

RÉVISION PAR UN GROUPE SPÉCIAL BINATIONAL  
CANADA-ÉTATS-UNIS

Dans l'affaire des  
NOUVEAUX RAILS D'ACIER  
DU CANADA

USA-89-1904-09 et  
USA-89-1904-10

Devant: Italo H. Ablondi, Président  
Martin Freedman, c.r.  
Richard Gottlieb  
Morton Pomeranz  
Margaret Prentis

---

le 13 août 1990

---

ALGOMA STEEL CORP., LTD., ET SYDNEY STEEL CORP.,  
plaignantes,  
contre

INTERNATIONAL TRADE COMMISSION DES ÉTATS-UNIS,  
défenderesse, et

BETHLEHEM STEEL CORP.,  
défenderesse-intervenante.

---

William R. Silverman, du cabinet Dow, Lohnes & Albertson, et Robert Herzstein, du cabinet Shearman & Sterling, ont présenté les arguments d'Algoma Steel Corp., Ltd. Avec eux étaient commis au dossier Ryan Trainer, du cabinet Dow, Lohnes & Albertson et Daniel R. Tarullo du cabinet Shearman & Sterling.

Gary M. Horlick et F. Amanda deBusk, du cabinet O'Melveny & Myers, ont présenté les arguments de Sydney Steel Corp.

Calvin H. Cobb, III, a présenté les arguments de l'International Trade Commission des États-Unis. Avec lui étaient commis au dossier Lyn M. Schlitt, conseiller juridique général, et James A. Toupin, conseiller juridique général adjoint.

Eugene L. Stewart et James R. Cannon, Jr., du cabinet Stewart & Stewart, ont présenté les arguments de Bethlehem Steel Corp. Avec eux étaient commis au dossier Terence P. Stewart, Vincent J. Branson et Jessica Wasserman.

## TABLE DES MATIERES

- I. INTRODUCTION
- II. PROCÉDURES ET DÉCISIONS ADMINISTRATIVES
- III. CRITERES D'EXAMEN
- IV. APRES AVOIR DÉCIDÉ QU'AUCUN PRÉJUDICE IMPORTANT NE RÉSULTE DES IMPORTATIONS VISÉES, LA COMMISSION PEUT-ELLE SE DEMANDER S'IL Y A MENACE DE PRÉJUDICE IMPORTANT?
  - A. La formulation de la loi
  - B. Effets de l'argumentation des appellantes
  - C. Contexte législatif et intention du Congrès
  - D. Conclusions
- V. LA COMMISSION PEUT-ELLE, DANS UNE ENQUETE DE PROCÉDURE COMPENSATRICE, EXAMINER LES IMPORTATIONS EN DUMPING PROVENANT DU MEME PAYS?
  - A. Le principe du cumul et les positions des parties
  - B. Cumul discrétionnaire pour l'examen de la menace de préjudice
  - C. L'applicabilité du cumul croisé
  - D. Conclusions
- VI. LA DÉCISION DE LA MAJORITÉ, SELON LAQUELLE UNE INDUSTRIE DES ÉTATS-UNIS EST MENACÉE D'UN PRÉJUDICE IMPORTANT, EST-ELLE ÉTAYÉE PAR UNE PREUVE SUBSTANTIELLE CONTENUE AU DOSSIER, ET EST-ELLE AUTREMENT CONFORME AU DROIT?
  - A. Les critères des décisions où l'on conclut à l'existence d'une menace de préjudice important
  - B. Pertinence du raisonnement de la majorité
  - C. La nature des subventions versées à Sydney Steel Co.
  - D. Utilisation des capacités des fabricants canadiens

TABLE DES MATIERES  
(suite)

- E. Le volume futur des exportations vers les États-Unis
    - 1) Points de droit
    - 2) Points de fait
  - F. Les effets futurs des importations visées sur les prix
  - G. Stocks
  - H. Recherche et développement
  - I. Conclusions
- VII. LA DÉCISION DE LA MAJORITÉ ET DU COMMISSAIRE LODWICK, SELON LAQUELLE AUCUN PRÉJUDICE IMPORTANT NE RÉSULTE DES IMPORTATIONS VISÉES, EST-ELLE ÉTAYÉE PAR UNE PREUVE SUBSTANTIELLE ET EST-ELLE AUTREMENT CONFORME AU DROIT?
- A. Introduction
  - B. Points présentés en appel
  - C. L'intervenante a-t-elle démontré que la majorité n'a pas bien expliqué son point de vue sur chacun des facteurs prévus par la loi?
  - D. La majorité a-t-elle tiré des conclusions incompatibles?
  - E. Les données invoquées par la majorité relativement aux prix
  - F. La Commission doit-elle tenir compte des marges de dumping ou de subventionnement dans une industrie prétendument ~sensible au prix~?
  - G. Conclusions
- VIII. QUESTIONS DE PROCÉDURE
- A. Caractère théorique de la contestation de Bethlehem
  - B. Caractère théorique des requêtes en radiation et en suspension
- IX. DISSIDENCES DU MEMBRE GOTTLIEB SUR LA QUESTION SUIVANTE: LA DÉCISION DE LA MAJORITÉ, SELON LAQUELLE UNE INDUSTRIE DES ÉTATS-UNIS EST MENACÉE D'UN PRÉJUDICE IMPORTANT EST-ELLE ÉTAYÉE PAR UNE PREUVE SUBSTANTIELLE CONTENUE AU DOSSIER ET EST-ELLE AUTREMENT CONFORME AU DROIT?
- X. CONCLUSION

## OPINION DU GROUPE SPÉCIAL

### I. INTRODUCTION

Il s'agit d'appels regroupés formés à la suite des décisions de l'International Trade Commission des États-Unis (la Commission ou l'ITC) selon lesquelles une industrie des États-Unis est menacée de préjudice important en raison des importations en dumping de nouveaux rails d'acier du Canada (fabriqués par Algoma Steel Corp., Ltd. (Algoma) et Sydney Steel Corp. (Sydney)), et en raison des importations subventionnées de nouveaux rails d'acier du Canada (fabriqués par Sydney). Nouveaux rails d'acier du Canada, Enquêtes n<sup>os</sup> 701-TA-297 (finale) et 731-TA-422 (finale), USITC Pub. 2217 (septembre 1989) (ci-après Nouveaux rails d'acier); Doc. pub. 189.<sup>1</sup>

Algoma et Sydney ont fait appel au présent groupe spécial pour contester la validité juridique et factuelle des décisions de la Commission par lesquelles celle-ci conclut à l'existence d'une menace de préjudice important. Bethlehem Steel Corp. (Bethlehem), demanderesse dans les enquêtes initiales, a fait appel au groupe spécial pour contester la validité juridique et factuelle de la décision de la Commission selon laquelle le préjudice important subi par l'industrie des États-Unis ne résulte pas des importations visées. Sont également en suspens: i) une requête en radiation d'un mémoire pour omission alléguée de se conformer à l'ordonnance du groupe spécial du 2 avril 1990, portant sur la désignation comme confidentielle d'une information prétendument publique; et ii) une requête en suspension de l'ordonnance du 2 avril.

Le groupe spécial a compétence conformément à l'article 1904.2 de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et conformément à l'article 516A(g)(2) du Tariff Act of 1930.<sup>2</sup>

Eu égard à l'examen du dossier administratif, au droit pertinent des États-Unis, et après étude des arguments des parties, le groupe spécial

1) CONFIRME la décision de la Commission selon laquelle une industrie des États-Unis est menacée de préjudice important en raison des importations en dumping,

---

<sup>1</sup> Pour les renvois au dossier administratif, nous utilisons, à une exception près, la notation suivante:

~Doc. pub. A, à B~, qui renvoie à la liste no 1 (le répertoire des documents publics de la Commission) document numéro A, à la page B.

~Doc. de conf. C, à D~, qui renvoie à la liste no 2 (le répertoire des documents commerciaux de nature exclusive de la Commission), document numéro C, à la page D.

L'exception est Doc. pub. 189, le rapport publié de la Commission, qui contient les opinions des commissaires et le rapport de la Commission. Ce document est cité sous le nom de Nouveaux rails d'acier, p. X.

<sup>2</sup> 27 I.L.M. 281 (1988) (entré en vigueur le 2 janvier 1989) et 19 U.S.C. § 1516a(g)(2) (1988), respectivement.

décision qui est appuyée par une preuve substantielle dans le dossier et qui est autrement conforme au droit;<sup>3</sup>

2) CONFIRME la décision de la Commission selon laquelle une industrie des États-Unis est menacée de préjudice important en raison des importations subventionnées, décision qui est appuyée par une preuve substantielle dans le dossier et qui est autrement conforme au droit;<sup>4</sup>

3) CONFIRME la décision de la Commission selon laquelle le préjudice important actuel ne résulte pas des importations visées, décision qui est appuyée par une preuve substantielle dans le dossier et qui est autrement conforme au droit;

4) REFUSE D'EXAMINER s'il y a lieu ou non de faire droit à la requête en radiation, puisque cette requête n'a plus qu'un intérêt théorique;

5) REFUSE D'EXAMINER s'il y a lieu ou non de suspendre l'ordonnance du 2 avril 1990, la question étant devenue théorique; et

6) RÉSOUT les questions accessoires comme il est indiqué ci-après.

## II. PROCÉDURES ET DÉCISIONS ADMINISTRATIVES

Dans les enquêtes finales en question, la Commission a jugé qu'une industrie des États-Unis était menacée de préjudice important en raison de certains produits importés du Canada, qui, selon le Département du Commerce, étaient vendus à un prix inférieur à leur juste valeur, et elle a jugé qu'une industrie des États-Unis était menacée de préjudice important en raison de produits importés du Canada, qui, selon le Département du Commerce, étaient subventionnés.<sup>5</sup>

A la suite des décisions positives du Département du Commerce et de la Commission, une ordonnance de droits compensateurs fut émise, qui touchait notamment tous les arrivages non liquidés de nouveaux rails d'acier expédiés du Canada par Sydney, introduits ou retirés des entrepôts, pour utilisation, à compter du 20 septembre 1989, date de publication de la

---

<sup>3</sup> Le membre du groupe spécial Gottlieb n'en arrive pas à la même conclusion. Voir son opinion dissidente, à la section IX, infra.

<sup>4</sup> Le membre du groupe spécial Gottlieb n'en arrive pas à la même conclusion. Voir son opinion dissidente, à la section IX, infra.

<sup>5</sup> La portée des enquêtes finales et des décisions finales de la Commission est dictée par les articles importés qui, d'après le Département du Commerce, étaient subventionnés ou vendus à un prix inférieur à leur juste valeur.

A la fin de ses enquêtes, le Département avait jugé qu'Algoma avait une subvention nette estimative de de minimis de 0,24 p. 100 (ce qui explique qu'Algoma fut exclue de la décision positive finale) et que tous les autres fabricants, producteurs et exportateurs (y compris Sydney) avaient une subvention nette estimative de 112,34 p. 100. 54 Fed. Reg. 31991 (le 3 août 1989), modifié par 54 Fed. Reg. 39032 (le 22 septembre 1989). Le Département a jugé que les nouveaux rails d'acier étaient vendus à un prix inférieur à leur juste valeur, selon une marge moyenne pondérée de 38,79 p. 100 pour Algoma et de 38,79 p. 100 pour tous les autres (y compris Sydney). 54 Fed. Reg. 31934 (le 3 août 1989).

décision finale de la Commission.<sup>6</sup> Une ordonnance de droits antidumping fut rendue, qui touchait notamment tous les arrivages non liquidés de nouveaux rails d'acier expédiés du Canada par Algoma et Sydney, introduits ou retirés des entrepôts, pour utilisation, à partir du 20 septembre 1989, date de publication de la décision finale de la Commission.<sup>7</sup>

La Commission a rendu trois avis. Les commissaires Eckes, Rohr et Newquist (ci-après la ~majorité~ ou ~l'opinion majoritaire) ont jugé que l'industrie intérieure subissait un préjudice important, mais ils en sont arrivés à la conclusion que ce préjudice n'était pas causé par les importations visées qui faisaient l'objet de l'une ou l'autre des enquêtes. Nouveaux rails d'acier, p. 11-14, 14-15. Le commissaire Lodwick n'a pas cherché, pour sa part, à savoir si l'industrie subissait un préjudice important, mais il a plutôt décidé que le préjudice, s'il y avait tel préjudice, n'était pas le résultat des importations visées. Id., p. 228-30, 231-39. Le président Brunsdale et le vice-président Cass ont tous deux jugé que les importations visées n'entraînaient pas en soi un préjudice important. Id., p. 107-17, 178-213. La Commission a donc à l'unanimité décidé que les importations visées ne causaient pas un préjudice important à une industrie des États-Unis.

Le président Brunsdale, le vice-président Cass et le commissaire Lodwick ont décidé qu'il n'y avait pas menace de préjudice. Id., p. 117-24, 213-23, 239-44. La majorité a cependant jugé que l'industrie intérieure était menacée de préjudice important. Id., p. 15-27. Ainsi, par trois voix contre trois, la Commission a rendu une décision finale positive pour ce qui est de la menace de préjudice.<sup>8</sup>

### III. CRITERES D'EXAMEN

L'article 1904.3 de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis oblige le groupe spécial à appliquer les critères d'examen qui sont prévus par le droit des États-Unis et qui seraient autrement applicables: la décision de l'ITC est-elle ~non appuyée par une preuve substantielle dans le dossier, ou contrevient-elle autrement au droit?~ 19 U.S.C. § 1516a(b)(1)(B).

Le critère de la preuve substantielle est bien établi:

~La preuve substantielle est plus qu'un soupçon de preuve. L'expression signifie la preuve pertinente qu'un esprit sensé pourrait considérer comme suffisante à l'appui d'une conclusion.~ Universal Camera Corp. v. NLRB, 340 U.S. 474, 477 . . . (1951), cité dans Penntech Papers, Inc. v. NLRB, 706 F.2d 18, 22 (1st Cir.), accréditation refusée, \_\_\_ U.S. \_\_\_, 104 S.Ct. 237, . . . (1983). Accord Consolo v. Federal Maritime Comm'n, 383 U.S. 607, 619-20, . . . (1966). ~Eu égard à tout élément qui, au dossier, contredit

---

<sup>6</sup> 54 Fed. Reg. 39032 (le 22 septembre 1989). Voir 54 Fed. Reg. 38751 (le 20 septembre 1989).

<sup>7</sup> 54 Fed. Reg. 38263 (le 15 septembre 1989). Voir 54 Fed. Reg. 38751 (le 20 septembre 1989).

<sup>8</sup> En vertu du droit des États-Unis, lorsqu'il y a partage des voix, la Commission est réputée avoir rendu une décision positive. 19 U.S.C. § 1677(11); Metallwerken Nederland B.V. v. United States, 728 F. Supp. 730 (CIT 1989), opinion après renvoi, Slip Op. 90-68 (CIT, le 20 juillet 1990). Voir Border Brokerage Co. V. United States, 646 F.2d 539, 545-47 (CCPA 1981).

honnêtement l'enquête de l'organisme, ainsi qu'à la preuve qui la soutient, ~ Penntech, supra, 706 F.2d, p. 22 (citant Universal Camera, supra, 340 U.S. 587-88 . . .), ~le tribunal ne peut substituer son jugement à celui de l'organisme lorsqu'il s'agit de choisir entre deux opinions honnêtement contradictoires, bien que le tribunal eût peut-être fait un choix différent s'il avait été saisi de l'affaire de novo . . . ~ Id., p. 22-23 (citant Universal Camera, supra, 340 U.S., p. 488 . . .).

American Spring Wire Corp. v. United States, 590 F. Supp 1273, 1276 (CIT 1984), confirmé sub nom., Armco, Inc. v. United States, 760 F.2d 249 (Fed. Cir. 1985), citée avec approbation, par exemple, dans Copperweld Corp. v. United States, 682 F. Supp. 552, 566 (CIT 1988).<sup>9</sup> Bien que laissé à l'appréciation de l'organisme qui effectue l'enquête, American Permac, Inc. v. United States, 831 F.2d 269, 273 (Fed. Cir. 1987), accréditation rejetée, 108 S.Ct. 1067 (1988), ce critère n'est pas sans limite. Le groupe spécial ne va pas simplement rechercher l'existence de quelques données qui concordent avec une conclusion factuelle et en rester là dans son analyse. Le groupe spécial doit plutôt examiner si les conclusions de la Commission

sont appuyées par l'ensemble de la preuve versée au dossier. [renvois omis]. L'ITC ne peut s'en remettre à quelques informations isolées qui indiquent un résultat opposé à l'orientation manifeste de l'ensemble de la preuve.

USX Corp. v. United States, 655 F. Supp. 487, 489 (CIT 1987) (le souligné figure dans la décision), op. après renvoi 682 F. Supp. 560 (CIT 1988), op. après renvoi 698 F. Supp. 234 (CIT 1988). Voir également Alberta Pork Producers' Marketing Board v. United States, 669 F. Supp., p. 463.

Les décisions de la Commission sont réputées correctes, et la charge de la preuve contraire repose sur la partie qui les conteste. 28 U.S.C. § 2639(a)(1); Hannibal Industries, Inc. v. United States, 710 F. Supp. 332, 337 (CIT 1989).

Pour l'emporter en ce qui concerne le critère de la preuve substantielle, un demandeur doit démontrer soit que la Commission a erré en droit, soit que ses conclusions factuelles ne sont pas appuyées par une preuve substantielle.

National Association of Mirror Manufacturers v. United States, 696 F. Supp., p. 644.

#### IV. APRES AVOIR DÉCIDÉ QU'AUCUN PRÉJUDICE IMPORTANT NE RÉSULTE DES IMPORTATIONS VISÉES, LA COMMISSION PEUT-ELLE SE DEMANDER S'IL Y A MENACE DE PRÉJUDICE IMPORTANT?

Les règles juridiques relatives aux droits antidumping et aux droits compensateurs imposent à la Commission certaines décisions lorsqu'elle procède à des enquêtes finales.

b) Décision finale de la Commission

1) Généralités - La Commission doit décider, à titre final,

A) si une industrie des États-Unis

---

<sup>9</sup> Voir également, p. ex., Matsushita Electric Industrial Co., Ltd. v. United States, 750 F.2d 927, 933 (Fed. Cir. 1984); Granges Metallverken AB v. United States, 716 F. Supp. 17, 21 (CIT 1989); National Association of Mirror Manufacturers v. United States, 696 F. Supp. 642, 644-45 (CIT 1988); Alberta Pork Producers' Marketing Board v. United States, 669 F. Supp. 445, 449-50 (CIT 1987), op. après renvoi, 683 F. Supp. 1398 (CIT 1988); Philipp Brothers, Inc. v. United States, 640 F. Supp. 1340, 1342 (CIT 1986).

