-Unis ou ailleurs, est considérablement inférieure à ce que les commissaires de la majorité semblent avoir tenu pour acquis.

Prenant en considération cette croissance plus modeste, plutôt que la croissance très impressionnante dont fait erronément état le dossier, le groupe spécial demande à l'ITC de réexaminer l'effet des subventions canadiennes sur la production de porc. L'ITC devait examiner 18 programmes canadiens fédéraux et provinciaux de subventions, qui offraient des avantages aux producteurs de porc, mais seulement trois de ces programmes présentaient vraiment de l'importance. Un examen minutieux des tendances de la production canadienne au moment où ces trois programmes étaient offerts aux producteurs canadiens de porc pourraient bien conduire à des conclusions différentes de celles que le groupe spécial a devant lui.

Par ailleurs, il semble que l'ITC fut à ce point frappée par l'apparition d'une formidable augmentation de la production canadienne de porc de 1987 à 1988, année au cours de laquelle les commissaires conclurent unanimement à l'absence de préjudice pour l'industrie des États-Unis, qu'elle semble avoir trop hâtivement présumé que les mêmes augmentations de production, sans rapport aucun avec le cycle du porc, se répéteraient à l'avenir. Cette présomption explique aussi

En raison de l'interprétation erronée des chiffres de la production, il est impossible au groupe spécial de savoir comment l'ITC a traité ces prévisions à court terme ou si, eût-elle disposé de chiffres exacts, elle en serait arrivée à une conclusion complètement différente. Voir Metallverken, p. 743.

Au surplus, pour autant que soit concerné l'effet des subventions sur la production canadienne de porc (subventions qui, aux yeux des commissaires de la majorité, entraînaient une augmentation substantielle de la production), le groupe spécial note que, d'après les témoignages d'experts figurant dans le dossier de l'ITC, aucune réaction notable, au plan de l'offre, n'a été observée dans les trois grands programmes canadiens de stabilisation.¹⁷

Également, et surtout compte tenu de la conclusion unanime de l'ITC selon laquelle aucun préjudice important n'a été causé à la production américaine en raison des exportations de porc du Canada, l'ITC, armée de chiffres exacts concernant la production, aurait pu tenir compte d'un éventuel changement des subventions canadiennes ou d'un éventuel changement de leurs effets sur la production ou les exportations de porc du Canada. Par exemple, la décision finale de l'ITA déclarait, page 30,782, que le plus modeste des trois grands programmes canadiens, savoir le Programme SHARP, était progressivement abandonné. Équipée d'un portrait plus exact de la production canadienne, l'ITC trouvera peut-être ce détail intéressant.

Le groupe spécial est également incapable de savoir si, malgré l'interprétation erronée des chiffres, l'ITC a pu quand

¹⁷ Voir Document public 74, annexe A et Document public 116 (A13).

même apprécier comme il convient les tendances du volume des exportations canadiennes au cours des dernières années. Ces tendances ont suivi les prix américains, à la baisse et à la hausse, sans qu'il apparaisse que les subventions canadiennes ont entraîné un excédent de porc au cours des creux du cycle, ou que les exportateurs canadiens ont tiré profit des faiblesses du marché américain. Si, comme le croyait l'ITC, l'augmentation de 600 millions de livres de la production de porc du Canada était une réalité, on serait fondé à en conclure que les tendances ne sauraient se vérifier dans l'avenir. Si cette conclusion explique la décision des commissaires de la majorité d'ignorer les tendances des exportations canadiennes, c'est une raison de plus pour que les tendances en question soient prises en considération par l'ITC à la lumière d'une information exacte en ce qui touche les chiffres de la production canadienne.

Compte tenu de l'importance considérable accordée par l'ITC à une interprétation, d'ailleurs erronée, des chiffres de la production canadienne de porc, et puisque plusieurs indicateurs économiques mentionnés au dossier laissaient prévoir une baisse de la production canadienne de porc et des subventions canadiennes, le groupe spécial renvoie à l'ITC les conclusions des commissaires de la majorité relatives à l'effet des subventions canadiennes, pour qu'elle les réexamine à la lumière de données exactes.

2. Probabilité d'une augmentation des exportations vers les États-Unis

Les commissaires de la majorité en ont également conclu qu'il était probable que les exportations canadiennes de porc vers les États-Unis augmentent. Pour autant que soit concerné

l'accroissement des exportations canadiennes, les commissaires de la majorité ont fondé leur conclusion sur la nature des subventions canadiennes et sur la sous-utilisation de la capacité de production du Canada.

i) Subventions canadiennes

Comme on l'a déjà dit, la décision finale de l'ITC (p. 19) mentionne que, "dans la mesure où les subventions accroissent la production du Canada, et parce que la production canadienne est énormément tributaire des ventes à l'exportation, en particulier vers les États-Unis, l'effet de telles subventions est d'accroître les probabilités d'une augmentation des importations subventionnées vers le marché des États-Unis". À première vue, cette conclusion selon laquelle une augmentation des exportations doit découler des subventions canadiennes procède directement de l'apparition douteuse d'une formidable augmentation de la production de porc au Canada. Le groupe spécial croit que l'ITC doit revoir cette conclusion, non seulement en faisant abstraction de cet accroissement inexact de la production de porc canadien, mais également en accordant toute l'attention voulue aux autres parties éloquentes du dossier.

Par exemple, les chiffres du dossier qui se rapportent aux exportations canadiennes de porc de ces dernières années vers les États-Unis indiquent une baisse très nette. Ces exportations ont baissé de 8,2 p. 100 en 1988, même d'après les statistiques utilisées par l'ITC; plus précisément, elles ont baissé durant l'année même de l'augmentation douteuse de la production canadienne.¹⁸ Elles sont encore tombées en 1989, accusant pour

¹⁸ Décision finale de l'ITC, p. A-41, tableau 18. Voir également Document public 115J, p. 13, Document public 116(A3),

le premier trimestre une baisse de 13,9 p. 100 par rapport à la période correspondante de 1988.