- i) subit un préjudice important, ou
  - ii) est menacée de préjudice important, ou
- B) si l'établissement d'une industrie des États-Unis est sensiblement retardé

en raison de l'importation, ou de la vente (ou de la probabilité de vente) pour importation, de la marchandise à l'égard de laquelle le Département a rendu une décision finale positive.

19 U.S.C. § 1671d(b) (droits compensateurs); 19 U.S.C. § 1673d(b) (droits antidumping).<sup>10</sup>  
Le sens de cette disposition est en litige dans les présents appels.

Les appelantes font valoir que, dans ses décisions finales aux termes de 19 U.S.C. § 1671d(b) et 1673d(b), supra, ~la Commission peut juger qu'une industrie des États-Unis subit un préjudice important ou qu'une industrie des États-Unis est menacée de préjudice important; elle ne peut en arriver aux deux conclusions en même temps.~ Mémoire d'Algoma, p. 43 (le souligné figure dans le mémoire). Voir également le mémoire de Sydney, p. 50 et suivantes.

Les appelantes invoquent deux raisons à l'appui de ce point de vue. D'abord, elles font valoir que l'utilisation du mot ~ou~ signifie que la Commission doit se limiter à une seule décision: elle peut conclure à l'existence d'un préjudice important, mais non à la menace d'un préjudice important; inversement, elle peut conclure à la menace d'un préjudice important, mais à l'absence d'un tel préjudice. P. ex., contre-mémoire de Sydney, p. 32. Deuxièmement, elles font valoir que, d'après l'historique de la législation, la disposition relative à la menace vise à permettre l'application d'un recours contre les importations avant qu'il n'y ait effectivement préjudice, ce qui veut dire qu'il n'est pas possible de conclure à la menace d'un préjudice si le préjudice existe déjà. Mémoire d'Algoma, p. 43-44.<sup>11</sup>

Les positions des parties sur l'interprétation littérale de la loi ne sont pas concluantes. Si l'application littérale de la loi produit un résultat qui va manifestement à l'encontre de l'intention du Congrès, alors cette intention doit l'emporter sur la lettre de la loi. Si par ailleurs la lettre de la loi autorise une interprétation vraisemblable ou si le sens de la disposition prête à confusion, il nous faut alors rechercher l'intention du législateur et peut-être même recourir à l'interprétation de la loi.

---

<sup>10</sup> La question du retard sensible de l'établissement d'une industrie aux États-Unis n'a pas fait l'objet des présentes instances.

<sup>11</sup> Les appelantes estiment que l'expression ~en raison de~ ne trouve application qu'après que l'on a jugé s'il y a ou non préjudice ou menace de préjudice.



**A. Examen de la lettre de la loi**

Le point de départ est la formulation de la loi elle-même.<sup>12</sup> L'interprétation littérale peut bien être celle que donnent les parties, si l'on s'en tient uniquement à la formulation des paragraphes (A)(i) et A)(ii), mais ce n'est pas l'interprétation qui découle absolument de la lecture de la loi.

On pourrait voir dans la clause de causalité une atténuation restreignant chacun des paragraphes (A)(i), (A)(ii) et (B). Non seulement cette autre interprétation est conforme à la structure matérielle, à la syntaxe et à la ponctuation de la loi, mais encore elle prend en considération la loi tout entière et elle respecte les précédents bien établis issus des décisions de la Commission. Elle est également conforme aux interprétations déjà données par les tribunaux qui ont révisé les décisions de la Commission.

D'abord et avant tout, cette autre interprétation ne tombe pas dans la myopie qui consisterait à ne lire que les trois paragraphes; elle s'attache plutôt à l'intégralité de la loi, en particulier à l'expression ~en raison de~ qui suit immédiatement le paragraphe (B). Les lois doivent être lues dans leur intégralité,<sup>13</sup> et les expressions ou mots particuliers qu'on y trouve ne doivent pas être lus isolément, mais plutôt en fonction des mots qui les entourent<sup>14</sup> et comme partie de l'ensemble.<sup>15</sup>

Cette autre interprétation est conforme aux principes juridiques bien établis dans les décisions de la Commission en matière de droits antidumping et de droits compensateurs. Il est maintenant de règle qu'une décision qui conclut à un préjudice et donne ainsi lieu à des droits antidumping ou à des droits compensateurs ne peut être rendue que si les deux conditions suivantes sont réunies: i) il y a préjudice important et ii) le préjudice

---

<sup>12</sup> P. ex., Watt v. Alaska, 451 U.S. 259, 265 (1981); Scarborough v. United States, 431 U.S. 563, \_\_\_\_\_ (1976); Madison Galleries, Ltd. v. United States, 870 F.2d 627, 629 (Fed. Cir. 1989); United States v. John C. Grimberg Co., 702 F.2d 1362, 1365 (Fed. Cir. 1983).

<sup>13</sup> P. ex., United States v. Morton, 467 U.S. 822, 828 (1984), nouvelle audition refusée, 468 U.S. 1226 (1984); Stafford v. Briggs, 444 U.S. 527, 535 (1980); United States v. Yoshida International Inc., 526 F.2d 560, 574 (C.C.P.A. 1975). Voir Bongrain International (American) Corp. v. Delice de France, Inc., 811 F.2d 1479, 1485 (Fed. Cir. 1987).

<sup>14</sup> Bomont Industries v. United States, 718 F. Supp. 958, 962 (CIT 1989), nouvelle audition refusée, 720 F. Supp. 186 (CIT 1989).

<sup>15</sup> P. ex., United States v. Morton, 467 U.S., p. 828; Brown v. Duchesne, 19 How. (60 U.S.) 183, 194 (1856); Sutton v. United States, 819 F.2d 1289, 1293 (5th Cir. 1987).

important est la conséquence des importations visées.<sup>16</sup> Il en va ainsi également pour les décisions qui concluent à l'existence d'une menace de préjudice important.<sup>17</sup>

Pour ce qui est de la structure matérielle, de la syntaxe et de la ponctuation de la loi, l'article forme une phrase unique. La clause de causalité ne figure pas en retrait, puisqu'elle présente la même marge que les mots introductifs de l'article, ce qui montre que, comme les mots introductifs, elle s'applique à la disposition tout entière. De plus, les clauses (A)(i), (A)(ii) et (B) sont, quant à elles, des dispositions en retrait, qui se terminent avec des virgules. Lorsque des expressions antérieures sont séparées par des signes de ponctuation (tels que les virgules et les tirets des articles 1671d(b)(1) et 1673d(b)(1)), le modificatif ou l'expression modificative qui les suit (telle que l'expression ~en raison de~) s'applique à toutes les expressions, pas seulement à la dernière.<sup>18 19</sup>

Finalement, l'applicabilité de l'expression ~en raison de~ à chacun des trois paragraphes a été CONFIRMÉE par les modifications de 1984 au Tariff Act of 1930. Dans ces modifications, l'expression ~en raison de l'importation de la marchandise~ a été remplacée par l'expression ~en raison de l'importation, ou de la vente (ou de la probabilité de vente) pour importation, de la marchandise~. Pub.L. 98-573, Titre VI, § 602 (le 30 octobre 1984). Étant donné que la ~probabilité de vente~ ne peut se rapporter qu'aux importations futures, l'expression ~en raison de~ doit se rapporter non seulement aux importations actuelles, mais également aux importations futures, ce qui, à l'évidence, prouve que la clause de causalité

---

<sup>16</sup> Roses, Inc. v. United States, 720 F. Supp. 180, 184 (CIT 1989); Gifford-Hill Cement Co. v. United States, 615 F. Supp. 577, 579 (CIT 1985); British Steel Corp. v. United States, 593 F. Supp. 405, 408 (CIT 1984); American Spring Wire Corp. v. United States, 590 F. Supp., p. 1276. Voir National Association of Mirror Manufacturers v. United States, 696 F. Supp., p. 647.

<sup>17</sup> Phillip Brothers, Inc. v. United States, 640 F. Supp., p. 1324; Rhone Poulenc, S.A. v. United States, 592 F. Supp., 1318, 1322 (CIT 1984).

<sup>18</sup> Taylor v. Perdition Minerals Group, Ltd., 766 P.2d 805, 810 (Kans. 1988); Spears v. State, 412 N.E.2d 81, 82-83 (Ind. App. 1980). Voir United States v. Naftalin, 441 U.S. 768, 774 n.5 (1979); Board of Trustees of Santa Maria Jt. Union H.S. Dist. v. Judge, 123 Cal. Rptr. 830, 835 n.4 (Cal. App. 1975).

<sup>19</sup> Cette rapide analyse grammaticale de la loi est CONFIRMÉE par la décision récente d'un tribunal saisi d'une ordonnance de la Commission. Bomont Industries v. United States, 718 F. Supp., p. 958. Dans cette affaire, le tribunal devait statuer sur une contestation touchant l'interprétation d'une disposition qui obligeait le Département du Commerce à décider si des marchandises étrangères sont ou vont probablement être vendues aux États-Unis à un prix inférieur à leur juste valeur. 19 U.S.C. § 1673(1). Dans cette affaire, le gouvernement faisait valoir que la loi lui permettait de considérer les ventes actuelles ou la probabilité de telles ventes, mais qu'il n'était pas tenu de considérer à la fois les ventes actuelles et les ventes probables. Le tribunal rejeta, pour plusieurs des raisons évoquées précédemment, l'opinion selon laquelle la loi doit se lire uniquement de manière disjonctive. Le tribunal a en particulier déclaré que le mot ~ou~ fixe simplement les temps, non le fond de la loi. Id., p. 962. Il n'en va pas différemment ici.

est un modificatif qui vise à la fois le paragraphe (A)(i) et le paragraphe (A)(ii) et peut-être même le paragraphe (B).

**B. Effets de l'argumentation des appelantes**

On ne doit pas donner aux lois une interprétation littérale si cela conduit à des résultats absurdes ou à des résultats incompatibles avec l'intention manifeste du Congrès.<sup>20</sup>

<sup>21</sup> La Commission affirme que l'interprétation donnée par les appelantes conduit à de tels résultats. Mémoire de la Commission, p. 27, citant United States v. Ron Pair Enterprises, 109 S.Ct. 1026, 1031 (1989).

Le Comité des finances du Sénat des États-Unis a fait, entre autres, l'affirmation suivante pour expliquer l'existence d'une disposition touchant la menace d'un préjudice important: ~La mesure de redressement ne doit pas être différée s'il existe une preuve suffisante pour conclure que la menace de préjudice est réelle et que le préjudice est imminent.~ Rapport no 249 du Sénat, 96e Congrès, 1ère session 89 (1979). Voir également Rapport no 317 de la Ch. des Rep., 96e Congrès, 1ère session 47 (1979).

Il va sans dire qu'une industrie des États-Unis qui subit un préjudice important, mais non en raison des importations qui font l'objet de l'enquête, peut quand même être exposée à subir un jour un tel préjudice en raison de ces mêmes importations. Si l'on s'en tient à l'interprétation d'Algoma cependant, le caractère aléatoire du préjudice important subi par l'industrie en raison de causes autres que les importations visées dispose de la question; ce fait empêcherait dès lors la Commission de dire que l'industrie est menacée d'un préjudice important. Sans doute faudrait-il que cette industrie attende de connaître effectivement un préjudice important par suite des importations visées pour pouvoir déposer une nouvelle requête. Il lui faudrait faire les frais de nouvelles enquêtes, en temps et en argent, avant qu'un redressement ne soit imposé, retardant ainsi l'application du

---

<sup>20</sup> P. ex., United States v. Bryan, 339 U.S. 323, 338-40 (1950); United States v. Brown, 333 U.S. 18, 27 (1948); United States Steel Corp. v. United States, 566 F. Supp. 1529, 1536 (CIT 1983); National Treasury Employees Union v. U.S. Merit Systems Protection Bd., 743 F.2d 895, 913-14 (D.C. Cir. 1984).

<sup>21</sup> Nous interprétons cette loi en gardant à l'esprit le fait que les lois des États-Unis relatives aux droits antidumping et aux droits compensateurs sont des lois de nature corrective, et non répressive. Chaparral Steel Co. v. United States, 901 F.2d 1097, 1103 (Fed. Cir. 1990); Bomont Industries v. United States, 718 F. Supp., p. 962, nouvelle audition refusée, 720 F. Supp. 186 (CIT 1989); National Association of Mirror Manufacturers v. United States, 696 F. Supp., p. 645; Badger-Powhatan, Division of Figgie International, Inc. v. United States, 608 F. Supp. 653, 656 (CIT 1985). Voir Imbert Imports, Inc. v. United States, 331 F. Supp. 1400, 1406 (Cust. Ct. 1971), confirmé par 475 F.2d 1189 (CCPA 1973). Les lois de nature corrective doivent être interprétées de façon libérale pour que soient réalisés leurs objets législatifs et elles doivent être interprétées d'une manière qui favorise et non empêche la réalisation de tels objets. P. ex., Peyton v. Rowe, 391 U.S. 54, 69 (1968); Tcherepnin v. Knight, 389 U.S. 332, 336 (1967); United States v. Ven-Fuel, Inc., 758 F.2d 741, 759 (1st Cir. 1985). Voir Jefferson County Pharmaceutical Association, Inc. v. Abbott Laboratories, Inc., 460 U.S. 150, 159 (1983).

redressement en question.<sup>22</sup> L'interprétation suggérée par Algoma conduit donc à dire qu'une industrie non lésée est mieux placée qu'une industrie qui subit un préjudice important, lorsqu'il s'agit d'obtenir un redressement.

### C. Contexte législatif et intention du Congrès

Les appelantes font remarquer avec raison que le contexte législatif parle parfois uniquement de ~préjudice important~ ou de ~menace de préjudice important~. Elles font remarquer aussi, encore avec raison, que, d'après le contexte législatif, la disposition relative à la menace de préjudice vise à empêcher un préjudice éventuel de devenir réel. P. ex., mémoire d'Algoma, p. 44-45. Elles en concluent que, si le préjudice existe déjà, alors le préjudice éventuel ne peut être empêché. Par conséquent, la Commission ne peut conclure à l'existence d'une menace.

Les appelantes invoquent certains passages, comme le suivant, tiré du Rapport du Comité de la Chambre sur les voies et moyens:

Le critère de la menace de préjudice important a pour objet de permettre une restriction des importations ... avant que n'existe le préjudice, et il devrait être interprété de façon à empêcher le préjudice de se manifester.

Mémoire d'Algoma, p. 44, citant le rapport no 317 de la Ch. des Rep., 96e Congrès, 1ère session 47 (1979) (le souligné est d'Algoma). Il est utile d'insérer le passage dans son plein contexte:

Le critère de la ~menace de préjudice important~ a pour objet de permettre une restriction des importations... avant que n'existe le préjudice, et il devrait être interprété de façon à empêcher le préjudice de se manifester. La mesure de redressement ne doit pas être différée s'il existe une preuve suffisante pour conclure que la menace de préjudice est suffisamment réelle.

Lorsqu'elle examinera la menace de préjudice, l'ITC évaluera les probabilités que telle ou telle situation ne se transforme en un préjudice réel. A cet égard, les tendances démontrables seront importantes. Il pourra s'agir par exemple de ce qui suit: le taux d'augmentation des exportations de produits vendus en dumping ou des exportations subventionnée vers le marché américain, la capacité du pays exportateur de générer des exportations, les probabilités que ces exportations soient dirigées vers le marché américain, eu égard à l'existence d'autres marchés d'exportation, enfin la nature de la subvention en question (c'est-à-dire la subvention est-elle d'une sorte qui est susceptible de générer des exportations vers les États-Unis?)...

Rapport no 317 de la Ch. des Rep., 96e Congrès, 1ère session 47 (1979). Telle qu'elle est employée dans ce passage, l'expression ~menace de préjudice important~ englobe manifestement à la fois la partie ~préjudice~ et la partie ~causalité~ du critère prévu par la loi, comme en témoigne la mention de quatre tendances distinctes, qui évoquent non pas des situations où l'industrie connaît dans l'abstrait un préjudice important, mais des situations où un préjudice est causé par les importations visées.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Autrement, l'industrie requérante (ou l'entreprise requérante représentant cette industrie) serait tenue de choisir dès le début d'une enquête soit l'argument du préjudice important, soit l'argument de la menace de préjudice. A notre avis, la loi n'impose nullement une telle obligation à un requérant.

<sup>23</sup> Ce même emploi des termes se trouve ailleurs dans l'historique de la législation. En 1984, lorsque le Congrès édicta des facteurs précis pour (à suivre...)

Il en va ainsi pour les décisions où l'on conclut à l'existence d'un préjudice important.

Par exemple, en 1984, le Congrès décrivait ainsi la pratique d'alors concernant le ~préjudice important~:

Lorsqu'elle se demande s'il y a ou non préjudice important, l'ITC doit considérer, entre autres facteurs, et selon chaque cas d'espèce, 1) le volume des importations du produit, 2) l'effet de telles importations sur les prix demandés aux États-Unis pour des produits semblables, et 3) l'effet de telles importations sur les fabricants nationaux de produits analogues.

Rapport no 1156 de la Ch. des Rep., 98e Congrès, 2e session 173-74 (1984). Manifestement, l'expression ~préjudice important~ sert à désigner dans son intégralité le critère prévu par la loi.<sup>24</sup>

Plutôt que d'appuyer le point de vue des appelantes, le contexte législatif fait des expressions ~préjudice~, ~préjudice important~, ~menace~ et ~menace de préjudice important~ un emploi qui se rapporte à l'intégralité des critères prévus par la loi pour le préjudice important et la menace de préjudice important, y compris à la causalité. C'est pourquoi le contexte législatif n'empêche pas d'examiner l'éventualité d'un préjudice important, s'il existe un préjudice résultant de causes autres que les importations visées. Au contraire, ce contexte appuie l'opinion de la Commission selon laquelle la Commission doit alors se demander si l'industrie, en raison de telles importations, est menacée d'un préjudice important.

#### D. Conclusions

Pour les raisons indiquées, le groupe spécial estime que, lorsque la Commission en arrive à la conclusion qu'une industrie des États-Unis subit un préjudice important, quelle

---

<sup>23</sup>(...suite)

l'examen de la menace de préjudice, il décrivait ainsi la pratique existante:  
Droit actuel

. . . Pour savoir s'il y a menace de préjudice important dans les enquêtes en matière de droits compensateurs, l'ITC doit examiner l'information qui peut être présentée par l'autorité administrante sur la nature de la subvention et sur les effets susceptibles de résulter de la subvention.

Rapport 1156 de la Ch. des Rep. (Rapport de conférence), 98e Congrès, 2e session 173-74 (1984) (le souligné figure dans le rapport).

<sup>24</sup>

L'emploi d'expressions telles que ~préjudice important~ ou ~menace~ pour parler de l'intégralité du critère prévu par la loi ne se limite pas au contexte législatif. On trouve souvent ces mêmes expressions dans les jugements des tribunaux qui examinent les décisions de la Commission. P. ex., Bingham & Taylor Division, Virginia Industries, Inc. v. United States, 815 F.2d 1482, 1484 n.4 (Fed. Cir. 1987); Hannibal Industries, Inc. v. United States, 710 F. Supp., p. 334 (~Conclure à l'existence d'un préjudice important, ou à une menace de préjudice, équivaut à admettre que la décision globale doit être positive.); BMT Commodity Corp. v. United States, 667 F. Supp. 880, 882 (CIT 1987), nouvelle audition refusée, 674 F. Supp. 868 (CIT 1987), confirmé par 852 F.2d 1285, accréditation refusée, 109 S.Ct. 1120 (1989).

qu'en soit la cause, cette conclusion n'empêche pas la Commission de se demander si l'industrie est menacée d'un préjudice important.

**V. LA COMMISSION PEUT-ELLE, DANS UNE ENQUÊTE DE PROCÉDURE COMPENSATRICE, EXAMINER LES IMPORTATIONS EN DUMPING PROVENANT DU MEME PAYS?**

Dans son enquête de procédure compensatrice, le Département a jugé que les subventions reçues par Algoma étaient des subventions de minimis. Les exportations d'Algoma vers les États-Unis furent donc exclues de l'ordonnance en matière de droits compensateurs.

A la Commission, néanmoins, on trouve le passage suivant dans l'opinion majoritaire:

dans notre analyse touchant les droits compensateurs, nous avons examiné, comme faisant partie des conditions pertinentes du commerce, l'importation simultanée de rails produits par Algoma et vendus à un prix inférieur à leur juste valeur.

Ce cadre est conforme à la notion de cumul croisé obligatoire, étudiée par la Cour d'appel des États-Unis pour le circuit fédéral dans l'affaire Bingham & Taylor [Division, Virginia Industries, Inc.] v. United States, 815 F.2d 1482, 1487 (Fed. Cir. 1987). Nous estimons que, bien que la loi n'impose le cumul croisé des importations à un prix inférieur à la juste valeur et des importations subventionnées que lorsque deux pays au moins sont concernés, il est pertinent d'examiner, dans l'enquête de procédure compensatrice, à la fois les importations d'Algoma pour vente à un prix inférieur à la juste valeur et les importations subventionnées de Sydney, même si les deux fabricants sont situés dans le même pays.

Doc. pub. 189, p. 18-19. Il nous faut donc répondre à la question de savoir si la majorité a validement inclus dans son enquête de procédure compensatrice les importations en dumping d'Algoma.

**A. Le principe du cumul et les positions des parties**

Comme le dit la Cour d'appel des États-Unis pour le circuit fédéral:

Le cumul suppose le regroupement des données sur les volumes et sur les prix relativement aux importations de deux ou plusieurs pays, pour que la Commission puisse statuer sur la question du préjudice important. Le regroupement des importations de produits prétendument vendus en dumping et des importations prétendument subventionnées provenant de deux ou plusieurs pays, aux fins de l'analyse des volumes et des prix, a été baptisé ~cumul croisé.~

Bingham & Taylor Division, Virginia Industries, Inc. v. United States, 815 F.2d, p. 1484 n.4. Voir aussi Chaparral Steel Co. v. United States, 901 F.2d, p. 1099 n.2. Pour les décisions de préjudice actuel, la Commission opère un cumul i) si les importations se font concurrence les unes aux autres et font concurrence au produit intérieur similaire, ii) si les importations sont sujettes à une enquête, et iii) si les produits importés sont commercialisés à peu près au même moment. 19 U.S.A. § 1677(7)(C)(i); Rapport no 1156 de la Ch. des Rep. (Rapport de conférence), 98e Congrès, 2e session 173 (1984).<sup>25</sup> La

---

<sup>25</sup> Voir également par exemple, Color Picture Tubes from Canada, Japan, the Republic of Korea, and Singapore, Enquêtes nos 731-TA-367 à 370 (final), USITC Pub. 2046 (décembre 1987), p. 11; Butt-Weld Pipe Fittings from Brazil and Taiwan, Enquêtes nos 731-TA-308 et 310 (final), USITC Pub. 1918 (décembre 1986), p. 14; Certain Welded Carbon Steel Pipes and Tubes from India, Taiwan, and Turkey, Enquêtes nos 731-TA-271 à 272 (final), USITC Pub. 1839 (avril 1986), p. 10.

(à suivre...)

Commission peut à certaines fins opérer un cumul des importations provenant de deux ou plusieurs pays, lorsqu'elle analyse la menace de préjudice important, 19 U.S.C. § 1677(7)(F)(iv), et elle peut refuser d'opérer le cumul d'importations négligeables, tant pour le préjudice important actuel que pour la menace de préjudice. 19 U.S.C. §§ 1677(7)(C)(v) et 1677(7)(F)(iv).<sup>26</sup>

L'une des appelantes affirme que l'examen, dans l'espèce relative aux droits compensateurs, des exportations faisant l'objet d'un dumping est à la fois un cumul de facto et une mauvaise application de la théorie du cumul. A l'appui de son argumentation, l'appelante présume d'abord que le cumul prévu par la loi est permis lorsque sont concernées les importations provenant d'un seul pays, puis fait valoir que le cumul ne s'impose pas parce que ses exportations vers les États-Unis ne font pas concurrence au produit de l'autre appelante et parce qu'elles sont négligeables. Mémoire de Sydney, p. 60-68.

Dès le début de son argumentation, la Commission déclare que l'opinion majoritaire n'a pas strictement opéré le cumul des importations, mais qu'elle les a considérées comme partie intégrante des conditions du commerce et du développement dans l'industrie.<sup>27</sup> Le reste de cette partie du mémoire de la Commission (quinze pages sur seize) s'attache à démontrer que la Commission a le pouvoir d'opérer le cumul croisé des importations en dumping et des importations subventionnées provenant d'un seul pays.

Ni le cumul obligatoire en cas de préjudice important, ni le cumul discrétionnaire en cas de menace de préjudice important ne sont applicables à la présente espèce, parce que les importations concernées ne viennent que d'un pays. Ainsi, les critères prévus par la loi pour le cumul obligatoire dans l'examen du préjudice actuel, et les critères prévus par la loi pour le cumul discrétionnaire dans l'examen de la menace de préjudice ne trouvent sans doute pas nécessairement application ici.

---

<sup>25</sup>(...suite)

<sup>26</sup> Le groupe spécial est attentif à la terminologie (en particulier aux expressions ~cumul~ et ~cumul croisé~), comme l'ont été les diverses opinions rendues par les commissaires dans les enquêtes en question. Le groupe spécial emploie à dessein les mots ~cumul~ et ~cumul croisé~ pour ne parler que du regroupement d'importations. Le groupe spécial parlera dans d'autres sections de la présente opinion de l'effet des importations cumulées.

<sup>27</sup> Mémoire de la Commission, p. 86, citant le Rapport no 317 de la Chambre des Représentants, 96e Congrès, 1ère session 46 (1979) (~On escompte que, dans son enquête, l'ITC continuera de s'attacher aux conditions du commerce et du développement dans l'industrie visée.~).

Il appert que l'opinion majoritaire a regroupé dans l'affaire touchant les droits compensateurs les importations en dumping et les importations subventionnées.<sup>28 29</sup> Puisque l'appelante a contesté, dans l'enquête relative aux droits compensateurs, la prise en considération des exportations en dumping, le groupe spécial doit se demander si le cumul croisé des importations provenant d'un seul pays est conforme à la loi, du moins dans le cas de la menace de préjudice.<sup>30</sup>

**B. Cumul discrétionnaire pour l'examen de la menace de préjudice**

Avant l'adoption en 1984 du principe du cumul obligatoire, la Commission a parfois tenu compte de l'effet global d'importations provenant de plus d'un pays, même si le cumul n'était pas expressément autorisé par la loi. La pratique n'était cependant pas fermement établie, non plus qu'elle n'était appliquée uniformément ou énoncée avec précision. Voir Bingham & Taylor Division, Virginia Industries, Inc. v. United States, 815 F.2d, p. 1485 (~Avant la loi de 1984, la pratique de la Commission en matière de cumul était marquée par la contradiction et la confusion.~).

Il semble que le prédécesseur de la Commission, savoir la Commission du tarif, a pour la première fois effectué une analyse cumulative dans l'affaire Portland Gray Cement from Portugal, Enquête no AA1921-22, TC Pub. 37 (octobre 1961). Dans cette affaire, la Commission a jugé que l'effet des importations provenant du Portugal devait être évalué à la lumière de l'effet des importations déloyales antérieures.

---

<sup>28</sup> Cette conclusion est étayée par les renseignements particuliers dont s'est servi la majorité pour plusieurs aspects de son analyse de la menace de préjudice, notamment par exemple: 1) la baisse des livraisons sur le marché intérieur, Document de conférence 45, au tableau 13; 2) la capacité de production inemployée du Canada, Id., au tableau 13; et 3) les stocks, Id., au tableau 12.

<sup>29</sup> On peut se demander si les indications données par le contexte législatif et visant la prise en considération des ~conditions du commerce et du développement~ peuvent suffire à justifier le cumul croisé d'importations en provenance d'un seul pays. Le contexte législatif laisse fortement à penser que l'expression s'entend de la situation économique de l'industrie et du préjudice que peuvent lui causer les importations. Cela est d'autant plus vrai que, dans le rapport cité de la Chambre, les facteurs de causalité sont discutés dans le paragraphe suivant sans qu'il soit fait mention de cumul. De plus, selon un rapport antérieur du Sénat (préparé en contrepoint des révisions apportées à la loi dite Antidumping Act of 1921), le cumul ne s'impose ~que lorsque les facteurs et les conditions du commerce montrent sa pertinence pour la décision relative au préjudice.~ Rapport no 1298 du Sénat, 93e Congrès, 1ère session 180 (1974).

<sup>30</sup> Le groupe spécial emploie, pour des raisons de commodité, le mot ~cumul~ et certaines variantes de ce mot, mais il ne voudrait pas laisser entendre que le cumul des importations en provenance d'un seul pays est soumis aux mêmes facteurs et considérations que ceux qui sont dictés par le cumul d'importations constituant un commerce déloyal et provenant de plus d'un pays. Les facteurs à examiner dans le cas du cumul des importations provenant d'un seul pays doivent, eu égard à la nature discrétionnaire d'un tel cumul (voir les propos des pages suivantes), être développés et analysés d'abord par la Commission elle-même.



On ne doit pas perdre de vue l'effet perturbateur qui s'est produit après que les voies du dumping déjà utilisées se trouvèrent bloquées par l'application de la loi antidumping...

La Commission doit prendre acte de l'esprit du texte et du mal que celui-ci avait pour objet d'empêcher.

Id., confirmé par City Lumber Co. v. United States, 290 F. Supp. 385 (Cust. Ct. 1968) (souligné ajouté), confirmé par 311 F. Supp. 340, 343 (Cust. Ct. App. Term 1970), confirmé par 457 F.3d 991 (CCPA 1972). Se ralliant à l'analyse de la Commission du tarif, la Customs Court, session d'appel, confirma le pouvoir de la Commission de s'autoriser de l'esprit général et du caractère réparateur de la loi pour tenir compte de l'effet perturbateur des importations déloyales provenant de plus d'un pays.

L'examen d'importations en dumping en provenance d'un seul pays, sans que l'on tienne compte de leur effet sur le marché considéré, serait même un exercice empreint de myopie, un exercice peu réaliste. Un examen aussi restreint ne serait pas de nature à favoriser le redressement prévu par le texte d'habilitation. Il paraît évident que le tort que la loi entend redresser appelle une solution d'ensemble. Le Congrès n'a sûrement pas voulu que son remède au problème du dumping ne consiste qu'en solutions partielles.

City Lumber Co. v. United States, 311 F. Supp. 340, 348 (Cust. Ct. App. Term 1970), confirmé par 457 F.2d 991 (CCPA 1972), citant NLRB v. Hearst Publications, Inc., 322 U.S. 111, 125 (1944)).

Deux ans après la décision judiciaire finale rendue dans City Lumber, le Congrès, étudiant le projet de loi qui entre autres modifiait la loi dite Antidumping Act of 1921, reconnaissait et approuvait à la fois le recours à l'analyse cumulative:

Saisie d'allégations de préjudice, la Commission considère, lorsque les circonstances et les facteurs économiques le justifient, l'effet combiné des importations en dumping. Cette pratique ne s'impose pas juridiquement; elle s'impose, selon chaque cas d'espèce, uniquement lorsque les facteurs et les conditions du commerce révèlent sa pertinence à la question du préjudice.

Rapport no 1298 du Sénat, 93e Congrès, 2e session 180 (1974), citant l'affaire City Lumber Co. v. United States, 311 F. Supp., p. 340.

En 1979, examinant le projet de loi qui devint la loi dite Trade Agreements Act of 1979, le Congrès exprima de nouveau son approbation. ~La pratique actuelle de l'ITC, qui consiste à dire de quelles importations il sera tenu compte lorsqu'on évaluera leur effet sur l'industrie des États-Unis, est maintenu dans le projet de loi.~ Rapport no 249 du Sénat, 96e Congrès, 1ère session 57 et 74 (1979).

Avant 1984, la loi donnait donc à l'ITC un large pouvoir d'appréciation quant à la pertinence d'un cumul des données sur le volume et les effets des importations.~ Lone Star Steel v. United States, 650 F. Supp. 183, 186 (CIT 1986).

Ce pouvoir toutefois n'était pas absolu. Comme le fait remarquer le Tribunal de commerce international des États-Unis, ~lorsque la situation du commerce milite en faveur du cumul, il serait sans doute arbitraire, voire abusif, de n'en rien faire~. USX Corp v. United States, 655 F. Supp., p. 491. Voir Lone Star Steel v. United States, 655 F. Supp., p. 186. Dans l'affaire USX Corp, le tribunal a non seulement rejeté les arguments adoptés par les commissaires pour se soustraire au cumul, USX Corp. v. United States, 655 F. Supp.,

p. 491-97, mais il a également, semble-t-il, adopté l'opinion selon laquelle le cumul va de soi, sauf s'il existe une raison précise et juridiquement valide de ne pas l'appliquer.

Le pouvoir de la Commission d'opérer ou non un cumul a été notablement amputé par la loi dite Tariff and Trade Act of 1984, qui prévoit le cumul dans certains cas pour savoir si telles ou telles importations entraînent effectivement un préjudice. 19 U.S.C. § 1677(7)(c)(iv).

Si l'on prévoit le cumul dans certains cas, c'est pour éliminer le manque d'uniformité de la pratique de la Commission et pour s'assurer que le critère du préjudice est appliqué comme il convient aux importations simultanées qui sont déloyales ...

Le Comité croit que la pratique du cumul procède du juste principe qui consiste à empêcher le préjudice auquel peuvent donner lieu plusieurs actions ou pratiques déloyales simultanées.

Rapport no 725 de la Ch. des Rep., 98e Congrès, 2e session 37 (1984).

En 1988, le Congrès réitéra son appui au principe du cumul, et de nouveau encouragea fortement la Commission à appliquer ce principe dans la mesure du possible, cette fois en édictant une disposition qui autorisait expressément le cumul pour l'analyse de la menace de préjudice. 19 U.S.C. § 1677(7)(F)(iv). Voici comment s'est exprimé le Congrès:

Le Comité, en approuvant la disposition initiale relative au cumul et en approuvant les présentes modifications, reconnaît que la concurrence des importations déloyales provenant simultanément de plusieurs pays a souvent un effet perturbateur sur l'industrie nationale. Cet effet ne saurait être résorbé comme il convient si les importations sont analysées séparément, en fonction de leur pays d'origine.

Rapport no 40 de la Ch. des Rep., partie 1, 100e Congrès, 1ère session 130 (1987).

Étant donné que les modifications de 1988 ne prévoient pas d'analyse cumulative dans le cas de menace de préjudice, il apparaît que la modification et le contexte législatif constituent en premier lieu une approbation du principe du cumul et un signe que, même lorsque la loi ne l'y invite pas, la Commission a le pouvoir, et même l'encouragement du Congrès, d'opérer un cumul le cas échéant.

Ces déclarations du Congrès en faveur du cumul sont reflétées dans l'exception à ce principe pour les importations ~négligeables~, exception édictée en 1988 et applicable aux cas de préjudice existant comme aux cas de menace de préjudice. 19 U.S.C. § 1677(7)(F)(v). Le Congrès a demandé à la Commission d'appliquer l'exception restrictivement, et seulement lorsque les faits justifient manifestement son application. Rapport no 40 de la Ch. des Rep., partie I, p. 131. La disposition est une ~exception étroite et restreinte~, dont on ne doit pas autoriser l'application ~pour renverser l'objet et l'application générale du principe du cumul~. Id.

Dans l'affaire Asociacion Colombiana de Exportadores de Flores v. United States, 693 F. Supp. 1165 (CIT 1988), op. après renvoi, 704 F. Supp. 1068 (CIT 1988), où l'on a appliqué le droit antérieur aux modifications de 1988, le Tribunal de commerce international a reconnu que le texte n'imposait pas le cumul dans les cas de menace de préjudice, et il a reconnu également les difficultés du cumul dans les cas de menace de préjudice. Le Tribunal a déclaré cependant que la Commission n'est pas empêchée d'opérer un cumul dans le cas de menace de préjudice, lorsque cela est indiqué dans un cas d'espèce. Id., p. 1172. Le

Tribunal renvoya alors les enquêtes à la Commission pour qu'elle décide, entre autres, si le cumul était indiqué pour certains aspects de l'analyse de la menace de préjudice. Même en l'absence d'une disposition précise imposant le cumul pour l'analyse de la menace de préjudice, le Tribunal a donc blâmé la Commission pour son défaut d'examiner la pertinence d'un cumul dans les cas de menace de préjudice (comme il l'a fait pour les cas de préjudice réel, ainsi qu'il est discuté supra).

Ainsi, fors une directive du Congrès imposant ou prohibant une analyse cumulative, la Commission a toute latitude - et l'encouragement du Congrès et des tribunaux - pour procéder à des analyses cumulatives lorsqu'elle l'estime à propos.

### **C. L'applicabilité du cumul croisé**

Après les modifications de 1984 au Tariff Act of 1930, la Commission dut s'employer à plusieurs enquêtes portant simultanément sur les importations en dumping provenant d'un pays et sur les importations subventionnées provenant d'un autre. Se demandant si les importations visées dans les enquêtes en question entraînaient effectivement un préjudice, la Commission jugea que la disposition relative au cumul obligatoire, 19 U.S.C. § 1677 (7)(c)(iv), ne comprenait pas le ~cumul croisé~, c'est-à-dire qu'elle ne visait pas l'examen simultané des importations provenant d'un pays et soumises à une enquête antidumping, et des importations provenant d'un autre pays et soumises à une enquête de procédure compensatrice.