L'ITC semble également s'être appuyée sur son interprétation inexacte des chiffres de la production canadienne pour en conclure qu'il était inutile de tenir compte des prévisions d'augmentation des exportations de porcs vivants du Canada vers les États-Unis, exportations qui feraient que moins de porcs vivants du Canada deviendraient de la viande de porc, exportable ou non. En effet, les exportations de porcs vivants ont commencé d'augmenter au début de 1988 et se sont accélérées considérablement au début de 1989, réduisant nettement les exportations canadiennes de viande de porc vers les États-Unis¹⁹.

ii) Sous-utilisation de la capacité

Les commissaires de la majorité ont tenu compte également de la sous-utilisation de la capacité canadienne de production, et plus précisément de l'achèvement d'une grève à l'usine Fletcher's Fine Foods, au Canada. L'ITC jugea que cette grève a pu contribuer à la baisse des exportations canadiennes de porc en 1988 et que la production de cette usine, par suite de l'achèvement de la grève en mars 1989, allait probablement augmenter les exportations canadiennes de viande de porc vers les États-Unis.²⁰

p. 22 et mémoire du CCV, p. 62.

¹⁹ Voir la pièce 1 du NPPC, déposée à l'audition, et la décision finale de l'ITC, page A-41, tableau 18.

²⁰ Décision finale de l'ITC, p. 19 et 20.

Pour conclure au retour en production de la capacité inemployée, par suite du règlement de la grève de l'usine Fletcher's, les commissaires de la majorité ont également invoqué les chiffres erronés de la production, de la consommation et des exportations, au tableau 17. Le groupe spécial ne sait pas si l'ITC a considéré d'autres éléments de preuve et quel poids elle leur a accordé. Par exemple, on ne semble pas avoir donné beaucoup d'importance au retour de l'usine à la pleine production après la grève, c'est-à-dire à la capacité de production qu'elle avait avant la grève. Il semble également que, durant cette grève, le porc qui aurait dû être transformé à cette usine l'a été à deux autres usines canadiennes gérées par l'usine en grève²¹, de telle sorte que, de l'avis du groupe spécial, il faut à l'évidence passer en revue la preuve pour savoir si le règlement de la grève augmentera ou non la capacité canadienne globale de transformation.

Parlant d'une autre usine, en Alberta (l'usine Gainers), les commissaires de la majorité ont mentionné une subvention gouvernementale non versée, mais autorisée pour cette usine, et en ont conclu que cette subvention augmenterait également la production du Canada et par conséquent les exportations vers les États-Unis. Encore une fois, il se peut fort bien que l'ITC, persuadée que la production canadienne de viande de porc avait considérablement augmenté, ait donné à cet élément de preuve, pour conclure à l'existence d'une menace de préjudice, un poids plus grand que ce n'eût été le cas si les données de base avaient été interprétées justement.

De plus, les chiffres inexacts de production utilisés par l'ITC ont peut-être éclipsé les preuves d'une augmentation

²¹ Document confidentiel 15J, note en date du 28 août 1989.

des exportations de porcs vivants du Canada vers les États-Unis. L'avocat de l'ITC a fait valoir que cette augmentation des exportations de porcs vivants s'expliquait par la fermeture de l'usine de Fletcher's, ce qui est peut-être le cas en partie, mais l'augmentation de volume des exportations de porcs vivants semble dépasser la capacité de l'usine de Fletcher's et coïncide dans le temps avec la réduction des droits compensateurs sur les porcs vivants, ce qui laisse croire que moins de porcs vivants pourront à plus ou moins court terme être transformés en viande de porc au Canada.

En renvoyant l'affaire à l'ITC, le groupe spécial demande à celle-ci de réexaminer sa conclusion d'une augmentation probable des exportations vers les États-Unis, à la lumière de nouvelles données de production et des autres éléments de preuve versés au dossier.

3. **Probabilité d'une augmentation des pourcentages de pénétration du marché**

Pour autant que la pénétration du marché soit concernée, les commissaires de la majorité ont prédit que la part de marché du Canada allait atteindre un niveau préjudiciable²², encore qu'ils aient reconnu que les pourcentages de pénétration du marché avaient tout récemment accusé une baisse. Quatre facteurs spécifiques les ont conduits à croire qu'il y a menace d'augmentation préjudiciable des pourcentages de pénétration du marché par les importations de viande de porc du Canada.

²² Décision finale de l'ITC, p. 21.

L'un de ces facteurs est expliqué dans un paragraphe où l'on mentionne expressément l'augmentation de la production canadienne dont fait état un tableau discutable, le tableau 17. Le deuxième facteur a trait au règlement de la grève de l'usine Fletcher's, mentionnée précédemment. Le troisième est l'augmentation des exportations canadiennes de porc vers le Japon, et le quatrième porte sur la consommation de viande de porc aux États-Unis.