Le Tribunal de commerce international des États-Unis lui-même (la CIT) eut à connaître de la question en 1986. Bingham & Taylor Division, Virginia Industries, Inc. v. United States, 627 F. Supp. 793 (CIT 1986), confirmé par 815 F.2d 1482 (Fed. Cir. 1987). En ce qui concerne la décision de ne pas opérer un cumul croisé des importations visées, la CIT déclara que la façon dont la Commission interprète la loi équivalait en fait à prier le Tribunal de tolérer, sans motif apparent, une lacune évidente dans les règles relatives au cumul. Id., 627 F. Supp., p. 799. En appel, et bien qu'il admît que le texte législatif ne parlait pas expressément du cumul croisé, le tribunal fédéral itinérant jugea que le cumul croisé était implicite dans le texte. Voici sa conclusion:

De ce qui précède, il ressort ce qui suit: a) le Congrès a employé des termes de loi qui, en eux-mêmes, autorisent tout à fait le cumul croisé (à tout le moins); b) le contexte législatif montre également que le Congrès voulait d'une part établir une règle uniforme et générale pour mettre fin aux hésitations de la Commission, d'autre part englober la catégorie générale des ~importations déloyales simultanées provenant de divers pays~, expression qui englobe à l'évidence les deux genres de pratiques commerciales déloyales; et c) le texte législatif s'accorde parfaitement avec le principe du cumul croisé.

Bingham & Taylor Division, Virginia Industries, Inc. v. United States, 815 F.2d, p. 1487. Aucune raison n'est suffisamment convaincante pour traiter d'une façon le cas des importations en dumping et des importations subventionnées provenant de deux ou plusieurs pays (cas étudié dans l'affaire Bingham & Taylor Division, supra) et d'une autre le cas des importations en dumping et des importations subventionnées provenant d'un seul pays.

Admettant pour les besoins du débat que la Commission a le pouvoir d'opérer un cumul croisé pour les importations provenant d'un seul pays, l'une des appelantes fait valoir que l'analyse de la majorité est viciée parce qu'elle n'a pas appliqué strictement la

disposition relative au cumul dans les cas de menace de préjudice, 19 U.S.C. § 1677(7)(F)(iv). En fait, l'appelante modifie la formulation de la loi en allongeant l'expression actuelle ~peut évaluer de manière cumulative~ pour qu'elle se lise ~ne peut évaluer que de manière cumulative~, et elle fait valoir que, pour que la Commission puisse examiner les effets des importations d'Algoma dans son enquête de procédure compensatrice, elle doit appliquer la disposition de cumul visant les importations de deux ou plusieurs pays, 19 U.S.C. § 1677(7)(F)(iv). Ces deux propositions ne sont appuyées par aucune autorité.

Le postulat sous-jacent à la position de l'appelante - c'est-à-dire selon laquelle la Commission ne peut, dans l'enquête de procédure compensatrice, examiner les importations d'Algoma sans procéder effectivement à l'une des analyses cumulatives prévues par la loi - est hors de propos, ne serait-ce que parce que les dispositions de la loi relatives au cumul ne portent pas à la fois sur les importations en dumping et sur les importations subventionnées provenant d'un seul pays. Qui plus est, la disposition de cumul visant le préjudice actuel et la disposition de cumul visant la menace de préjudice ont toutes deux été formulées pour l'examen des importations provenant de deux ou plusieurs pays. Cette formulation n'autorise pas leur application aux importations provenant d'un seul pays. Toutefois, les principes sous-jacents au cumul et énoncés par le Congrès et les tribunaux sont également applicables dans le cas du cumul croisé des importations provenant d'un seul pays.

#### **D. Conclusions**

Comme il ressort de l'analyse précédente, la jurisprudence a toujours reconnu que la Commission a le pouvoir d'opérer un cumul, même en regroupant les importations en dumping et les importations subventionnées provenant d'un même pays. Le Congrès a encouragé la Commission à agir ainsi lorsque les faits le justifient, et également, semble-t-il, les tribunaux. L'absence d'une disposition législative imposant le cumul croisé des importations provenant d'un même pays n'est donc pas concluante. Étant donné l'intention manifeste du Congrès et les arrêts des tribunaux saisis des décisions de la Commission, le ~cumul croisé~ des importations provenant d'un même pays fait partie du pouvoir conféré à la Commission d'examiner l'effet perturbateur des importations simultanées.

De plus, à la lumière des principes sous-jacents au cumul et à la lumière des jugements des tribunaux appelés à statuer sur la légalité des décisions de la Commission, il se peut bien que la Commission ait erré en omettant d'examiner la pertinence d'un cumul croisé dans la présente espèce. En revanche, comme la loi n'interdit pas expressément le cumul croisé des importations provenant d'un même pays, il n'appartient pas au groupe spécial de greffer à la loi une telle interdiction si le Congrès lui-même ne l'a pas fait. Bingham & Taylor Division, Virginia Industries, Inc. v. United States, 815 F.2d, p. 1487 (~Les choses étant ce qu'elles sont, il serait incorrect pour les tribunaux de greffer à la loi une interdiction du cumul croisé, si le Congrès lui-même ne l'a pas fait.~) Dans le même sens, Copperweld Corp. v. United States, 682 F. Supp., p. 564.

Dans la décision en matière de droits compensateurs, l'effet perturbateur d'importations simultanées, en dumping et subventionnées, provenant d'un même pays est directement en cause parce que l'industrie nationale est touchée à la fois par les

importations en dumping et par les importations subventionnées. Qui plus est, n'eût été le fait que les importations en dumping provenaient par hasard du même pays, la majorité de la Commission aurait erré si elle avait omis d'examiner la pertinence d'un cumul de telles importations dans l'enquête de procédure compensatrice. Bingham & Taylor Division, Virginia Industries, Inc. v. United States, 815 F.2d, p. 1482. Voir Asociacion Colombiana de Exportadores de Flores v. United States, 693 F. Supp., p. 1165.

Nous en concluons que la Commission peut opérer le cumul croisé des importations provenant d'un même pays, pour savoir si une industrie des États-Unis est menacée d'un préjudice important.

**VI. LA DÉCISION DE LA MAJORITÉ SELON LAQUELLE UNE INDUSTRIE DES ÉTATS-UNIS EST MENACÉE D'UN PRÉJUDICE IMPORTANT EST-ELLE ÉTAYÉE PAR UNE PREUVE SUBSTANTIELLE CONTENUE AU DOSSIER, ET EST-ELLE AUTREMENT CONFORME AU DROIT?**<sup>31</sup>

Après avoir défini le produit similaire et l'industrie intérieure,<sup>32</sup> l'opinion majoritaire a abordé la situation de l'industrie. Les conclusions touchant la situation de l'industrie, encore qu'elles ne soient pas contestées devant le groupe spécial, constituent la toile de fond de l'examen tant du préjudice actuel que de la menace de préjudice.

L'opinion majoritaire s'est attachée aux indicateurs de la situation économique de l'industrie intérieure, notamment aux améliorations et aux baisses de la production et des livraisons, à l'utilisation des capacités de production, enfin à l'emploi. En ce qui concerne les résultats financiers, la majorité a estimé que l'industrie

a subi d'importantes pertes brutes, pertes de revenu net et pertes d'exploitation, ... un taux négatif de rendement de l'actif tout au long de la période visée par l'enquête, ainsi qu'une trésorerie négative jusqu'en 1988.

Id., p. 12-13. La majorité en a conclu que l'industrie intérieure subissait un préjudice important et que la situation actuelle de l'industrie la rendrait extrêmement sensible, en raison de telles importations, à une menace de préjudice. Id., p. 13-14.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Le membre Gottlieb se dissocie de cette section de l'opinion. Pour connaître son point de vue, se référer à la section IX, infra.

<sup>32</sup> La définition de ~produit similaire~, 19 U.S.C. § 1677(10) et de ~l'industrie intérieure~, 19 U.S.C. § 1677(4) constitue une première étape indispensable parce que ces décisions définissent l'industrie à l'égard de laquelle devait être évalué l'effet des importations en litige. Par exemple, Candles from the People's Republic of China, Enquête no 731-TA-282 (préliminaire), USITC pub. 1768, p. 3 (octobre 1985). La majorité et le commissaire Lodwick ont défini l'industrie comme étant les fabricants américains de nouveaux rails d'acier (d'au moins 30 kilogrammes le mètre): Bethlehem, CF & I Steel, et Wheeling-Pittsburgh. Nouveaux rails d'acier, p. 4-10, 225. (Wheeling-Pittsburgh faisait partie de l'industrie des États-Unis jusqu'à ce qu'elle cesse de livrer des rails en avril 1987. Id., p. A-27.) Ces conclusions ne sont pas contestées ici.

<sup>33</sup> Le commissaire Lodwick s'est rallié de façon générale à l'évaluation, faite par la majorité, de l'état de l'industrie intérieure, encore qu'il trouvât que cet état, d'abord très fragile, montrait de l'amélioration. Id., p. 229. (à suivre...)

**A. Les critères des décisions où l'on conclut à l'existence d'une menace de préjudice important**

La loi propose plusieurs critères à la Commission pour décider s'il y a menace de préjudice en raison des importations visées.

**i) Généralités**

Pour décider si une industrie des États-Unis est menacée d'un préjudice important en raison de l'importation (ou de la vente pour importation) de la marchandise, la Commission doit considérer notamment les facteurs suivants:

(I) S'il y a eu subvention, l'information qui peut lui être présentée par le Département quant à la nature de la subvention (en particulier l'information permettant de dire si la subvention constitue une subvention aux exportations 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 d'entraîner 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 telle pénétration prenne des proportions préjudiciables,

(IV) la probabilité que les importations de la marchandise entrent aux États-Unis à des prix qui auront pour effet l'étouffement ou la baisse 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 pour la fabrication de la marchandise dans le pays exportateur,

(VII) les autres tendances défavorables susceptibles d'être démontrées et révélant une probabilité que l'importation (ou la vente pour importation) de la marchandise (qu'elle soit ou non effectivement importée à ce moment-là) sera la cause d'un préjudice actuel,

(VIII) la possibilité d'une réorientation du produit si les installations de production appartenant aux fabricants étrangers ou contrôlées par eux, qui peuvent être employées pour fabriquer des produits sujets à des enquêtes ou à des ordonnances finales aux termes du présent titre, servent également à fabriquer la marchandise visée par l'enquête,

(IX) [dispositions se rapportant aux produits agricoles], et

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

---

<sup>33</sup>(...suite)

## (ii) Fondement de la décision

Lorsque la Commission décide en vertu du présent sous-titre qu'une industrie des États-Unis est menacée d'un préjudice important, cette décision doit s'autoriser d'éléments de preuve selon lesquels la menace de préjudice est réelle et le préjudice lui-même imminent. Une telle décision ne peut reposer sur de simples conjectures ou suppositions.

19 U.S.C. § 1677(7)(F).<sup>34</sup> L'examen de la menace de préjudice suppose donc l'analyse de l'évolution future de l'industrie intérieure et l'analyse de l'évolution future des articles importés et de leurs effets sur l'industrie intérieure. ~L'examen de la menace de préjudice est nécessairement une prédiction puisqu'il consiste à évaluer l'avenir des importations et leur effet sur l'industrie intérieure.~ Copperweld Corp. v. United States, 682 F. Supp., p. 576. Voir également Hannibal Industries Inc. v. United States, 712 F. Supp., p. 338.

Bien que la menace de préjudice suppose une prédiction des événements, les conclusions auxquelles on en arrive à ce sujet doivent être compatibles avec celles qui, dans la même décision, touchent le préjudice actuel.<sup>35</sup> Pour que l'on puisse à juste titre conclure à une menace de préjudice lorsque l'on juge que les importations visées n'entraînent pas actuellement un tel préjudice, le dossier doit indiquer, à tout le moins, une détérioration de l'état de l'industrie intérieure (c'est-à-dire, une prédisposition accrue au préjudice pouvant résulter des importations visées) ou une augmentation ou variation des effets des importations sur cette industrie, ou encore une combinaison de tels facteurs.<sup>36</sup>

Lorsqu'on examine la façon dont la majorité a analysé les incidences futures des importations dans les enquêtes en question, il importe de noter d'abord qu'elle n'a prédit ni une amélioration ni un affaiblissement de l'état général de l'industrie ou de l'un de ses attributs économiques. Partant, et compte tenu du fait qu'aucune des parties ne se demande si l'état de l'industrie après les décisions de la Commission sera différent de son état avant telles décisions, on en infère que l'industrie à considérer aux fins de la menace

---

<sup>34</sup> Comme lorsqu'il statue sur la légalité des conclusions de préjudice actuel en raison des importations, c'est à l'aide du critère de la preuve substantielle que le groupe spécial statue sur la légalité des conclusions de menace de préjudice. Voir la discussion supra, p. 8.

<sup>35</sup> ~Toute décision où l'on conclut à l'existence d'une menace de préjudice dépend des circonstances de chaque cas d'espèce, parce que chaque cas constitue un ensemble particulier de circonstances et se réfère à une période distincte. Les conclusions de décisions antérieures ou connexes se rapportant à l'existence d'une menace de préjudice ne sont pas en général probantes pour les décisions subséquentes de même nature.~ Citrosuco Paulista, S.A. v. United States, 704 F. Supp. 1075, 1094 (CIT 1988).

<sup>36</sup> C'est pourquoi il est inexact de dire que, lorsque l'on conclut à l'inexistence d'un préjudice actuel, on ne saurait conclure à l'existence d'une menace d'un tel préjudice à moins qu'il n'y ait menace ~supplémentaire~ de préjudice. Un préjudice peut se produire plus tard non seulement par suite d'effets contraires supplémentaires des importations, mais également en raison de différents effets de telles importations ou en raison du nouvel état de l'industrie intérieure ou encore en raison d'une combinaison de facteurs.

de préjudice est la même industrie (au plan de sa situation économique) que celle qui est considérée aux fins du préjudice actuel, et que cela n'est pas contesté par les parties. C'est pourquoi, pour les enquêtes en question, le groupe spécial doit se demander, entre autres, si la majorité en est arrivée à la conclusion qu'il y avait augmentation ou variation des effets des importations sur cette industrie et si cette conclusion est étayée par une preuve substantielle contenue au dossier.

L'examen de la preuve dans un cas de menace de préjudice est un peu plus compliqué que dans un cas de préjudice actuel parce que la menace de préjudice diffère sur un point très important du préjudice actuel: l'analyse de la menace de préjudice suppose nécessairement la prévision et l'analyse d'événements futurs, plutôt que l'analyse de faits observables et quantifiables. Hannibal Industries, Inc. v. United States, 710 F. Supp., p. 338; Rhone Poulenc, S.A. v. United States, 592 F. Supp., p. 1329; Rapport no 317 de la Ch. des Rep., p. 47 et 48; Rapport no 249 du Sénat, p. 88 et 89. Cf. American Permac, Inc. v. United States, 831 F.2d, p. 271; Matsushita Electric Industrial Co. v. United States, 750 F.2d, p. 933. Ces événements futurs peuvent être à peu près groupés dans les mêmes deux catégories que dans le cas du préjudice existant: i) l'état escompté de l'industrie intérieure (c'est-à-dire, dans quelle mesure l'industrie intérieure est-elle exposée à une menace de préjudice); et ii) les effets escomptés des importations visées (surtout pour ce qui est des quantités et des prix). Voir Asociacion Colombiana de Exportadores de Flores v. United States, 704 F. Supp. 1068, 1072 (CIT 1988). Cf. American Permac, Inc. 831 F.2d, p. 275-76. Puisque la menace de préjudice intéresse l'avenir, les intentions des fabricants et exportateurs étrangers de l'article importé qui fait l'objet de l'enquête, et les intentions des importateurs et acheteurs des États-Unis, présentent un intérêt particulier pour l'examen de la menace de préjudice. Cf. Matsushita Electric Industrial Co. v. United States, 750 F.2d, p. 933-34.

La prévision des orientations futures et de la situation économique future, comme l'a reconnu l'opinion majoritaire, non seulement suppose la prévision d'événements futurs, mais encore est par nature moins facilement mesurable que le préjudice lui-même. Nouveaux Rails d'acier, p. 17, citant Hannibal Industries, Inc. v. United States, 712 F. Supp., p. 338. Voir également Metallwerken Nederland B.V. v. United States, 728 F. Supp. p. 742; Rhone Poulenc, S.A. v. United States, 592 F. Supp., p. 1329. Cf. Matsushita Electric Industrial Co. v. United States, 750 F.2d, p. 933 (~Il ne sera jamais possible pour la Commission de disposer d'une preuve concrète établissant que certains événements se produiront à la révocation d'une ordonnance antidumping.~). De plus, ~la prévision d'événements futurs est nécessairement plus difficile que l'évaluation de données actuelles.~ Roses, Inc. v. United States, 720 F. Supp., p. 184, citant le Rapport no 1156 de la Ch. des Rep. (Rapport de conférence), 98e Congrès, 2e session 174 (1984).

Bien que la prévision d'événements futurs soit nécessairement plus difficile que l'évaluation de données actuelles, Roses, Inc. v. United States, 720 F. Supp., p. 184, le Congrès voulait que la Commission fonde ses décisions sur l'information contenue dans le dossier administratif, en particulier sur l'orientation des données au cours de la période visée par l'enquête.

Lorsqu'elle examinera la menace de préjudice, l'ITC évaluera les probabilités que telle ou telle situation ne se transforme en un préjudice réel. À cet égard,



les tendances démontrables seront importantes. Il pourra s'agir par exemple de ce qui suit: le taux d'augmentation des exportations de produits vendus en dumping ou des exportations subventionnée vers le marché américain, la capacité du pays exportateur de générer des exportations, les probabilités que ces exportations soient dirigées vers le marché américain, eu égard à l'existence d'autres marchés d'exportation, enfin la nature de la subvention en question (c'est-à-dire la subvention est-elle d'une sorte qui est susceptible de générer des exportations vers les États-Unis?)...

L'augmentation de la pénétration du marché peut être le premier signal d'un préjudice. Les indices d'une menace de préjudice varieront selon l'industrie. La Commission devrait mettre l'accent sur le rythme d'augmentation de la pénétration du marché...

Rapport no 317 de la Ch. des Rep., 96e Congrès, 1ère session, 47-48 (1979). Voir également Rapport no 249 du Sénat, 96e Congrès, 1ère session, 88-89 (1979). Voir Asociacion Colombiana de Exportadores de Flores v. United States, 704 F. Supp., p. 1072.