En ce qui concerne le troisième de ces facteurs, l'ITC s'est référé à des statistiques sur les exportations canadiennes de viande de porc vers les pays autres que les États-Unis, et elle en a conclu que ces exportations seraient probablement réorientées vers les États-Unis dans l'avenir. Se référant à une augmentation des exportations canadiennes de viande de porc vers le marché japonais au cours de 1988, en raison de certains problèmes de qualité chez le fournisseur traditionnel du Japon, à savoir Taïwan, et se référant aussi à l'augmentation des exportations de viande de porc de Taïwan vers le Japon depuis que ces problèmes ont été résolus, les commissaires de la majorité en ont conclu qu'il est probable que les exportations canadiennes de viande de porc vers le Japon diminuent et que les exportations non dirigées vers le Japon soient réorientées vers les États-Unis.²³

Il semble au groupe spécial qu'il s'agit là d'une appréciation injustifiée et sélective des éléments de preuve du dossier, puisqu'il ressort également du dossier que, même depuis l'apparente résolution des difficultés de Taïwan, les exportations canadiennes vers le Japon ont continué d'augmenter, de façon assez impressionnante, trimestre après trimestre et mois

²³ Décision finale de l'ITC, p. 21.

après mois, la seule exception étant avril 1989, une exception que l'avocat de l'ITC n'a pas manqué d'invoquer pour affirmer que l'ITC avait peut-être eu raison de prévoir une baisse des exportations canadiennes vers le Japon. De l'avis du groupe spécial, la confiance en de telles données semble si contraire à l'ensemble du dossier qu'elle équivaut à faire fond sur des éléments de preuve isolés, ce qui n'est pas encore la preuve substantielle exigée par les critères d'examen. Le Tribunal de commerce international a déclaré, dans l'affaire USX Corp., que l'ITC ne peut s'appuyer sur des éléments de preuve isolés qui annoncent un résultat incompatible avec l'ensemble de la preuve. Voir USX Corp., p. 489.

Le dossier révèle que, au cours de la première moitié de 1989, les exportations canadiennes de viande de porc vers le Japon étaient en augmentation et qu'elles ont été supérieures à celles de la période correspondante de 1988. D'après l'ensemble de la preuve, les exportations canadiennes vers les Japon se sont maintenues à des niveaux élevés même après que les exportations de Taïwan vers le Japon commencèrent d'augmenter.²⁴

Le groupe spécial est donc d'avis que le dossier n'appuie pas la conclusion selon laquelle les exportations

²⁴ Il apparaît au groupe spécial, après examen de la preuve pertinente, que les importations japonaises de porc canadien ont augmenté de 14,5 p. 100 en 1986, de 36,9 p. 100 en 1987, de 14,2 p. 100 en 1988 et de 45,4 p. 100 au cours des quatre premiers mois de 1989; les exportations canadiennes vers le Japon en 1989 ont aussi été plus élevées que celles de 1988, augmentant de 25 p. 100 au cours des six premiers mois de 1989. Voir le Mémoire de l'ITC, annexe 3; document public 74, p. 20 et annexe D, et décision finale de l'ITC, p. A-25 et A-39; voir également le Mémoire de Moose Jaw, p. 67, et le contre-mémoire du CCV, p. 65. Et même si l'on prend la baisse d'avril 1989 sans l'annuler avec les augmentations des autres mois, cette baisse est infime comparativement aux exportations canadiennes de porc vers les États-Unis.

canadiennes vers le Japon allaient probablement baisser et que la différence allait être expédiée vers les États-Unis. L'ITC doit donc réexaminer cet aspect.

Finale­ment, si l'on se réfère à la décision finale, page A-8, tableau 1, l'ITC en est arrivée à la conclusion que, parce que la consommation des États-Unis avait baissé légèrement au cours des dix dernières années, une augmentation des importations en provenance du Canada ne pourrait être facilement absorbée par le marché et viendrait se substituer à la production intérieure, augmentant ainsi la part de marché du Canada. Toutefois, le tableau 1 donne la consommation par habitant, non la consommation totale, et ne prend donc pas en considération la croissance démographique. En fait, la consommation apparente de porc aux États-Unis a augmenté au cours de la période examinée par la Commission.²⁵ Le quatrième facteur qui a poussé l'ITC à conclure à l'accroissement de la pénétration du marché n'est donc probablement pas appuyé par le dossier.

Le groupe spécial croit que les conclusions de l'ITC concernant la pénétration du marché doivent être réexaminées puisque deux des quatre facteurs invoqués par les commissaires de la majorité ne sont pas appuyés par une preuve substantielle dans le dossier et que les deux autres facteurs ont sans doute subi une distorsion par suite de la mauvaise interprétation des chiffres de la production canadienne.

4. Baisse ou étouffement des prix

Les commissaires de la majorité ont jugé que, puisque le marché du porc est un marché sensible au prix, l'augmentation

²⁵ Décision finale de l'ITC, p. A-22, tableau 3.

probable des importations aura pour effet d'étouffer les prix. Cela est d'autant plus vrai que nous sommes en présence d'une industrie vulnérable".²⁶ De l'avis du groupe spécial, cette observation procédait manifestement de l'idée selon laquelle les importations américaines de viande de porc du Canada allaient probablement augmenter, idée qui reposait elle-même en partie sur une mauvaise utilisation des chiffres de la production canadienne. L'hypothèse d'une augmentation des importations américaines étant discutable, le groupe spécial demande à l'ITC de la réexaminer et de réviser ensuite sa conclusion relativement à l'étouffement des prix.

Une fois que l'ITC aura interprété comme il convient l'information relative à l'ampleur de la production canadienne et des exportations canadiennes vers les États-Unis, elle trouvera sans doute pertinent de prêter une attention plus grande à la preuve de sous-enchère que contient le dossier de l'ITC.

Les commissaires de la majorité, s'autorisant de plusieurs exemples de prix auxquels la viande de porc canadienne s'est vendue sur le marché des États-Unis, en ont conclu que, sur 28 périodes, il y en a eu 17 où le porc canadien se vendait à un prix inférieur au porc des États-Unis, et 11 où il se vendait à un prix supérieur.²⁷

Un examen du dossier laisse voir que ces "périodes" ont été signalées par un maximum de trois acheteurs. On aurait pu tout aussi bien s'en rapporter aux 34 répondants, dont huit seulement ont déclaré que le porc canadien se vendait moins cher.

²⁶ Décision finale de l'ITC, p. 22.

²⁷ Décision finale de l'ITC, p. 22.

Le groupe spécial demande donc à l'ITC de réexaminer sa conclusion d'une probabilité d'étouffement des prix par suite des exportations canadiennes de viande de porc.

5. Autres tendances négatives : canaux de distribution et nature anticonjoncturelle du cycle du porc

Les commissaires de la majorité ont finalement parlé d'un changement dans le marché du porc, changement provoqué par le fait que certains producteurs canadiens ont acheté deux installations de conditionnement aux États-Unis, accédant par le fait même à des réseaux de distribution des États-Unis.²⁸

L'ITC n'a pas précisé l'influence qu'a eu ce facteur dans sa décision positive. Néanmoins, le groupe spécial ne peut s'empêcher de noter que l'une de ces installations n'importe pas du tout de viande de porc²⁹ et que l'on songe à la fermer. De l'avis du groupe spécial, le dossier ne semble faire état d'aucune preuve substantielle quant à l'importance de l'autre installation : offre-t-elle aux exportateurs canadiens de viande de porc des installations de distribution et de transport, ou encore libère-t-elle les exportateurs canadiens des contraintes imposées à la production et aux exportations du Canada vers les États-Unis?

C'est pourquoi la preuve invoquée par les commissaires de la majorité pour dire que les exportateurs canadiens s'étaient

²⁸ Décision finale de l'ITC, p. 23. On voulait, semble-t-il, distinguer l'espèce de 1989 d'une espèce antérieure, Live Swine and Pork from Canada, Enquête n° 701-TA-224 (finale), USITC Pub. 1733 (juillet 1985), dans laquelle l'ITC avait à l'unanimité conclu à l'absence de préjudice passé, présent ou futur.

²⁹ Voir Document confidentiel 15J.

libérés d'une contrainte qui entravait leurs activités auparavant paraît discutable. Le groupe spécial demande à l'ITC de préciser sa pensée sur ce point.

L'ITC a également trouvé que la nature anticonjoncturelle du cycle de production du porc constituait une autre tendance adverse pour les importations de porc du Canada. Encore une fois, comme l'analyse de cette tendance procède de conclusions antérieures que l'ITC devra réexaminer, le groupe spécial demande également le réexamen de cette "tendance adverse".

6. Imminence d'une menace

Le CCV a fait valoir que la décision finale de l'ITC ne s'autorisait pas d'une preuve selon laquelle le préjudice pour l'industrie intérieure était imminent.

Pour que l'ITC puisse décider qu'une industrie des États-Unis est menacée d'un préjudice important, elle doit avoir la preuve que la menace de préjudice est réelle et que le préjudice est imminent. La décision ne peut reposer sur de simples conjectures ou suppositions.³⁰

Le Tribunal de commerce international a donné quelques indications sur ce que signifie un préjudice réel et imminent. Voici les propos récents du Tribunal :

Une décision où l'on conclut à l'existence d'une menace doit reposer sur une preuve qui laisse présager une augmentation des importations.

³⁰ 19 U.S.C. par. 1677(7)(F)(ii).

American Spring Wire, 8 CIT, p. 28, 590 F. Supp., p. 1280. C'est dans l'aptitude et l'incitation à agir immédiatement que réside la menace. Republic Steel Corp. v. United States, 8 CIT 29, 41, 591 F. Supp. 640, 650 (1984).

* * *

Pour savoir si une menace de préjudice important est réelle et imminente, il faut analyser les facteurs de menace énumérés dans la disposition 19 U.S.C. par. 1677(7)(F)(i). Asociacion Colombiana de Exportadores de Flores v. United States, 12 CIT _____, 693 F. Supp. 1165, 1171 (1988).

Metallwerken Nederland B.V. v. United States, Slip Op. 90-68 (Tribunal de commerce international, le 20 juillet 1990), p. 14-16.

Le groupe spécial en conclut que, même si l'ITC n'a pas à constater expressément le caractère réel et imminent de la menace de préjudice, ce caractère doit ressortir de l'analyse des facteurs économiques.

Dans la présente instance, l'ITC a conclu à l'imminence du préjudice de la façon suivante :

Donc, puisque le cycle canadien et le cycle américain du porc suivent des schémas généralement parallèles, la production du Canada, partant ses exportations, sont encouragées au point précis du cycle du porc où l'industrie des États-Unis est la plus vulnérable. Étant donné que le cycle du porc

est aujourd'hui dans un sommet, et qu'il commence peut-être sa phase descendante, nous croyons que, même si le préjudice est absent pour le moment, la menace de préjudice est réelle et imminente.³¹

La dernière conclusion de l'ITC selon laquelle la menace de préjudice est réelle et imminente s'appuie manifestement sur l'interprétation discutable des chiffres de la production canadienne de porc et sur l'idée que les exportations canadiennes de porc vers les États-Unis vont probablement augmenter au début de la phase descendante du cycle du porc.

Le groupe spécial demande à l'ITC d'examiner de nouveau si la menace de préjudice important est bien réelle et imminente.

Le groupe spécial est d'avis que l'ITC voudra évaluer de nouveau les probabilités d'une menace de préjudice en tenant compte des faits dont le dossier contient la preuve. Citons par exemple les décisions déjà prises au Canada en ce qui concerne les portées, la baisse des stocks de porcelets et de porcs de reproduction au Canada, l'exploitation presque à pleine capacité des usines américaines de conditionnement du porc,³² la probabilité que le Japon décide de s'approvisionner, comme naguère, presque intégralement à Taïwan, compte tenu de la tendance des exportations canadiennes de porc vers le Japon, enfin la subvention accordée à un producteur canadien et l'effet de cette subvention sur les niveaux actuels de la production canadienne de porc et des exportations canadiennes vers les États-Unis.