La loi exige également qu'il existe une preuve substantielle que la menace de préjudice est réelle et que le préjudice lui-même est imminent, et elle défend à la Commission de s'en tenir à de simples conjectures ou suppositions. 19 U.S.C. § 1677(7)(F)(ii). Voir également Rapport no 317 de la Ch. des Rep., supra, p. 47; Rapport no 249 du Sénat, supra, p. 88-89.<sup>37</sup>

Les appelantes qualifient de ~spéculatives~ plusieurs des conclusions de la majorité. Il semble toutefois qu'elles utilisent ce terme relativement aux prévisions d'événements que la loi impose de faire. Même si les appelantes peuvent ne pas partager certaines conclusions factuelles, et même s'il peut exister au dossier une preuve substantielle pour appuyer une conclusion différente, cela ne fait pas de telle ou telle conclusion de la majorité une simple supposition ou conjecture. Pour réussir, les appelantes doivent démontrer que la conclusion contestée ou bien n'est pas justifiée par une preuve substantielle, ou bien n'est pas conforme au droit. 19 U.S.C. § 1516a(b)(1)(B); 28 U.S.C. § 2639(a)(1).

#### **B. Pertinence du raisonnement de la majorité**

Avant de passer à l'examen des conclusions de la majorité, à celui du dossier constitué dans les enquêtes et à celui des arguments proposés par les parties pour dire si les conclusions et la décision de la majorité s'appuient sur une preuve substantielle et sont par ailleurs conformes au droit, le groupe spécial doit étudier la pertinence de l'explication donnée par la majorité. Les appelantes affirment que la Commission n'est pas parvenue à ~établir un lien rationnel entre la preuve et sa décision~ et que le groupe spécial ~ne peut se rallier à une décision qui repose sur une analyse ou un raisonnement

---

<sup>37</sup>

Les normes législatives du paragraphe 1677(7)(F)(ii) ont été promulguées en même temps que les modifications apportées en 1984 au Tariff Act of 1930 et sont identiques aux normes énoncées dans le contexte législatif de 1979. Le Congrès ne fait état d'aucun changement dans le sens à donner aux normes, et le paragraphe 1677(7)(F)(ii) doit donc être considéré comme une codification en bonne et due forme de telles dispositions.

déficient.~ Mémoire d'Algoma, p. 51, citant USX Corp. v. United States, 655 F. Supp., p. 490 et 492. L'opposition est résumée comme il suit:

Les commissaires de la majorité n'ont pas même abordé le genre d'analyse envisagé par le Congrès et le Tribunal de commerce international. Leur ~analyse~ de la menace de préjudice consiste en un paragraphe pour chaque facteur examiné. La structure de chaque paragraphe est semblable: des renseignements épars les uns à la suite des autres, suivis d'une conclusion en une phrase dont le rapport avec les renseignements est pour le moins fragile.

Mémoire d'Algoma, p. 51.

Comme le remarque cette appelante, l'opinion majoritaire a examiné et analysé chacun des facteurs de la menace de préjudice qu'elle a jugé pertinents à cette enquête, et elle s'y est pris en consacrant un paragraphe distinct pour chaque facteur. Les paragraphes en question sont cependant très détaillés - certains font plus d'une page - et sont accompagnés de nombreux renvois au dossier. Dans certains paragraphes, sont analysés les arguments particuliers des parties. Chacun des paragraphes passe en revue la preuve versée au dossier - bien plus que ce que l'on pourrait qualifier de ~renseignements épars~ - y compris l'information dont se réclament les appelantes devant le groupe spécial. La discussion présentée par l'opinion majoritaire ne se compose pas de ~renseignements épars~ mis les uns à la suite des autres.

Quant à l'affirmation selon laquelle chaque paragraphe se termine par ~une conclusion en une phrase dont le rapport avec les renseignements est pour le moins fragile,~<sup>38</sup> la loi oblige le groupe spécial à confirmer une décision qui n'est pas parfaitement claire si le raisonnement de l'organisme demeure assez perceptible. Bowman Transportation v. Arkansas-Best Freight Systems, Inc., 419 U.S. 281, 285-86 (1974), cité dans, p. ex., Ceramica Regiomontana, S.A. v. United States, 810 F.2d 1137, 1139 (Fed. Cir. 1987); Negev Phosphates Ltd. v. United States Department of Commerce, 699 F. Supp. 938, 947 (CIT 1988); American Spring Wire Corp. v. United States, 590 F. Supp., p. 1277. Lorsque chacune de ces phrases est lue dans son contexte, on peut voir tout de suite quelles conclusions factuelles sont dégagées par la majorité si l'on se reporte à la preuve et aux points discutés plus tôt dans le paragraphe concerné. Le ~rapport~ entre les renseignements discutés et la conclusion dégagée n'est pas ~fragile~, et le raisonnement suivi par la majorité n'est pas déficient, compte tenu du critère appliqué dans Bowman Transportation v. Arkansas-Best Freight Systems, Inc., 419 U.S., p. 285-86.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Nous croyons comprendre que l'expression ~conclusion en une phrase~ employée par Algoma s'entend de la conclusion tirée du paragraphe.

<sup>39</sup> Par ailleurs, même si un groupe spécial doit examiner chacun des facteurs dont se réclament les appelantes pour contester une décision, il ne faut pas perdre de vue que la Commission a conclu à l'existence d'une menace de préjudice. Elle ne s'est pas limitée à regrouper une série de constatations d'une manière ou d'une autre pour en tirer ensuite une conclusion. Même si un groupe spécial doit examiner chacune des constatations factuelles ainsi que la preuve qui prétendument les sous-tend, il vérifie en réalité la décision elle-même.

Sur un plan accessoire, si les importations visées n'entraînent pas un préjudice actuel, les circonstances de la menace de préjudice doivent être différentes des circonstances du préjudice actuel allégué. Ainsi, pour savoir si la décision de la majorité relativement à la menace de préjudice est compatible avec sa décision selon laquelle il y a absence de préjudice effectif (et ici, les appelantes allèguent l'incompatibilité, comme il est mentionné supra), il doit ressortir de l'opinion que, selon la majorité, il y a des différences dans l'état de l'industrie ou des différences dans les effets des importations, ou bien les deux.<sup>40</sup> Bowman Transportation v. Arkansas-Best Freight Systems, Inc., 419 U.S., p. 285-86. Il appert que c'est la conclusion à laquelle la majorité en est arrivée dans les enquêtes en question.

**C. La nature des subventions versées à Sydney Steel Co.**

Le premier facteur étudié par la majorité a été la nature des subventions. 19 U.S.C. § 1677(7)(F)(i)(I). La majorité a noté que les subventions applicables à Sydney ont été calculées par le Département comme étant de 113,56 p. 100. Bien qu'elle ait admis qu'il ne s'agissait pas précisément de subventions à l'exportation, la majorité a déclaré que Sydney est surtout un exportateur (disposant d'une capacité d'exportation) et, de plus en plus, un exportateur vers les États-Unis.

Cette information laisse voir l'engagement des bailleurs de fonds de Sydney de préserver Sydney comme fabricant de rails, et fait ressortir le besoin urgent de Sydney de trouver des marchés d'exportation, compte tenu de ses problèmes opérationnels, doublés d'un marché intérieur en baisse constante.

Nouveaux Rails d'acier, p. 20. Les deux appelantes contestent la façon dont la majorité a analysé les subventions. Mémoire de Sydney, p. 27-29; Mémoire d'Algoma, p. 42-45.

On ne conteste pas que Sydney est surtout un exportateur, mais on prétend que la majorité a omis de mentionner que les autres marchés de Sydney sont collectivement plus importants que le marché des États-Unis et qu'ils sont en croissance. On prétend également que la majorité a ignoré le fait que Sydney n'a pas réussi à se qualifier comme fournisseur pour certains acheteurs américains. Ces allégations (traitées infra en même temps que la question de l'éventuelle augmentation des importations vers les États-Unis) ne se rapportent pas aux conclusions relatives aux effets de la subvention, sauf dans la mesure où elles démontrent que les subventions influent de façon générale sur les exportations. C'est sans doute vrai, mais cela ne prouve pas que la majorité a erré en jugeant que les subventions modifieront les exportations vers les États-Unis. De plus, le défaut de la Commission de mentionner telle ou telle allégation de fait n'est pas une erreur, et le fait que la majorité n'a pas mentionné ou discuté telle ou telle allégation factuelle ne peut être assimilé à une erreur de droit. L'omission de discuter tel ou tel fait ou argument ne signifie pas que la Commission a ignoré ce fait ou cet argument. Voir la discussion infra.

---

<sup>40</sup>

Nous nous empressons d'ajouter que nous ne voyons aucune raison pour que soient tirées des conclusions particulières de telles différences; il suffit que les conclusions de la Commission montrent que la situation future sera différente et qu'elles soient appuyées par une preuve substantielle.

Les subventions accordées par les diverses autorités canadiennes, fédérale et provinciales, n'ont pas été jugées par le Département comme des ~subventions à l'exportation~. Décision finale positive en matière de droits compensateurs: Nouveaux rails d'acier du Canada, à l'exception des rails légers, 54 Fed. Reg. 31991 (le 3 août 1989), réimprimé dans Nouveaux rails d'acier, à l'appendice B. Voir 19 U.S.C. § 1677(5)(A). Il est allégué néanmoins que la majorité a traité à tort les subventions comme des subventions à l'exportation. Mémoire de Sydney, p. 42 (~Les subventions accordées à Sysco n'étaient pas des subventions à l'exportation~). De l'avis de Sydney, la majorité aurait dû juger que l'absence de subventions à l'exportation dans la décision finale du Département, justifie une décision négative de la part de la Commission.<sup>41</sup> Id.

La loi toutefois oblige la Commission à examiner la nature de toutes les subventions applicables, pas seulement des subventions particulières que le Département a jugées être des ~subventions à l'exportation~. 19 U.S.C. § 1677(7)(F)(I).<sup>42</sup>

Aucune des appelantes ne conteste que les conclusions factuelles de la majorité peuvent effectivement être tirées de l'existence des subventions elles-mêmes, c'est-à-dire qu'elles sont appuyées par une preuve substantielle contenue dans le dossier. C'est pourquoi le groupe spéciale remarque simplement que, parmi les subventions trouvées par le Département, il y a celles qui visent la planification et l'exécution des travaux de modernisation des installations de Sydney, celles qui visent les débentures de Sydney, et celles qui visent les frais d'exploitation et les frais d'immobilisation. Décision positive finale en matière de droits compensateurs: Nouveaux rails d'acier du Canada, à l'exception des rails légers, 54 Fed. Reg., p. 31991 (l'avis de décision finale du Département renferme une longue description des programmes considérés comme donnant lieu à des subventions, ainsi que des programmes considérés comme ne donnant pas lieu à des subventions, enfin des programmes non utilisés.).

La preuve présentée à la Commission permet d'en inférer que les subventions sont importantes pour les opérations de Sydney et peut-être pour son existence même. La preuve présentée, notamment, le fait que le marché canadien soit apparemment en baisse et que la

---

<sup>41</sup> Sydney affirme également que, même si le Département n'a pas jugé que les subventions en litige étaient des subventions à l'exportation, la majorité en a néanmoins conclu que l'existence de subventions pouvaient donner lieu à une menace de préjudice. Mémoire de Sydney, p. 42. Sydney déclare également que le fait que le Département l'ait jugée dépourvue de surface financière ne constitue pas une menace de préjudice. Id., p. 43. Toutefois, rien ne prouve que la majorité s'est réclamée uniquement de la nature de la subvention pour conclure finalement à l'existence d'une menace de préjudice.

<sup>42</sup> La Commission, naturellement, ne peut aller voir derrière la décision du Département et se demander de nouveau s'il y a une subvention et, dans l'affirmative, évaluer la nature et le montant de telle subvention. La courtoisie administrative oblige la Commission à s'en remettre sur ce point au Département, de la même façon que le Département s'en remet à la Commission pour les questions de préjudice. American Permac, Inc. v. United States, 831 F.2d, p. 269. La majorité a usé de modération ici. On ne saurait décemment affirmer que l'opinion de la majorité constitue une nouvelle décision quant à l'existence d'une subvention, quant au montant de cette subvention, ou bien quant à sa nature aux fins du calcul de droits compensateurs.

production de Sydney soit orientée vers les exportations (voir la discussion infra), permet d'en inférer que les subventions favoriseront les exportations futures de Sydney à l'extérieur du Canada, notamment vers les États-Unis. Finalement, la preuve contenue au dossier, en particulier les conclusions du Département sur l'ampleur et la nature des subventions, permet d'en inférer que les bailleurs de fonds de Sydney sont résolus à préserver cette entreprise comme fabricant de rails [pour exportation], Nouveaux rails d'acier, p. 20, et permet également d'en inférer que les subventions fournies par ces bailleurs de fonds aideront l'entreprise à demeurer en affaires.

Le groupe spécial estime que les conclusions de la majorité quant aux effets préjudiciables des subventions sont appuyées par une preuve substantielle et que la majorité n'a pas erré dans son analyse des subventions versées à Sydney.

#### **D. Utilisation des capacités des fabricants canadiens**

Plusieurs des facteurs prévus par la loi se rapportent au volume des exportations vers les États-Unis et aux aptitudes, ainsi qu'aux intentions, des fabricants étrangers en ce qui concerne leurs exportations déloyales, vers les États-Unis. 19 U.S.C. § 1677(7)(F)(i)(II), (III), et (VI), supra. Ces facteurs sont la capacité nouvelle et inutilisée de production, les augmentations prévues de la pénétration du marché, enfin l'existence d'une capacité étrangère inutilisée de production. Le groupe spécial commence par examiner les conclusions de la majorité qui concernent l'aptitude des fabricants canadiens à utiliser leur capacité de production pour générer des exportations, notamment des exportations vers les États-Unis.

La majorité a constaté que les livraisons des appelantes aux consommateurs du Canada ont baissé au cours de la période visée par l'enquête et que leur capacité inutilisée a augmenté notablement. Nouveaux rails d'acier, p. 20-21. Les constatations de la majorité relatives à l'utilisation des capacités s'appuyaient sur le document de conférence no 45, tableau 13, qui comprenait des données fournies par les appelantes. Document de conférence no 45, au tableau 13. Voir également Document de conférence no 49, tableaux 13a et 13b, qui présente des données désagrégées. Les deux appelantes estiment toutefois que la majorité n'aurait pas dû se réclamer de telles données.

Sydney déclare qu'Algoma et Sydney n'avaient pas de capacité inemployée. Mémoire de Sydney, p. 36. La déclaration renvoie aux données d'un seul des deux fabricants et vise la capacité de production qui comprend à la fois les rails d'acier et d'autres produits.

Algoma déclare que les données qui la concernent, dans le document de conférence no 45, tableau 13, et dans le document de conférence no 49, tableau 13a, sont inexactes et qu'elle a porté ce problème à l'attention de la Commission au moment de l'audition. Par la suite, elle a fourni des données corrigées dans son mémoire confidentiel postérieur à l'audition. Mémoire d'Algoma, p. 25, citant le document public no 140, p. 112-13, et le document de conférence no 26, p. 9 et annexe 4. Comme l'allégation de Sydney, supra, l'annexe 4 d'Algoma (qui donne les chiffres de la capacité et de l'utilisation de cette capacité) parle d'une capacité de production qui comprend les rails d'acier ainsi que d'autres produits.

Il ressort implicitement des allégations des appelantes que la majorité n'a pas utilisé les bonnes données. A leur avis, la majorité aurait dû utiliser des données

englobant davantage de produits étrangers, plutôt que simplement les nouveaux rails d'acier. Néanmoins, pour ce qui est de la prévision des événements, l'historique de la législation insiste sur l'importance des tendances que font ressortir les données: ~les tendances démontrables seront importantes.~ Rapport no 317 de la Ch. des Rep., 96e Congrès, 1ère session, p. 47 (1979). Voir la discussion supra. La confiance dans les données citées par la majorité va dans le sens du contexte législatif, cité supra. De plus, la majorité a choisi, à bon droit, entre les données d'exploitation de la capacité qui correspondaient à l'industrie selon la définition donnée à celle-ci, et les données d'exploitation de la capacité calculées sur un ensemble plus large de produits comprenant notamment les nouveaux rails d'acier.<sup>43</sup> Par ailleurs, aucune des parties n'a signalé quoi que ce soit dans le dossier qui laisse entendre que les données sur la capacité ou autre, qui apparaissent dans le document de conférence no 45, tableau 13, et dans le document de conférence no 49, sont inexactes. Doit donc être rejeté l'argument selon lequel la majorité était tenue juridiquement de donner à la notion d'exploitation de la capacité une portée plus large.

Cela ne signifie pas que l'aptitude des fabricants étrangers à accroître la capacité assignée aux produits visés, au détriment d'autres produits, ou (si elle n'est pas comptée dans la capacité de production) à mettre à contribution la capacité oisive pour les produits visés n'est pas un facteur acceptable dans l'analyse de la menace de préjudice. L'aptitude à redistribuer les installations de production en faveur des articles importés qui sont en litige et au détriment d'autres produits est souvent pertinente, même lorsque les aspects précis de la disposition 19 U.S.C. § 1677(7)(F)(i)(VIII) ne sont pas en cause.

En réalité, dans les présentes enquêtes, si la majorité avait donné à la notion de capacité productive un sens plus large, comme les appelantes soutiennent qu'elle aurait dû le faire - par exemple, voir transcription de l'audition du groupe spécial, p. 87 - elle aurait pu en arriver aux mêmes conclusions. Si l'on examine l'information confidentielle contenue au dossier relativement à l'utilisation de la capacité, en donnant une définition plus large à la notion de capacité de production, comme le veulent les appelantes, on constate que les données en question auraient permis de conclure que la capacité inemployée était importante et (ainsi que d'autres données du dossier) auraient pu autoriser la conclusion que les niveaux d'utilisation de la capacité favorisaient une décision positive en ce qui a trait à la menace de préjudice. Il n'est pas nécessaire d'insister sur ce point puisque la majorité n'a tiré aucune conclusion en ce qui concerne l'aptitude (ou le manque

---

<sup>43</sup> Bien que la disposition relative aux gammes de produits, 19 U.S.C. § 1677(4)(D), ne soit pas directement concernée ici, les principes qui la sous-tendent sont valables et s'appliquent ici par analogie. Cette disposition sur les gammes de produits traduit le désir du Congrès que les décisions en matière de préjudice portent si possible sur l'industrie définies par la Commission dans tel ou tel cas. Voir Hannibal Industries, Inc. v. United States, 710 F. Supp., p. 334-35; Kenda Rubber Industrial Co. v. United States, 630 F. Supp. 354, 357-58 (CIT 1986). L'équité fondamentale laisse croire qu'il doit en être ainsi pour l'industrie étrangère, et pour les mêmes raisons. Il paraît préférable de calculer la capacité de l'industrie étrangère et l'utilisation de cette capacité de la même façon qu'on les calcule pour l'industrie intérieure. La Commission peut ainsi comparer des pommes avec des pommes. Par conséquent, la majorité n'a pas erré en se servant de renseignements recueillis sur l'industrie étrangère de la même façon que sur l'industrie intérieure.

d'aptitude) à ainsi redistribuer les installations de production et puisqu'elle n'a pas laissé entendre qu'il y aurait un réajustement de la capacité canadienne de production de façon à redistribuer la capacité en faveur des rails d'acier.