³¹ Décision finale de l'ITC, p. 24.

³² Décision finale de l'ITC, p. 12.

5. VULNÉRABILITÉ

La conclusion des commissaires de la majorité selon laquelle la part canadienne du marché américain du porc augmentera et selon laquelle cette augmentation entraînera éventuellement un préjudice est exprimée en contrepoint de la situation générale de l'industrie intérieure des États-Unis.³³

Analysant l'état de l'industrie intérieure, l'ITC a jugé que les tendances les plus récentes de l'industrie attestaient une phase descendante, surtout au plan de la rentabilité, et que par conséquent ces tendances "reflètent une industrie particulièrement sensible aux effets éventuels d'une augmentation des importations de porc subventionné du Canada."³⁴

Moose Jaw a contesté cette conclusion en faisant valoir que le constat de vulnérabilité n'était pas étayé par une preuve substantielle dans le dossier. Dans sa contestation, Moose Jaw table sur le long terme, affirmant que les signes de faiblesse remarqués par la majorité n'étaient que les manifestations naturelles du cycle du porc et que l'état de l'industrie n'était certainement pas pire qu'au début de phases similaires antérieures du cycle du porc, et qu'il était peut-être même meilleur.³⁵ La réponse de l'ITC est essentiellement que l'ITC n'est pas tenue de démontrer que l'industrie était plus vulnérable à cette étape précise du cycle qu'elle ne l'était

³³ Décision finale de l'ITC, p. 10 à 16.

³⁴ Décision finale de l'ITC, p. 16.

³⁵ Le groupe spécial laisse de côté la chicane suscitée par le fait que les commissaires parlent erronément de "milliards" plutôt que de "millions", à la page 15 de la décision finale. Il s'agit probablement d'une erreur d'écriture ou d'un oubli.

antérieurement dans une phase analogue. L'avocat de l'ITC fait valoir que l'industrie américaine du porc est vulnérable chaque fois que débute la phase descendante du cycle.

La conclusion de vulnérabilité sert à son tour de toile de fond pour l'évaluation, par l'ITC, de l'effet des importations, et semble réduire le seuil auquel on peut conclure à l'existence d'une menace de préjudice. Ayant jugé que l'industrie américaine du porc était vulnérable, l'ITC a jugé également que, si les importations en provenance du Canada augmentaient, elles risquaient de faire passer l'industrie américaine du porc de l'état d'absence de préjudice à l'état contraire. L'ITC ayant jugé que les importations en provenance du Canada allaient augmenter, elle a également jugé que l'industrie des États-Unis était menacée d'un préjudice important.

Le groupe spécial est d'avis que, comme c'est le cas pour une bonne partie de la décision finale, la conclusion de vulnérabilité est elle aussi entachée par la conviction que la production canadienne de porc avait nettement augmenté et qu'il en résulterait une augmentation des exportations vers les États-Unis. Puisque l'ITC avait jugé précédemment que l'industrie américaine du porc n'avait pas subi de préjudice, que ce soit dans la phase descendante du cycle³⁶ (laquelle a fait l'objet de l'enquête précédente) ou dans la phase ascendante (examinée au cours de l'enquête actuelle), l'ITC aurait bien pu interpréter différemment la question de la vulnérabilité si elle ne s'était pas fait une idée fautive des chiffres de la production canadienne.

³⁶ Live Swine and Pork from Canada, Enquête n °701-TA-224 (finale), USITC Pub. 1733 (juillet 1985).

De l'avis du groupe spécial, les conclusions de l'ITC sur la vulnérabilité de l'industrie américaine ne semblent pas prendre suffisamment en considération divers facteurs.

Aucun élément du dossier ne prouve que le point bas prévu dans le cycle américain du porc connaîtra vraisemblablement un creux exceptionnel, c'est-à-dire un creux plus bas que tous les creux précédents, qui ont d'ailleurs été jugés comme non préjudiciables aux producteurs américains de porc malgré l'existence de subventions canadiennes.

Au surplus, le dossier montre que l'industrie américaine du porc paraît plus saine aujourd'hui que dans le passé. Les conditionneurs américains ont parfois besoin du porc canadien pour remplir leurs contingents de commandes.³⁷ La production américaine de porc et la consommation intérieure américaine de porc ont augmenté au cours des dernières années.³⁸ La consommation a même augmenté plus rapidement aux États-Unis qu'au Canada. L'emploi total a lui aussi augmenté dans l'industrie des États-Unis³⁹, ainsi que le revenu global d'exploitation et la marge d'autofinancement des producteurs américains de porc.⁴⁰

La vulnérabilité n'est pas un absolu. C'est plutôt une valeur relative. Une industrie n'est ni vulnérable ni

³⁷ Comme le font remarquer les commissaires de la majorité, à la page 9 de la décision finale de l'ITC.

³⁸ Voir décision finale de l'ITC, p. A-23 et A-24, et document public 116(A36).

³⁹ Mémoire de l'ITC, p. 41, et décision finale de l'ITC, p. A-22.

⁴⁰ Décision finale de l'ITC, p. 14 et 15.

invulnérable. Elle peut être plus vulnérable à certains moments qu'à d'autres. Certaines industries sont par nature plus vulnérables que d'autres. Plus une industrie est vulnérable, plus grandes sont les probabilités de préjudice. Jusqu'à maintenant, l'ITC ne s'est pas demandée si l'industrie américaine du porc est plus vulnérable aujourd'hui qu'elle ne l'était dans les années exemptes de préjudice, ni même si la vulnérabilité qui pourrait résulter d'un éventuel creux dans le cycle du porc a des chances d'être plus prononcée que la vulnérabilité au cours des creux antérieurs. Voir Nouveaux rails d'acier, p. 35-39.