Les appelantes n'ont pas démontré que la majorité a erré dans son examen de l'exploitation de la capacité de production, et elles n'ont pas démontré non plus que la capacité disponible avait baissé ou baisserait notablement. En fait, le dossier ne permet pas d'affirmer que la capacité canadienne inemployée de production pourrait baisser, ou qu'elle pourrait baisser au point qu'il ne serait plus possible de modifier sensiblement la quantité des exportations vers les États-Unis.<sup>44</sup> Les appelantes ne sont donc pas parvenues à démontrer que les conclusions touchant la capacité canadienne et l'utilisation de cette capacité ne sont pas appuyées par une preuve substantielle dans le dossier ou qu'elles ne sont pas autrement conformes au droit.

**E. Le volume futur des exportations vers les États-Unis**

Dans son étude des facteurs relatifs au volume prévu des importations, la majorité a d'abord examiné les exportations du Canada en termes absolus. Elle a constaté que, au cours de la période visée par l'enquête, un pourcentage croissant de la production canadienne était destiné aux exportations, et qu'une part croissante de telles exportations était destinée au marché des États-Unis.~ Nouveaux rails d'acier, p. 21. La majorité a trouvé que la part de la production canadienne exportée vers les États-Unis en 1988 était importante, et aussi que les exportations canadiennes vers les États-Unis s'étaient multipliées par six, et même davantage, depuis 1986. Id. La majorité a estimé également que la situation du marché au Canada continuerait d'exercer une pression en faveur de l'accroissement des exportations vers les États-Unis. Id.

En termes relatifs, la majorité a constaté que la part de la consommation apparente des États-Unis occupée par les importations provenant du Canada avait considérablement augmenté, tant en volume qu'en valeur, au cours de la période visée par l'enquête. Id., p. 21-22. La pénétration des importations, en volume, est passée de 1,5 p. 100 en 1986 à 4,9 p. 100 en 1987, et elle a de nouveau augmenté en 1988. Elle a quelque peu baissé au cours du premier trimestre de 1989 (les derniers mois de la période visée par l'enquête), mais la majorité n'en a pas tenu compte. Id., p. 22. La majorité a considéré comme une anomalie (qu'elle a examinée au paragraphe suivant de son opinion) les données de la période intérimaire. Comme pour les exportations en chiffres absolus du Canada, il est apparent que la majorité a jugé que les exportations en chiffres relatifs vers les États-Unis continueraient d'augmenter.

La majorité a trouvé non convaincant l'argument selon lequel les producteurs étrangers n'avaient reçu aucune commande au cours de 1989. Elle a noté que la saison des achats n'était pas encore achevée, que la baisse des commandes pouvait être le résultat de

---

<sup>44</sup> Sydney réduisait et modernisait ses installations. Nouveaux rails d'acier, p. A-68-69. Sydney a déclaré que le programme de réduction et de modernisation ne changerait pas sa capacité de fabrication de rails d'acier. Document public no 127, p. 30.

l'enquête antidumping et de l'enquête de procédure compensatrice, alors en suspens, et que le nombre d'offres des fabricants canadiens avait augmenté. Id., p. 22-23.

Les appelantes Algoma et Sydney font valoir que ces conclusions étaient erronées, tant au plan juridique qu'au plan des faits.

**(1) Points de droit**

Le groupe spécial doit aborder quatre points de droit en ce qui concerne le volume des exportations, dans l'analyse de l'opinion majoritaire portant sur la menace de préjudice.

Sydney fait valoir que, sur le plan du droit dans la présente affaire, les importations doivent augmenter pour que l'on puisse valablement conclure à une menace de préjudice:

Puisque le niveau actuel des importations en provenance du Canada n'est pas la cause du préjudice actuellement souffert par l'industrie des États-Unis, le niveau absolu (et la part de marché) de telles importations doit augmenter pour pouvoir constituer une menace de préjudice. De plus, le texte législatif prévoit que l'augmentation de la part de marché du Canada doit être ~rapide~ pour qu'il y ait menace de préjudice.

Mémoire de Sydney, p. 25-26. Toutefois, la disposition 19 U.S.C. § 1677(7)(F)(i)(III) oblige à tenir compte de l'accroissement de pénétration du marché. Tel accroissement peut se produire de façon relative ou absolue, et le texte législatif n'empêche pas la Commission de prendre en considération la part relative de marché, et il ne dit pas que l'augmentation de la part de marché doit être à la fois absolue et relative. En second lieu, le paragraphe (III) oblige la Commission à tenir compte (1) des augmentations rapides antérieures de la pénétration des importations et (2) des probabilités que la pénétration des importations (en chiffres relatifs ou absolus) atteigne un niveau préjudiciable. Le texte ne dit pas que la pénétration future des importations doit être ~rapide~.

Algoma affirme à juste titre que le dossier ne fait état, pour 1989, d'aucune commande de rails canadiens par des acheteurs américains. A son avis, l'absence de commandes montre que les importations ne pouvaient augmenter dans l'année qui a suivi les enquêtes. Mémoire d'Algoma, p. 18. Cet argument n'est pas convaincant, et cela pour deux raisons. D'abord, accepter cet argument d'Algoma aurait pour effet d'empêcher la Commission d'examiner le dossier pour se rendre compte elle-même de la cause ou des causes de l'absence de commandes. Par exemple, si la baisse des commandes résultait de la résistance des importateurs aux droits de douane, ce fait lui-même aurait pour résultat pernicieux d'appeler une décision négative pour ce qui est de la menace de préjudice. En second lieu, l'argument traduit l'idée fausse et répandue selon laquelle les qualificatifs ~réel et imminent~ s'entendent seulement de la période de douze mois qui suit la conclusion de l'enquête de la Commission. Chaque enquête doit se concentrer sur ses propres faits, et c'est de ces faits que dépendra la menace de préjudice. Une décision positive quant à la menace de préjudice ne tient donc pas à l'apparition prévue d'un tel préjudice dans les douze mois. Dans une affaire récente, la menace de préjudice dépendait en partie du délai de maturation des plants d'orangers, à qui il faut au moins cinq ans pour porter des fruits. Cette période de maturation peut tout de même constituer l'un des facteurs justifiant une décision positive, même si la menace de préjudice doit prendre plusieurs années pour se concrétiser. Citrosuco Paulista, S.A. v. United States, 704 F. Supp., p. 1094-97.



Algoma fait également valoir, voir supra, que l'absence de ventes dispose de la question de la menace de préjudice dans les cas ici étudiés. Comme on l'a mentionné, supra, aucun facteur n'est à lui seul concluant dans une analyse effectuée par la Commission, et c'est à la Commission qu'il appartient de dire quelles données sont les plus convaincantes. Qui plus est, les appelantes n'ont excipé d'aucun argument suffisamment convaincant qui obligerait la Commission à se concentrer soit sur le déclin des importations au cours de la période intérimaire, soit sur le déclin des importations au cours d'un avenir immédiat ne comprenant que la période au cours de laquelle l'absence de commandes empêchera les importations. Il faut une preuve plus consistante que celle-là avant que la Commission ne soit tenue de s'écarter de sa façon de faire habituelle pour ce qui est des périodes examinées. Voir Bomont Industries v. United States, 718 F. Supp., p. 960-63; American Spring Wire Corp. v. United States, 590 F. Supp., p. 1279. De plus, comme pour l'exploitation de la capacité, le recours aux délais classiques, pour l'analyse, s'explique surtout par les tendances qui se dégagent des données au cours de la période visée par l'enquête, et par les déductions qu'elles permettent. Cette méthode d'analyse va dans le sens de l'importance donnée par le contexte législatif à l'analyse des tendances observables de la période visée par l'enquête. Rapport no 317 de la Ch. des Rep., p. 47-48.

## (2) Points de fait

En ce qui concerne les points de fait, les tendances qui se dégagent des données et qui sont discutées supra ne sont pas contestées. Le fond de l'argumentation des appelantes est plutôt que, malgré la participation historique et attestée de l'industrie canadienne au marché du rail des États-Unis, les exportations canadiennes vers ce pays sont en baisse. Comme on l'a fait remarquer, la position d'Algoma s'appuie énormément sur le fait que ni l'une ni l'autre des appelantes n'a reçu de commandes pendant le reste de 1989 et au cours de 1990. Mémoire d'Algoma, p. 16-17. De l'avis d'Algoma, ce fait devrait à lui seul disposer de la présente espèce. Id., p. 17. Sydney fait valoir que les ventes à l'exportation aux États-Unis allaient probablement décroître à cause de l'augmentation des besoins des chemins de fer canadiens. Mémoire de Sydney, p. 24-25.

Les arguments des appelantes relatifs à la baisse prévue des importations furent soulevés devant la Commission, et la majorité ne les a pas, pour les raisons suivantes, jugés convaincants:

D'abord, la période normale d'achat de rails pour 1989 au cours de laquelle est achetée dans le marché américain la plus grande partie du tonnage n'est pas terminée. [Note en bas de page sur l'importance croissante du marché au comptant.] Ensuite, comme il est noté précédemment, nous sommes fondés à invoquer le fait que cette enquête [sic] est en cours depuis septembre 1988 pour ne pas tenir compte de la récente baisse des commandes des clients américains, que cette baisse soit attribuable à des actions stratégiques de la part des fabricants étrangers ou des importateurs américains, ou bien à une augmentation de l'incertitude chez les acheteurs américains. Finalement, nous observons que, à partir de 1986-1988, les deux producteurs canadiens ont augmenté, année après année, le nombre de propositions de prix pour les voies ferrées de catégorie I, et qu'ils ont tous deux récemment vendu aux voies ferrées de catégorie I des échantillons de rails pour essai sur la voie, dans le but de se qualifier comme fournisseurs. L'allégation des défenderesses selon laquelle les ventes du produit canadien aux États-Unis vont probablement baisser ne nous persuade donc pas.

Nouveaux rails d'acier, p. 22-23. Algoma et Sydney contestent chacune des raisons ainsi données.

La période d'achat de rails pour l'année devait encore, semble-t-il, durer une trentaine de jours. Voir le mémoire d'Algoma, p. 18. Pourtant, Algoma et Sydney semblent soutenir toutes deux que les ventes seraient probablement peu élevées au cours de cette période. Voir le mémoire d'Algoma, p. 18. La majorité n'était pas tenue d'accepter ce point de vue, et l'admission d'Algoma, Id., que deux chemins de fer de catégorie I n'avaient pas terminé leurs achats pour l'année, ne fait qu'étayer davantage la conclusion de la majorité.

Quant à la décision de la majorité de ne pas tenir compte de la baisse des importations au cours de la période intérimaire, que cette baisse soit attribuable à des mesures stratégiques ou bien à l'incertitude causée par les enquêtes en cours, Algoma et Sydney soutiennent toutes deux que l'affirmation de la majorité était ~spéculative~. Dans leurs plaidoiries, toutefois, elles donnent une autre explication de la baisse des ventes canadiennes au cours de la période intérimaire, à savoir l'affirmation d'Algoma selon laquelle le prix des rails canadiens était plus élevé. Mémoire d'Algoma, p. 31. D'après le dossier, les soumissions de 1989 auxquelles se réfère Algoma sont au nombre de trois seulement, et les données n'appellent pas la conclusion que préconise Algoma. Voir le document de conférence no 45, p. A-112, A-115. La majorité aurait été fondée à ignorer complètement les données, eu égard au très petit nombre de soumissions.<sup>45</sup>

Le fait qu'une enquête soit en cours peut influencer sur le comportement des exportateurs et des importateurs, ne serait-ce qu'en raison des risques financiers que doit assumer l'importateur s'il importe des articles susceptibles d'être frappés de droits antidumping ou de droits compensateurs, ou bien des deux. La Commission a, dans d'autres espèces, jugé que la baisse provisoire des importations peut s'expliquer par le fait que des enquêtes sont en cours.

Ce tribunal et la Commission ont toujours reconnu que le fait d'engager des procédures antidumping ou compensatrices peut entraîner une baisse artificielle de la demande des produits d'importation visés et donc une distorsion des données qu'utilise la Commission pour rendre ses décisions.

USX Corp v. United States, 655 F. Supp., p. 492. Voir aussi Philipp Brothers, Inc. v. United States, 640 F. Supp., p. 1346; Rhone Pulenc S.A. v. United States, 592 F. Supp., p. 1324-25.

Dans les présentes enquêtes, la conclusion selon laquelle le volume des importations a pu varier en raison des enquêtes en cours est étayée par des informations qui attestaient la baisse des importations au cours de la période intérimaire et qui attestaient que la baisse des importations provenant du Canada coïncidait parfaitement avec l'ouverture de l'enquête et l'éventuelle obligation de verser des droits. La majorité était autorisée à faire preuve de perspicacité et à juger que l'enquête en cours se répercutait sur le volume des importations et sur le volume des ventes. Vu les faits révélés par ces enquêtes, la

---

<sup>45</sup> Par ailleurs, la majorité n'a pas erré en déclarant irrecevable l'argument selon lequel la baisse des commandes était le résultat d'une variation des taux de change.

majorité n'était pas tenue de se rallier à l'opinion des appelantes selon laquelle la baisse des importations s'expliquait d'autres façons.

Sydney a, pendant toutes ces procédures, soutenu que, dans l'avenir immédiat, ses livraisons au marché canadien et aux autres marchés d'exportation allaient probablement augmenter. Par exemple, mémoire de Sydney, p. 25. La preuve présentée par Sydney ne consistait pas essentiellement en des commandes précises visant des quantités précises, mais il s'agissait plutôt des propres prévisions de Sydney concernant ses ventes et exportations futures. Document de conférence no 20, p. 32-33. Il appert que la majorité n'a pas accordé beaucoup de poids à cette preuve, et il est tout à fait dans le pouvoir de la Commission d'accorder à la preuve le poids qu'elle estime juste.

Comme on l'a dit, la majorité n'a pas tenu compte de la baisse des importations au cours de la période intérimaire, ni de l'absence de commandes, notamment parce que le nombre des propositions de prix faites par Sydney et Algoma augmentaient d'une année à l'autre et qu'elles effectuaient des ventes en vue de se qualifier comme fournisseurs de différents chemins de fer. De l'avis de Sydney, l'augmentation du nombre des propositions de prix traduit une amélioration de la conjoncture pour l'industrie américaine des chemins de fer. Mémoire de Sydney, p. 31. La majorité toutefois n'a pas jugé que l'industrie des chemins de fer s'améliore, et les appelantes n'ont pas démontré que la Commission a par le fait même erré. La situation de l'industrie des chemins de fer n'était pas en litige devant la Commission. Par ailleurs, le fait demeure que le dossier révèle un accroissement du nombre des soumissions en même temps qu'il y avait accroissement de la pénétration du marché, tant en volume qu'en valeur. Document de conférence no 45, p. A-99, tableau 15a. Voir la discussion supra. Ainsi, la majorité n'était pas tenue d'attribuer l'accroissement du nombre des soumissions à la prétendue amélioration de la conjoncture pour l'industrie des chemins de fer.

Finalement, la majorité a noté une augmentation des échantillons destinés aux essais sur les voies. La seule raison apparente de tels essais, et aucune des appelantes n'en a suggéré une autre, c'est le désir de pouvoir vendre un produit à la partie qui procède aux essais. Le fait que certains essais n'ont pas été concluants n'oblige pas nécessairement à conclure que les difficultés ne peuvent être surmontées dans un certain délai ou que les fournisseurs canadiens ont renoncé à explorer ce créneau.

Les appelantes n'ont donc pas démontré que l'analyse de la majorité est juridiquement erronée ou que les conclusions de la majorité relativement au volume prévu des importations ne sont pas étayées par une preuve substantielle. 28 U.S.C. § 2639(a)(1).

**F. Les effets futurs des importations visées sur les prix**

La Commission doit examiner les probabilités que les articles importés entreront aux États-Unis à des prix qui auront pour effet la baisse ou l'étouffement des prix intérieurs de l'article.<sup>46</sup> 19 U.S.C. § 1677(7)(F)(i)(IV).

La majorité a jugé qu'il s'agit là d'un marché de négociation des offres, dans lequel des offres sont d'abord présentées, l'acheteur cherchant ensuite à faire baisser les prix et à obtenir de nouvelles propositions. ~Ainsi, la présence d'importations en dumping et d'importations subventionnées en provenance du Canada peut entraîner un étouffement et une baisse des prix sans qu'il y ait effectivement sous-enchère.<sup>47</sup> Nouveaux Rails d'acier, p. 23. (La majorité ne s'est pas demandée s'il y avait ou non étouffement ou baisse des prix pour dire que les importations visées n'entraînaient pas un préjudice réel.) La majorité a estimé que certaines informations attestaient l'existence d'offres canadiennes initiales au-dessous de celles des fabricants américains et témoignaient que les prix canadiens avaient pu provoquer un abaissement des offres des fabricants américains. La majorité a également trouvé que certaines offres canadiennes initiales étaient, bien qu'elles ne fussent pas retenues, inférieures aux offres des fabricants américains. Id., p. 24.<sup>48</sup> La

---

<sup>46</sup> Les appelantes semblent soutenir que cette disposition limite le pouvoir d'appréciation de la Commission parce que l'absence d'une preuve que les importations entraîneront la baisse ou l'étouffement des prix est le signe que les importations ne constituent pas une menace de préjudice. Mémoire de Sydney, p. 17. D'abord, les seuls facteurs de prix ne sont pas nécessairement concluants; dans les cas de menace de préjudice, comme dans les cas de préjudice actuel, aucun facteur n'est à lui seul décisif. Voir la discussion supra. Deuxièmement, et ce qui est bien plus important, la Commission, bien qu'elle doive effectivement tenir compte de la baisse et de l'étouffement des prix, n'est pas empêchée d'invoquer les autres effets des importations sur les prix, par exemple la sous-enchère ou l'absence de sous-enchère.

<sup>47</sup> Il est important de noter que le rapport établi par la majorité est un rapport entre les importations et la possibilité d'une baisse ou d'un étouffement des prix; il ne s'agit pas d'un rapport entre les importations et le préjudice subi par l'industrie, ni d'un rapport entre les importations et l'existence d'un étouffement ou d'une baisse des prix. Voir SCM Corp v. United States, 544 F. Supp. 194, 199 (CIT 1982). De plus, la majorité n'a pas dit que la présence des importations équivalait à un étouffement ou à une baisse des prix.