Le groupe spécial demande donc à l'ITC de réexaminer la question de la vulnérabilité, et de dire si, par vulnérabilité, elle entend le fait que l'industrie américaine du porc passe par une phase vulnérable durant chaque cycle.

VI. CONCLUSION

Pour les motifs indiqués précédemment, et conformément à l'article 1904(8) de l'ALE, ainsi qu'à la jurisprudence du Tribunal de commerce international, le groupe spécial renvoie à l'ITC la décision finale qu'elle a rendue dans Porc frais, frigorifié ou congelé du Canada, Enquête n° 701-TA-298 (finale), afin qu'elle réexamine la preuve selon les opinions exprimées ici.

Les résultats du présent renvoi seront communiqués par l'ITC au groupe spécial dans les 60 jours de la date de la présente décision. Chacune des autres parties aura 15 jours par la suite pour communiquer au groupe spécial ses observations sur les résultats du renvoi.

(Date)

Simon V. Potter

(Date)

Kathleen F. Patterson

(Date)

Tom M. Schaumberg

(Date)

E. David D. Tavender

(Date)

John Whalley

ARTICLE 1904
EXAMEN PAR UN GROUPE SPÉCIAL BINATIONAL FORMÉ
EN VERTU DE L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS

_____)	
DANS L'AFFAIRE DU)	
)	USA 89-1904-11
PORC FRAIS, FRIGORIFIÉ)	
OU CONGELÉ DU CANADA)	
_____)	

Devant : S. V. Potter (président)
 K. F. Patterson
 T. M. Schaumberg
 E.D.D. Tavender
 J. Whalley

ORDONNANCE DE RENVOI
le 24 août 1990

Pour les motifs indiqués dans l'opinion des membres du groupe spécial, le groupe spécial renvoie à l'International Trade Commission la décision finale qu'elle a rendue dans Porc frais, frigorifié ou congelé du Canada, Enquête n° 701-TA-298 (finale), pour que l'International Trade Commission réexamine la preuve recueillie dans cette affaire.

Les résultats du présent renvoi seront communiqués par l'ITC au groupe spécial dans les 60 jours de la date de la présente décision. Chacune des autres parties aura 15 jours par la suite pour communiquer au groupe spécial ses observations sur les résultats du renvoi.

_____	_____
(Date)	Simon V. Potter
_____	_____
(Date)	Kathleen F. Patterson
_____	_____
(Date)	Tom M. Schaumberg
_____	_____
(Date)	E. David D. Tavender
_____	_____
(Date)	John Whalley

OPINIONS COMPLÉMENTAIRES

de

John Whalley, membre du groupe spécial *

Voici quelques observations complémentaires à celles du groupe spécial de l'ALE qui a revu la décision par laquelle l'ITC a conclu à l'existence d'un préjudice en raison des importations de porc frais, frigorifié ou congelé du Canada. Les observations complémentaires que je voudrais faire vont toutefois un peu plus loin que le rapport du groupe spécial, puisqu'elles laissent entendre non seulement qu'il y a eu des inexactitudes dans l'interprétation des chiffres de production sur lesquels repose l'opinion de la majorité, mais encore que plusieurs points révèlent à mon avis le caractère incomplet du lien de cause (divers facteurs) à effet (menace de préjudice). Si je soulève cette question du caractère incomplet du lien de cause à effet, c'est pour faciliter les éventuelles délibérations qui suivront le renvoi.

Il est sans doute important de souligner que, à titre de membre du groupe spécial, j'interprète le rôle des groupes spéciaux de l'ALE comme un rôle qui ne se limite pas à se demander si les décisions de l'ITC sont appuyées par une preuve substantielle contenue dans le dossier, c'est-à-dire comme un rôle qui ne se limite pas à juger de l'exactitude du dossier lui-même. C'est un rôle qui consiste aussi à se demander si l'enchaînement logique qui rattache le dossier à la décision finale est raisonnable et peut être étayé par les usages professionnels.

Dans ma discussion des exemples d'imperfections que présente l'opinion majoritaire de l'ITC, je suis la même argumentation que

l'opinion écrite initiale (U.S. ITC Publication 2218, septembre 1989). Je commence avec la discussion du caractère des subventions, à la page 18.

Je suis conscient du fait que c'est au Département et non à l'ITC qu'il appartenait de dire s'il y a eu ou non subventionnement dans la présente espèce. Une fois tranchée la question de la subvention, la tâche de l'ITC était de dire s'il y avait également préjudice ou menace de préjudice. Les arguments invoqués dans la section principale sur la nature des subventions, à la page 18, m'apparaissent toutefois d'une logique imparfaite, et cela à plusieurs égards.

D'abord, puisque l'on conclut, dans la décision, à l'existence d'une menace de préjudice important, il importe de discuter les liens entre les subventions et la menace de préjudice d'une manière plus approfondie que ce n'est le cas dans l'opinion majoritaire. Un modèle d'analyse économique simple, qui examinerait de manière classique la demande et offre en englobant les subventions, laisserait voir que, en présence de subventions, il faut, pour qu'il y ait accroissement des importations, partant menace de préjudice, que se produisent d'autres changements. Le seul maintien des subventions aux niveaux actuels ne suffit pas logiquement pour rattacher les subventions à la menace de préjudice.

Il faudrait que les subventions soient distribuées (ou que l'on s'attende à ce qu'elles soient distribuées) plus généreusement qu'elles ne le sont à l'heure actuelle, ou bien il faudrait que certains facteurs externes (par exemple la possibilité d'un ralentissement économique) puissent être rattachés à telle ou telle caractéristique des subventions pour que l'on puisse conclure à une menace de préjudice. L'existence de subventions et la menace d'un préjudice ne présentent pas, à mon sens,

l'interdépendance analytique que semble suggérer l'opinion de la majorité. L'argument qui figure aux pages 18 et 19 de l'opinion de la majorité laisse entendre que la seule existence de subventions a pour effet de rendre plus probable un accroissement des importations subventionnées vers le marché des États-Unis. Si l'on ne cherche pas davantage à savoir dans quelle mesure un changement des subventions elles-mêmes semblait probable ou dans quelle mesure l'éventuelle réalisation d'autres changements externes se rapportant d'une manière ou d'une autre au fonctionnement des programmes de subventions devait rendre le préjudice plus probable, il est difficile, pour des motifs de logique économique, de tenir pour concluante l'analyse effectuée dans la présente espèce.

L'imperfection de l'analyse ressort également des propos de la page 18 sur le caractère des subventions. D'après l'opinion de la majorité, les subventions ont en général pour objet ou pour effet de réduire le coût de production des porcs, partant le coût de production de la viande de porc. Encore une fois, une simple analyse de l'offre et de la demande montrerait que, lorsqu'on est en présence d'une fonction d'offre à pente ascendante pour la viande de porc, indiquant la présence de coûts fixes et de coûts variables, alors l'effet d'une subvention (sous forme de soutien des prix comme il est indiqué dans la note 83) serait d'inciter les différents producteurs actuels à faire monter leurs fonctions d'offre, ce qui aurait pour résultat de faire augmenter l'offre globale. Les avantages du soutien des prix pour les producteurs non marginaux reviendraient comme transferts de revenu aux facteurs fixes. La fonction de coût sous-jacente des unités de production industrielles et individuelles dans l'industrie demeure insensible à la présence d'une subvention. Si elle est offerte dans la forme suggérée

ici (comme soutien des prix), la subvention a sans aucun doute l'effet de changer le comportement du marché et d'accroître la production, mais le langage utilisé ne correspond pas à la logique analytique à laquelle se rallieraient la plupart des économistes.

La Commission discute, à la page 19, de la probabilité d'une augmentation des importations en provenance du Canada, en mentionnant la grève de l'entreprise Fletcher's Fine Foods. Certaines des données pouvant expliquer l'importance des arrêts de travail à l'entreprise Fletcher's Fine Foods, en 1988 et 1989, sont discutées dans le rapport du groupe spécial. Au niveau analytique, toutefois, il me semble, encore une fois, que l'opinion majoritaire de la Commission n'établit pas clairement le lien entre l'arrêt de travail à l'entreprise Fletcher's Fine Foods et son effet possible sur l'activité globale au Canada, et donc sur la possibilité qu'il se traduise par une augmentation des exportations en provenance du Canada. L'arrêt de travail à l'entreprise Fletcher's Fine Foods aurait pu par exemple avoir pour effet d'encourager d'autres unités de production au Canada à accroître leurs taux d'utilisation des capacités à court terme. À court terme, ces taux ne présentent pas des limites aussi clairement définies qu'à long terme. Si les entreprises canadiennes concurrentes de Fletcher's Fine Foods avaient vu une possibilité d'augmenter à la fois leur production et leurs bénéfices en compensant la perte de production résultant de l'arrêt de travail, elles auraient pu compenser cette perte de production. À la fin de l'arrêt de travail, les autres unités de production auraient pu alors revenir à leur production habituelle. En fin de compte, la production globale du marché aurait pu demeurer à peu près la même, avec ou sans l'arrêt de travail.

Je ne veux pas dire que c'est ce qui est en fait arrivé au Canada lorsque s'est produit l'arrêt de travail à l'usine Fletcher's Fine Foods. Mais il est important, me semble-t-il, que la Commission soit consciente de l'argument selon lequel, en raison de la relève apportée par d'autres unités de production, une grève qui touche une unité de production ne signifie pas nécessairement que, à court terme, lorsque cette unité reviendra à son niveau de production antérieur, la production augmentera automatiquement. L'opinion de la majorité ne tient pas compte de cet argument.

Dans la section de l'opinion majoritaire qui porte sur l'augmentation des ratios de pénétration du marché, il y a également des problèmes de logique analytique. On laisse entendre que, en pourcentage de la production canadienne, les exportations canadiennes avaient augmenté et que, parce que les États-Unis étaient à ce moment-là le plus important consommateur étranger des exportations canadiennes de viande de porc, il semblait probable que les exportations vers les États-Unis continueraient d'augmenter. Ce genre d'argument n'est que pure extrapolation; il ne repose pas sur un raisonnement qui expliquerait pourquoi il doit nécessairement en être ainsi. D'autres secteurs d'activités fournissent de nombreux exemples contraires de tendances qui se modifient, s'interrompent ou s'inversent.

Dans la section sur la baisse ou l'étouffement des prix, il y a, là encore, des problèmes analytiques. L'argument ici est que les prix du porc aux États-Unis et au Canada présentent une corrélation élevée et que, par conséquent, l'accroissement des importations en provenance du Canada aurait, à cause des subventions, un effet d'étouffement sur les prix. Par ailleurs, cela se produirait dans une industrie vulnérable à ce genre de situation.

Les données présentées dans l'opinion majoritaire à l'appui de cette affirmation portent sur plusieurs comparaisons de prix, effectuées à différentes périodes, entre le marché canadien et le marché des États-Unis. D'après ces données, les périodes au cours desquelles le porc canadien se vend moins cher aux États-Unis que le porc américain sont plus nombreuses que les périodes contraires. De là, on conclut à la sensibilité des prix du porc des États-Unis aux importations provenant du Canada, et l'on dit que l'industrie américaine du porc est vulnérable.