<sup>48</sup> L'un des trois commissaires formant la majorité a déclaré qu'il ne pouvait en arriver à la conclusion que les importations en provenance du Canada avaient effectivement entraîné un étouffement ou une baisse des prix. L'accroissement des importations en provenance du Canada étant probablement le résultat des efforts des deux fabricants canadiens en vue de se qualifier pour d'éventuelles ventes aux chemins de fer de catégorie I, [il] ne croit pas que le fait d'en arriver à la conclusion qu'il n'y a pas d'étouffement ou baisse des prix puisse s'appliquer pour l'avenir. Par conséquent, [il] estime que ce facteur particulier est essentiellement neutre dans sa décision.

Nouveaux rails d'acier, p. 23, n.61. Id.

Sydney affirme que le commissaire a donc jugé que les données (à suivre...)

question principale abordée par les parties en ce qui concerne les prix consiste à savoir si le fait de dire qu'aucun préjudice réel ne résulte des importations visées est compatible avec l'affirmation, citée supra, selon laquelle la présence d'importations déloyales peut causer un étouffement ou une baisse des prix.<sup>49</sup> Nous en avons conclu, voir discussion infra, qu'il n'y a pas incompatibilité. Le fait qu'il puisse y avoir éventuellement baisse ou étouffement des prix ne dispose pas de la question de savoir si un préjudice résulte maintenant des importations visées. Inversement, l'absence d'un tel préjudice ne permet pas de dire s'il y aura étouffement ou baisse des prix, ou les deux, ni si cet étouffement ou baisse des prix (ainsi que les autres facteurs pertinents) équivaudra à une menace de préjudice résultant des importations visées.

Dans son argumentation, Sydney ne conteste pas la preuve invoquée par la majorité, mais elle se réclame d'éléments de preuve différents et des points de vue émis par les commissaires dissidents.<sup>50</sup> Les opinions dissidentes sont dépourvues d'effet puisque deux conclusions incompatibles peuvent l'une et l'autre être appuyées par une preuve substantielle. Metallverken Nederland B.V. v. United States, 728 F. Supp., p. 734. De plus, le fait qu'un commissaire ait trouvé telle ou telle information plus crédible qu'une autre est conforme au pouvoir discrétionnaire de la Commission et ne sera pas remis en cause, à moins que l'on ne prouve que le recours à cette information est juridiquement

---

<sup>48</sup>(...suite)

sur les prix étaient essentiellement neutres dans la décision relative à la menace de préjudice. Mémoire de Sydney, p. 17-18, n.8. Sydney affirme donc que, selon le commissaire, il n'y aurait pas de baisse ou d'étouffement des prix, de telle sorte que les conclusions de la majorité sur ces questions sont les conclusions de deux commissaires seulement. Cette précision n'est pas convaincante.

Il appert que le commissaire a conclu à l'absence actuelle de baisse ou d'étouffement des prix et que cette conclusion ne pouvait être appliquée pour l'avenir. A l'évidence, il a estimé qu'il y aurait dans l'avenir baisse ou étouffement des prix, ou les deux.

Ainsi, bien que cette affirmation soit loin d'être parfaitement claire, la conclusion selon laquelle le facteur est essentiellement neutre dans la décision doit s'entendre - si l'on veut que le renvoi tout entier se tienne - de la baisse et de l'étouffement des prix pour l'ensemble de sa décision, savoir la partie relative au préjudice actuel et la partie relative à la menace de préjudice, pas seulement pour la partie relative à la menace de préjudice.

<sup>49</sup> Comme il est indiqué supra, Bethlehem et Algoma interprètent cette affirmation comme une conclusion positive qu'il y aura baisse ou étouffement des prix, ou les deux.

<sup>50</sup> Dans son argumentation relative à l'étouffement et à la baisse des prix, Sydney déclare que le personnel de l'ITC n'a pas même trouvé un seul cas où un fabricant américain a perdu une vente au profit d'importations du Canada à cause du prix. Mémoire de Sydney, p. 17. Toutefois, l'existence d'un étouffement des prix ou d'une baisse des prix, ou des deux, ne dépend pas de la baisse effective du chiffre d'affaires. Les prix peuvent être réduits ou étouffés à cause des importations lorsque l'industrie intérieure effectue réellement la vente.

De plus, le personnel de la Commission ne tire pas de conclusion. Il réunit et analyse l'information pour la Commission. Seule la Commission peut tirer des conclusions.

erroné, ou bien si illogique ou si contraire à l'ensemble du dossier que cela équivaut à se réclamer d'éléments de preuve isolés. USX Corp. v. United States, 655 F. Supp., p. 489.

La clef de voûte de l'argumentation d'Algoma en ce qui concerne les prix, c'est que la conclusion de l'étouffement et de la baisse des prix n'est appuyée par aucun élément de preuve signalant une éventuelle modification des schémas actuels de fixation des prix. Mémoire d'Algoma, p. 30. Qu'il y ait ou non changement dans les modèles de fixation des prix, l'argumentation sort de son contexte l'analyse du préjudice actuel et de la menace de préjudice, puisque les facteurs de fixation des prix ne sauraient à eux seuls disposer de la question. Maverick Tube Corp. v. United States, 687 F. Supp. 1569, 1579 (CIT 1988). Même si les schémas actuels de fixation des prix, en plus des autres éléments de preuve versés au dossier, ne permettraient pas de conclure à l'existence d'un préjudice, cela ne signifie pas que les mêmes schémas, combinés aux autres renseignements relatifs à l'état futur de l'industrie et aux autres effets futurs des importations, doivent pour l'avenir conduire à la même conclusion. Par ailleurs, en concluant à l'absence de préjudice actuel, la majorité n'a pas discuté, et n'a donc pas invoqué, une absence prétendue d'étouffement ou de chute des prix. Voir 19 U.S.C. §§ 1671d(d) et 1673d(d).

Algoma allègue aussi que l'affirmation de la majorité selon laquelle les importations ~peuvent entraîner~ un étouffement ou une chute des prix est spéculative parce que, en réalité, tout peut arriver. Mémoire d'Algoma, p. 31. Algoma a raison de dire que, en théorie, les importations ~peuvent entraîner~ un étouffement des prix et ~peuvent entraîner~ une chute des prix. Comme le reconnaît aussi Algoma, avec raison, la question n'est pas de savoir si les importations ~peuvent entraîner~ de tels effets; c'est de savoir si les importations entraîneront ou sont susceptibles d'entraîner de tels effets. Néanmoins, à d'autres endroits de son argumentation, Algoma s'accorde avec Bethlehem pour dire que la majorité a jugé qu'il y aurait plus tard étouffement ou chute des prix.

Le paragraphe de l'opinion majoritaire qui traite des prix est une analyse des prévisions du marché du rail, qui s'inspire du mode d'opération actuel de ce marché. Le paragraphe fait ressortir la procédure d'appel à la concurrence et les effets des offres les plus faibles au moment de l'adjudication initiale et des adjudications suivantes. Le paragraphe tout entier met l'accent sur l'emploi de la procédure d'appel à la concurrence pour faire baisser les prix. Il se termine par l'affirmation selon laquelle l'existence de facteurs autres que les prix ne diminue pas les probabilités que les offres initiales les plus faibles soient utilisées par les acheteurs pour faire baisser les propositions de prix subséquentes. Id., p. 24. Est ajouté à cette phrase un renvoi dans lequel la majorité affirmait que l'incapacité des producteurs nationaux de récupérer leurs coûts de production est un signe d'étouffement des prix et de baisse des prix. Id., p. 24, n.62.

Comme on l'a dit, le groupe spécial doit confirmer une décision qui n'est pas tout à fait claire, si l'on peut discerner le raisonnement suivi par l'organisme qui l'a rendue. Bowman Transportation v. Arkansas-Best Freight Systems, Inc., 419 U.S., p. 285-86. Tout au long du paragraphe en question, la majorité parle du contexte dynamique dans lequel se déroulent les achats de rails, s'intéressant aux effets des importations, en matière de prix, sur les adjudications suivantes. Plus précisément, elle y parle de l'étouffement des prix et de la chute des prix, et juge que c'est ce qui se produira plus tard. Cette conclusion est étayée par le contenu de la note 62. La présente espèce est donc un exemple

de la situation étudiée dans Bowman Transportation. La formulation employée par la majorité n'est pas la plus heureuse, mais on peut discerner assez bien le raisonnement suivi par l'organisme.

La question finale est donc de savoir si cette conclusion est appuyée par une preuve substantielle dans le dossier. Le groupe spécial a passé en revue avec impartialité les données relatives à chacune des adjudications et chacun des marchés, en particulier celles que font ressortir le mémoire de la Commission, p. 72-73, et la preuve recueillie au cours de l'audition devant la Commission. Document public no 140, p. 32-33, 34. Voir aussi le mémoire de la Commission, p. 74. Les situations examinées sont telles qu'un esprit sensé pourrait en arriver à la conclusion qu'il y aura étouffement des prix, chute des prix ou les deux.<sup>51</sup> Un esprit sensé pourrait aussi en conclure que la baisse ou l'étouffement futur des prix, compte tenu de l'avenir de l'industrie, sera important et, combiné à d'autres facteurs, justifie une décision positive quant à la menace de préjudice.

En somme, les appelantes n'ont pas réussi à démontrer que les conclusions de la majorité relativement aux effets prévus des importations, quant aux prix, ne sont pas appuyés par une preuve substantielle dans le dossier.

#### **G. Stocks**

La majorité a constaté que les stocks de rails canadiens avaient à peu près triplé au cours de la période visée par l'enquête et que, au cours de 1988, ils représentaient environ 40 p. 100 des livraisons canadiennes. Selon la majorité, le niveau des stocks était révélateur d'une participation canadienne constante dans le marché américain. Nouveaux rails d'acier, p. 24-25.

L'une des appelantes fait valoir que les niveaux des stocks n'étaient pas importants, allévation qu'elle appuie en comparant les stocks du produit canadien avec la consommation américaine apparente de rails d'acier, et en comparant les stocks du produit canadien avec d'autres stocks. Mémoire d'Algoma, p. 34-35. Bien qu'Algoma ait raison de dire que les stocks pourraient être comparés à la consommation des États-Unis et à d'autres stocks, elle n'a pas démontré que la Commission est tenue juridiquement de s'y prendre ainsi, ni qu'un esprit sensé s'en tiendrait aux comparaisons préconisées par l'appelante. La majorité était fondée à s'en tenir aux tendances absolues des stocks et à comparer ces tendances aux livraisons, et elle n'est pas tenue de comparer les stocks à la consommation ou à d'autres stocks.

Il appartient à la Commission de dire si tel ou tel niveau de stocks doit ou non être pris en considération, lorsqu'elle se demande s'il y a menace de préjudice pour une industrie donnée. Algoma a montré, tout au plus, qu'une conclusion différente serait

---

<sup>51</sup> Nous n'examinerons pas les situations parce qu'elles comportent des renseignements commerciaux confidentiels, et que nous ne pouvons les discuter dans un document public d'une manière sensée.

possible; elle n'a pas prouvé que la conclusion n'est pas étayée par une preuve substantielle, ni qu'elle constitue une erreur de droit.<sup>52</sup>

#### **H. Recherche et développement**

Comme l'a constaté la majorité, il s'agit ici d'une industrie ancienne. Elle se réoriente actuellement vers l'achat de rails perfectionnés, un produit dont la technologie évolue constamment. Nouveaux rails d'acier, p. 25. Cette réorientation de la demande vers des rails de qualité supérieure est bien étayée dans le dossier, p. ex., Nouveaux rails d'acier, p. A-10, et elle n'est contestée par aucune des parties.

La majorité a jugé que les fabricants américains n'ont pas été en mesure d'investir dans le but précis d'améliorer les techniques de production de rails de qualité supérieure. Id., p. 25. Sydney fait de tels investissements, et Algoma a mis au point des procédés brevetés pour la production de rails de qualité supérieure. Simultanément, la majorité a constaté que l'industrie des États-Unis n'était pas en mesure de faire des investissements propres à améliorer ses techniques de production de rails de qualité supérieure. La majorité a constaté également que les dépenses en capital avaient baissé et que le niveau des coûts de la recherche et du développement était tombé au cours de la période visée par l'enquête, dans l'une des entreprises nationales. Id. Finalement, portant son attention sur les résultats financiers de l'industrie, la majorité a noté que la position négative de la trésorerie de l'industrie en 1986 et en 1987, ainsi que sa position neutre en 1988, rendait plausible l'effet négatif possible sur la recherche et le développement.

Algoma et Sydney contestent toutes deux les conclusions, mais leur argumentation vise essentiellement les conclusions à tirer des divers renseignements figurant au dossier. Ainsi, comme preuve de l'aptitude à investir de l'industrie américaine, Sydney invoquerait l'achèvement, en 1986, par CF&I Steel Corporation, d'une usine de rails à champignon traité. Mémoire de Sydney, p. 46. Ni l'une ni l'autre des appelantes n'a démontré que la Commission avait erré en ignorant cet investissement de 1986.<sup>53</sup>

Les appelantes contestent également les conclusions de la majorité en ce qui touche l'existence de fonds destinés à la recherche et au développement. Sydney, par exemple, fait valoir qu'il existait bien assez de crédits à cette fin. Cependant, l'information financière versée au dossier, notamment la position négative de la trésorerie de l'industrie en 1986 et en 1987, ainsi que sa position neutre en 1988, permet de dire que les fonds destinés à la recherche et au développement étaient loin de suffire.

---

<sup>52</sup> Algoma allègue aussi que Bethlehem avait admis que la question des stocks n'est pas pertinente à cette industrie. Les concessions factuelles que Bethlehem a pu faire dans cette enquête ne sauraient lier la Commission. Même si une partie juge que telle ou telle affaire est hors de propos ou sans importance, c'est là une conclusion qu'il appartient à la Commission de tirer, et la Commission n'a pas à s'en remettre aux concessions faites par une partie, ni à renoncer à son pouvoir de tirer des conclusions sur les affaires en question.

<sup>53</sup> Quoi qu'il en soit, l'investissement en question, effectué au début de la période visée par l'enquête, semble n'avoir que peu d'importance quant aux effets futurs des importations sur l'aptitude à investir, et il paraît toucher plus directement la question du préjudice actuel.



Finalement, bien que Sydney fasse remarquer à juste titre que les dépenses consacrées à la technologie par l'un des producteurs américains au cours de la période 1986-1988 ont connu certaines augmentations, cela ne signifie pas nécessairement que ces dépenses atteignaient un niveau tel qu'elles étaient à l'abri des importations déloyales.

En somme, les arguments soulevés par Algoma et par Sydney contestent le poids et le caractère persuasif accordés aux données. Les deux appelantes proposent une autre façon d'interpréter les données en question, mais cela n'équivaut pas à démontrer que la majorité ne s'est pas autorisée d'une preuve substantielle ou que sa décision n'est pas conforme au droit.

#### **I. Conclusions**

Le groupe spécial a examiné avec soin l'opinion de la majorité, la preuve versée au dossier, enfin l'argumentation des parties sur toutes les questions, y compris les arguments non abordés dans la présente opinion.<sup>54</sup> Le groupe spécial en arrive à la conclusion que les appelantes n'ont pas démontré que la décision de la majorité, selon laquelle une industrie des États-Unis est menacée d'un préjudice important, n'est pas appuyée par une preuve substantielle ou qu'elle est autrement contraire au droit. Par conséquent, la décision positive de la Commission relativement à la menace de préjudice est CONFIRMÉE.

#### **VII. LA DÉCISION DE LA MAJORITÉ ET DU COMMISSAIRE LODWICK SELON LAQUELLE AUCUN PRÉJUDICE IMPORTANT NE RÉSULTE DES IMPORTATIONS VISÉES EST-ELLE ÉTAYÉE PAR UNE PREUVE SUBSTANTIELLE ET EST-ELLE AUTREMENT CONFORME AU DROIT?**

##### **A. INTRODUCTION**

Comme on l'a dit, la majorité a jugé que l'industrie intérieure subissait un préjudice important. Nouveaux rails d'acier, p. 14. Le commissaire Lodwick n'a pas jugé séparément si l'industrie subissait un préjudice important. Nouveaux rails d'acier, p. 230. Sur la question de la causalité, la majorité et le commissaire Lodwick ont jugé que le préjudice ne résultait pas des importations visées. Id., p. 14-15, 231-39. Voici l'analyse de la majorité:

Bien que l'industrie intérieure souffre un préjudice important, nous croyons ne pouvoir en arriver à la conclusion que les importations visées par les enquêtes sont pour le moment la cause d'un tel préjudice. Toutes les importations en provenance du Canada viennent de deux fabricants. L'un d'eux a été exclu de l'enquête de procédure compensatrice, mais les deux sont visés par l'enquête antidumping. Seules les importations soumises à enquête ont été considérées dans les décisions que nous avons prises suite aux enquêtes en question.

---

<sup>54</sup> Malheureusement, tant l'opinion de la majorité que l'argumentation des parties doivent en effet s'en tenir à des frontières précises en raison de la nécessité de suivre avec rigueur les facteurs prévus par la loi et en raison du désir d'examiner chacun d'eux. La Commission est sans doute tenue de considérer les questions mentionnées dans la loi et, dans certains cas, de dire pourquoi tel ou tel facteur est ou n'est pas pertinent ou convaincant, mais la majorité et les parties ont perdu de vue la forêt (la question de la menace de préjudice) pour ne voir que les arbres (les facteurs prévus par la loi).

Nous remarquons que les importations effectuées par les deux producteurs ont augmenté sensiblement, tant en volume qu'en valeur. Il n'en va pas différemment pour la part de marché de chacun; toutefois, en particulier pour l'enquête de procédure compensatrice, la pénétration du marché pertinent n'a pas été importante.

L'information relative au prix ne permet pas de conclure à la sous-enchère. Nous remarquons que, dans la plupart des cas où un fabricant canadien a obtenu l'intégralité d'un marché, il était le seul soumissionnaire digne de confiance. Dans la plupart des autres cas où un produit canadien était offert en concurrence avec un produit intérieur, le produit canadien a d'abord été offert à un prix se situant entre l'offre intérieure la plus élevée et l'offre intérieure la plus faible.

Finalement, nous remarquons que, dans plusieurs cas, les ventes de rails canadiens ont été faites selon des tailles de ~lots d'expérimentation~, lesquels furent achetés par des chemins de fer qui cherchaient à qualifier le fabricant canadien pour des ventes futures. Les ventes elles-mêmes formaient des petits lots, et le prix de vente était de peu d'importance. Ces ventes ne causent pas en soi un préjudice, mais elles influent sur la question de savoir si les importations provenant du Canada constituent une menace de préjudice pour l'industrie intérieure.