Le problème analytique ici concerne la taille relative des marchés concernés, partant la question de savoir quel ensemble de producteurs constitue l'offre marginale dans le marché intégré que forment les deux pays. Dans un travail analytique portant sur l'économie canadienne, il est très courant de représenter le Canada comme une petite économie ouverte sans influence sur les prix. C'est là un traitement qui simplifie considérablement l'analyse économique, mais qui rend compte de l'affirmation selon laquelle, dans les marchés de produits où il n'y a que de faibles obstacles officiels au commerce (tels que des droits de douane ou des quotas), sinon aucun, et dans les marchés de capitaux où les flux internationaux de capitaux traversent facilement les frontières, le Canada est nettement plus petit que les États-Unis. Dans ce cas, les prix sont, dans les deux marchés, fixés par le comportement de la grande économie, non par celui de la petite. Si cette hypothèse analytique est acceptée, il n'est tout simplement pas question de baisse ou d'étouffement des prix sur le marché américain par suite des importations provenant du Canada.

En réalité, évidemment, de nombreuses raisons peuvent expliquer les différences de prix, entre le marché canadien du porc et le marché

américain du porc, constatées par les commissaires de la majorité au vu des données qu'ils citent. La véritable question est cependant de savoir ce que démontrent les données en question relativement à l'existence d'un effet d'étouffement des prix. Les prix peuvent différer d'un pays à l'autre, même dans des marchés intégrés, en raison des coûts de transport, des différences de qualité qui se reflètent dans les différences de prix, des asymétries dans l'information donnée aux fournisseurs de chacun des deux marchés, ou encore des différences de coût de transaction dans les deux pays. La présence de différences de prix entre deux économies liées n'est pas en elle-même suffisante, à mon avis, pour invalider l'hypothèse de la petite économie ouverte sans influence sur les prix.

Je pourrais m'exprimer d'une autre façon, et peut-être avec exagération, en disant que les données présentées en haut de la page 22 de l'opinion majoritaire concernant les comparaisons de prix ne me semblent pas, en termes analytiques, pertinentes à la question posée, c'est-à-dire à la question de savoir si la baisse ou l'étouffement des prix était susceptible de résulter d'un accroissement des importations en provenance du Canada. À mon avis, on ne peut répondre à la question de l'éventualité d'une baisse des prix qu'en se référant à une structure analytique qui prenne en considération la différence de taille des deux économies. On en revient finalement à la question des élasticités de l'offre qui caractérisent la production de chacun des deux pays. Les données qui sont mentionnées dans l'opinion majoritaire sont peut-être sans rapport avec l'argument invoqué, et les données qui sont pertinentes, savoir les élasticités de l'offre de chacun des marchés, nécessiteraient quant à elles un examen avant que l'on ne puisse invoquer un argument tout à fait convaincant.

Dans la section sur les stocks, aux pages 22 et 23, les données présentées font état de stocks importants au Canada et servent également à justifier davantage une constatation de menace de préjudice. En termes analytiques, on pourrait également contester le rapprochement automatique que l'on fait entre l'accumulation des stocks au Canada, l'accroissement des exportations futures et la menace de préjudice qui en résulte pour les producteurs américains. L'économie canadienne aurait pu se trouver par exemple dans une période de ralentissement, de telle sorte qu'à l'avenir, la consommation canadienne croîtrait sans qu'augmentent nécessairement les exportations vers les États-Unis.

Quant à la section sur les autres tendances préjudiciables démontrables, il me semble que, là encore, il y a plusieurs exemples de raisonnement fautif que la Commission pourrait utilement revoir. Au milieu de la page 23, on parle de données d'importation laissant entendre que les Canadiens ont mis au point les moyens de transporter, de distribuer et de vendre leurs produits porcins aux États-Unis (on se réfère à des données sur le porc vivant, page A-38). Comme les données sur les importations ne font état que de la valeur des opérations à la frontière (c'est-à-dire de la valeur du porc qui entre sur le marché des États-Unis), elles ne donnent aucune indication de ce qui arrive au-delà de la frontière. L'affirmation selon laquelle, d'après les données sur les importations, les Canadiens ont mis au point les moyens de transporter, de distribuer et de vendre la marchandise aux États-Unis me semble d'une logique discutable.

Dans la discussion du caractère anticonjoncturel du cycle du porc, il y a d'autres problèmes analytiques. On prétend que les subventions canadiennes supposent en partie une régulation du taux de rendement pour les producteurs et que cela est plus avantageux pour les producteurs au

creux du cycle du porc. Comme la décision de l'ITC a été prise au sommet du cycle du porc et que l'industrie amorçait sa phase descendante, on a cru pouvoir conclure à l'existence d'une menace de préjudice. Toutefois, si une industrie entre dans une phase descendante et que cette phase descendante est suffisamment prononcée, le taux de rendement de tous les actifs de l'industrie peut tomber à des niveaux tels que plus aucun investissement ne sera fait dans l'industrie. Si c'était le cas, la régulation du taux de rendement dans un pays, mais non dans l'autre, ne produirait aucun effet sur la production, mais entraînerait simplement un transfert vers les producteurs existants.

La façon dont ces exemples d'imperfection du raisonnement sont exposés dans la présente opinion est sans doute un peu trop théorique et traduit nettement la façon dont les théoriciens de l'économie traitent de ces questions. Ce que je suggère, toutefois, c'est que, dans la présente décision du groupe spécial et dans les autres décisions de groupes spéciaux rendues en vertu de l'ALE, il serait bon de se demander si le dossier même qui sous-tend la décision a été utilisé d'une façon qui démontre un rapport logique indiscutable entre le dossier et la décision.

Je tiens à souligner que la présente opinion n'a pas pour objet de laisser entendre que les principes sous-jacents à l'opinion de la majorité dans la présente espèce sont nécessairement erronés, mais simplement de citer plusieurs exemples où la conclusion dégagée ne découle pas nécessairement des éléments de preuve présentés.