Id., p. 14-15. L'un des membres de la majorité, le commissaire Rohr, a déclaré ne pas voir de baisse ou d'étouffement des prix. Nouveaux rails d'acier, p. 23, n.61.

Le commissaire Lodwick a d'abord trouvé que le volume des importations avait augmenté et pouvait être important, Id., p. 232, mais que cela ne suffisait pas pour rendre une décision positive. Sur la question des effets sur le prix, il a trouvé que la preuve de sous-enchère était équivoque. D'après lui, les Canadiens n'étaient pas toujours les soumissionnaires les moins disants d'après lesquels les fabricants nationaux devaient moduler leurs offres. Il en conclut qu'il n'y avait pas de sous-enchère importante. Id., p. 234. Il a ensuite examiné plusieurs facteurs pour savoir si les importations faisaient baisser les prix ou empêchaient leur augmentation. D'après lui, elles ne faisaient ni l'un ni l'autre. Id., p. 234-38. Examinant l'effet des importations sur l'industrie intérieure, il en conclut que les importations visées ne faisaient pas subir à l'industrie un préjudice important. Id., p. 231-39.

#### **B. Points présentés en appel**

L'intervenante conteste la conclusion selon laquelle les importations visées ne causent pas en elles-mêmes de préjudice important. On peut résumer ainsi les arguments de sa contestation: (1) la majorité a omis d'examiner chacun des facteurs prévus par la loi et a omis d'expliquer son opinion sur chacun de ces facteurs; (2) la conclusion de la majorité à l'existence d'un préjudice était incompatible avec sa conclusion d'étouffement des prix et de baisse des prix; (3) les données invoquées par la majorité en ce qui concerne la sous-enchère n'étaient pas fiables, et des données plus fiables contenues dans le dossier administratif attestaient la sous-enchère; et (4) l'analyse faite par la majorité quant au volume des importations était viciée, en ce que, sans les marges de sous-enchère et de subventionnement, le produit canadien aurait été évincé du marché et, par conséquent, l'industrie intérieure a subi un préjudice important, notamment une baisse de son chiffre d'affaires.

C. L'intervenante a-t-elle démontré que la majorité n'a pas bien expliqué son point de vue sur chacun des facteurs prévus par la loi?

Le Congrès a fixé certains critères pour aider la Commission à décider s'il y a ou non préjudice important.

(B) **Volume et effet du critère de volume**

Lorsqu'elle rend une décision aux termes de l'article 1672b(a), 1671d(b), 1673b(a), et 1673d(b) du présent titre, la Commission, dans chaque cas,

(i) doit tenir compte

(I) du volume des importations de l'article qui fait l'objet de l'enquête,

(II) de l'effet des importations de l'article sur les prix pratiqués aux États-Unis pour des produits similaires, et

(III) de l'effet des importations de tels articles sur les fabricants intérieurs de produits similaires, mais seulement dans le contexte d'activités de production exercées à l'intérieur des États-Unis; et

(ii) peut tenir compte des autres facteurs économiques qui sont pertinents à la question de savoir si les importations causent un préjudice important.

Dans la notification exigée aux termes de l'article 1673d(d) ou de l'article 1673d(d) du présent titre, selon le cas, la Commission doit expliquer son analyse de chacun des facteurs visés à la clause (i) et désigner chacun des facteurs visés à la clause (ii), puis expliquer en détail dans quelle mesure le facteur est pertinent à la décision.

19 U.S.C. § 1677(7)(B).

La dernière phrase de cet article a été ajoutée par la loi dite Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, Pub. L. 100-418, § 1328(1). Ce qui est en litige dans les présents appels, c'est l'importance de cette modification au regard des articles 1671d(d), 1673d(d)3, et 1677(7)(C), et ce que cette modification impose à la Commission.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> L'article 1677(7)(C) prévoit ce qui suit:

- (C) Évaluation des facteurs pertinents  
Aux fins du sous-alinéa (B)  
(i) Volume

Dans l'évaluation du volume des importations de l'article, la Commission doit se demander si le volume des importations de l'article, ou toute augmentation de ce volume, en chiffres absolus ou bien par rapport à la production ou à la consommation des États-Unis, est important.

(ii) Prix

Lorsqu'elle évalue l'effet des importations de tel article sur les prix, la Commission doit se demander si

(I) l'article importé a fait l'objet d'une sous-enchère importante par rapport aux prix de produits similaires des États-Unis, et

(II) l'importation de cet article fait baisser notablement les prix ou empêche notablement des augmentations de prix qui autrement auraient eu lieu.

(iii) Incidences sur l'industrie intérieure

Lorsqu'elle examine les effets qu'elle doit étudier aux termes du sous-alinéa (B)(iii), la Commission doit évaluer tous les facteurs économiques pertinents qui se rapportent à l'état de l'industrie des États-Unis, notamment

(I) la baisse actuelle ou possible de la production,  
(à suivre...)

De l'avis de l'intervenante, l'effet de cette modification est important: ~la jurisprudence touchant le pouvoir discrétionnaire de la Commission de préciser et de discuter les facteurs pertinents est désuète~. Mémoire de Bethlehem, p. 53. Parce qu'elle considère l'article 1677(7)(C) comme un élargissement des conditions de l'article 1677(7)(B) (c'est-à-dire, qu'elle incorpore dans le paragraphe (B) les facteurs énumérés dans le paragraphe (C)), l'intervenante estime que la modification oblige la Commission à tirer des conclusions pour chacun des facteurs énumérés au paragraphe (C) et à expliquer telles conclusions. Comme la majorité n'a pas expliqué ses conclusions relativement aux facteurs énumérés aux paragraphes (C)(iii)(I) à (IV), l'intervenante allègue qu'un renvoi à la Commission s'impose. Mémoire de Bethlehem, p. 54.

La Commission fait valoir que cette interprétation de la modification est trop libérale. Elle estime qu'il s'agit d'une modification étroite, axée uniquement sur les facteurs des paragraphes (B)(i) et (ii), non sur chacun des facteurs énumérés au paragraphe (C). La Commission fait également valoir que le législateur n'avait nullement l'intention de rendre désuète la jurisprudence selon laquelle la Commission n'est pas tenue de discuter chacun des facteurs ou arguments présentés dans une enquête. Mémoire de la Commission, p. 34-43.

Pour les affaires relevant du titre VII du Tariff Act of 1930 et débutant avec British Steel Co. v. United States, 593, F. Supp., p. 405, les tribunaux appelés à statuer sur la légalité des décisions de la Commission ont jugé que celle-ci n'est pas tenue d'aborder chacun des arguments avancés par une des parties à une enquête. Par exemple, Roses, Inc. v. United States, 720 F. Supp., p. 185; Avesta AB v. United States, 689 F. Supp. 1183, 1182 (CIT 1988); Maverick Tube Corp. v. United States, 687 F. Supp., p. 1576; Empire Plow Co. v. United States, 675 F. Supp., p. 1354; Hercules, Inc. v. United States, 673 F. Supp. 454, 482 (CIT 1987); National Association of Mirror Manufacturers v. United States, 696 F. Supp., p. 648-49. Voir Granges Metallverken AB v. United States, 716 F. Supp. 17, 24 (CIT 1989) (~la loi n'oblige pas la Commission à commenter chacun des éléments de preuve présentés par les parties~). Également à partir de l'affaire British Steel Co. v. United States, 593 F. Supp., p. 405, les tribunaux saisis des décisions de la Commission

---

<sup>55</sup>(...suite)

des ventes, de la part de marché, des bénéfiques, de la productivité, du rendement des investissements et de l'utilisation de la capacité,  
(II) les facteurs touchant les prix intérieurs,  
(III) les effets négatifs, réels ou possibles, sur la trésorerie, les stocks, l'emploi, les salaires, la croissance, l'aptitude à la levée de fonds, enfin l'investissement, et  
(IV) les effets négatifs, réels ou possibles, sur les efforts actuels de développement et de production faits par l'industrie intérieure, notamment les efforts faits en vue de mettre au point une version dérivée ou une version plus perfectionnée du produit similaire.  
La Commission doit évaluer tous les facteurs économiques pertinents décrits dans la présente clause, eu égard au cycle économique et aux conditions de la concurrence qui sont particuliers à l'industrie touchée.

19 U.S.C. § 1677(7)(C).

ont jugé que la Commission n'est pas tenue d'examiner chacun des points d'une enquête, mais seulement les questions importantes de droit ou de fait. Jeannette Sheet Glass Corp. v. United States, 607 F. Supp. 123, 130 (CIT 1985), appel rejeté, 803 F.2d 1576 (Fed. Cir. 1986), annulé en partie, 654 F. Supp. 179 (1987). Voir également National Association of Mirror Manufacturers v. United States, 696 F. Supp., p. 649; Gifford-Hill Cement Co. v. United States, 615 F. Supp., p. 587. Également, la Commission n'est pas tenue, dans ses opinions, de discuter chacun des facteurs énumérés dans le texte législatif. Par exemple, Citrosuco Paulista, S.A. v. United States, 704 F. Supp., p. 1094; Asociacion Colombiana de Exportadores de Flores v. United States, 693 F. Supp., p. 1073. Voir Rhone Poulenc S.A. v. United States, 592 F. Supp., p. 1326.<sup>56</sup>

Ce sont probablement ces jugements, et d'autres semblables, que l'intervenante qualifie de désuets. Ils sont désuets parce que le Congrès a rejeté l'attitude laxiste des tribunaux à l'égard des éléments nécessaires de chacune des décisions de la Commission. Mémoire de Bethlehem, p. 53.

Cependant, le contexte législatif, cité par la Commission dans son mémoire, p. 38-39, atteste que l'affirmation de l'intervenante ne rend pas compte de l'intention du Congrès.

Le Comité fait remarquer qu'il n'a pas l'intention d'infirmar la jurisprudence telle que l'affaire British Steel Corp. v. United States, 593 F. Supp. 495 (C.I.T. 1984), où l'on a jugé que la Commission n'est pas tenue de répondre à tous les arguments, quel que soit leur bien-fondé ou leur pertinence, présentés à elle par les parties.

Rapport no 71 du Sénat, 100e Congrès, 1ère session 115 (1987). Plutôt que de ~rejeter~ l'attitude laxiste des tribunaux à l'égard des éléments nécessaires de chacune des décisions de la Commission - voir mémoire de Bethlehem, p. 53 - le Congrès a expressément ratifié la jurisprudence évoquée précédemment.

Devant cet historique de la législation, l'intervenante n'a pas poursuivi l'argument selon lequel la jurisprudence citée serait désuète. Contre-mémoire de Bethlehem, p. 23. Elle soutient plutôt que le Congrès n'a ratifié que de façon restreinte la jurisprudence British Steel. Par cette position de repli, l'intervenante fait valoir que le Congrès a confirmé uniquement que la Commission n'est pas tenue de répondre aux arguments des parties; le Congrès n'aurait pas, selon elle, confirmé que la Commission n'est pas tenue d'aborder chacun des facteurs énumérés au paragraphe (C).

Cette position de repli prise par l'intervenante n'est pas plus recevable que sa position initiale, étant donné qu'elle ne se réclame d'aucune disposition de la loi ni d'aucun passage du contexte législatif pour prouver que les modifications de 1988 avaient pour objet d'obliger la Commission à discuter, dans ses opinions, une partie où la totalité des facteurs énumérés au paragraphe (C). Puisque l'on ne peut démontrer que c'était là l'intention du Congrès, il ne nous appartient pas de nous y substituer ici.<sup>57 58</sup>

---

<sup>56</sup> Le droit était le même aux termes de la loi dite Antidumping Act of 1921. La Commission n'était pas tenue d'aborder dans ses motifs chacun des points ou arguments présentés. Pasco Terminals, Inc. v. United States, 477 F. Supp. 201, 218-19 (Cust. Ct. 1979), confirmé par 634 F.2d 610 (CCPA 1980).

<sup>57</sup> En réalité, l'historique de la législation jusqu'aux modifications de 1988 ne parle que des quantités, des prix et des effets (les trois facteurs du (à suivre...))

En somme, l'intervenante n'a pas démontré que l'opinion de la majorité est juridiquement viciée parce que sa section sur la causalité ne traite pas des facteurs énumérés au paragraphe (C).

**D. La majorité a-t-elle tiré des conclusions incompatibles?**

Plusieurs parties soutiennent que la majorité fait preuve d'incohérence lorsqu'elle conclut, d'une part, à l'existence d'un préjudice et, d'autre part, à l'étouffement et à la chute des prix. Mémoire de Bethlehem, p. i et 17. Dans le même sens, Mémoire d'Algoma, p. 27-28; contre-mémoire de Bethlehem, p. 18. L'intervenante fait valoir que le renvoi s'impose pour régler l'incohérence. Id. Pour démontrer l'incohérence alléguée, l'intervenante se réfère à la page 23 de l'opinion majoritaire, où la majorité déclare que les importations en dumping et les importations subventionnées provenant du Canada peuvent causer un étouffement et une chute des prix sans qu'il y ait effectivement sous-enchère.<sup>59</sup>

Le passage cité par l'intervenante se trouve dans la section de l'opinion majoritaire qui traite de la menace de préjudice, non dans la section qui traite de la causalité du préjudice actuel. L'effet que les importations peuvent avoir au chapitre de la menace de préjudice (c'est-à-dire, leur effet prévu sur l'industrie) n'indique nullement si telles importations se répercutent actuellement sur l'industrie, encore moins si ces répercussions

---

<sup>57</sup>(...suite)

paragraphe (B)). Rapport no 71 du Sénat, 100e Congrès, 1ère session 115 (1987); Rapport de conférence accompagnant le Rapport no 3 de la Ch. des Rep., p. 616.

<sup>58</sup>

On ne sait pas très bien si la modification apportée à l'article 771(7)(B) visait la teneur des opinions de la Commission. Il semble que la modification a été introduite parce que le Congrès voulait éviter que certains commissaires - aucun dont l'opinion est en cause ici - développent et utilisent des analyses qui s'écartent des exigences de la loi.

Les changements que le Comité a approuvés sont jugés nécessaires parce que certains commissaires n'appliquent sans doute pas la loi en conformité avec l'intention du Congrès... Le Comité désapprouve les décisions de certains commissaires, où l'on recourt à une application mécanique de facteurs ou de formules, lesquels se retrouvent d'un cas à l'autre, mais ne sont pas énumérés dans l'article 1677(7).

Rapport no 71 du Sénat, 100e Congrès, 1ère session 115-16 (1987).

Plus précisément, le Congrès n'était pas préoccupé par la longueur, le détail et la pertinence des opinions rendues par les commissaires, mais plutôt par les facteurs que ces commissaires utilisaient pour savoir si les importations visées causaient un préjudice important. Logiquement, il a donc décidé de modifier les dispositions de la loi traitant des facteurs à examiner pour trancher les questions de préjudice important, plutôt que les dispositions traitant de la notification requise.

<sup>59</sup>

L'intervenante affirme que la majorité a omis de mentionner si les importations provenant du Canada ont entraîné un étouffement des prix ou une baisse des prix. La Commission est tenue seulement de publier les constatations et conclusions sur lesquelles repose sa décision. 19 U.S.C. §§ 1671d(d) et 1673d(d); British Steel Co. v. United States, 593 F. Supp., p. 414. Voir également Asociación Colombiana de Exportadores de Flores v. United States, 704 F. Supp., p. 1071. On n'a pas démontré que les modifications de 1988 exigent plus que cela. Voir la discussion supra. Par ailleurs, on n'a pas démontré que la question de l'étouffement et de la baisse des prix est à ce point cruciale pour les enquêtes en question que l'on pourrait dire sans exagérer qu'il est erroné de ne pas la traiter.

sont importantes ou si (en même temps que d'autres facteurs pertinents) elles satisfont le critère de causalité prévu dans la loi.

Le fond de l'argumentation de l'intervenante, c'est que la Commission doit conclure à l'existence d'un préjudice si elle conclut à la probabilité d'une baisse future des prix ou d'un étouffement futur des prix. Plus précisément, c'est cette probabilité qui fait que les importations visées causent un préjudice actuel.<sup>60</sup> Cet argument n'est pas recevable parce qu'aucun fait ni aucune considération n'est à lui seul concluant dans une enquête. National Association of Mirror Manufacturers v. United States, 696 F. Supp., p. 645; Maverick Tube Corp. v. United States, 687 F. Supp., p. 1579 (~même un cassage important des prix ne constituerait pas nécessairement un indice décisif~); Lone Star Steel Co. v. United States, 650 F. Supp., p. 186 (~la baisse du chiffre d'affaires ne peut à elle seule permettre de conclure à un préjudice~); Maine Potato Council v. United States, 613 F. Supp., 1237, 1244 n.8 (CIT 1986) (une étude économétrique n'appelle pas une décision positive); American Spring Wire Corp. v. United States, 590 F. Supp., p. 1278-79 (une rentabilité en baisse ne permet pas à elle seule de dire qu'une industrie subit un préjudice important); SCM Corp. v. United States, 544 F. Supp. 194, 199 (CIT 1982) (rejet du principe du préjudice lorsqu'il n'y a que pénétration du marché); Rapport no 317 de la Ch. des Rep., 96e Congrès, 1ère session 46 (1979) (~Ni la présence ni l'absence d'un facteur quelconque énuméré dans le projet de loi ne constitue nécessairement une orientation décisive pour dire s'il y a ou non préjudice.~); Rapport no. 249 du Sénat, 96e Congrès, 1ère session 88 (1979).

Il n'y a pas incompatibilité entre la partie de l'opinion majoritaire qui traite de l'étouffement et de la baisse des prix et celle qui conclut à l'absence de préjudice important. Par conséquent, il n'y a pas lieu de faire droit à la demande de renvoi sur ce point.

**E. Les données invoquées par la majorité relativement aux prix**

Il est allégué que les décisions de la majorité et du commissaire Lodwick sur l'absence de lien entre les importations et le préjudice actuel ne sont pas étayées par une preuve substantielle dans le dossier. On fait valoir que les données relatives aux prix, que la majorité et le commissaire Lodwick ont invoquées dans leurs analyses de la sous-enchère, étaient viciées, parce que les données présentées par les chemins de fer étaient incompatibles avec celles des producteurs, Mémoire de la Commission, p. 17, et parce que les commissaires ont ignoré la preuve d'une constante sous-enchère par les importateurs de nouveaux rails d'acier, comme il ressort des tableaux 29 et 30. Mémoire de Bethlehem, p. 27. L'argument procède de l'affirmation selon laquelle la Commission est présumée s'être autorisée de l'intégralité du dossier. Id., p. 27 (citations omises).

---

<sup>60</sup> Quoi que l'on puisse dire d'autre à son sujet, la position de Bethlehem pousse à l'extrême l'idée selon laquelle le préjudice actuel ou la causalité dépend d'un facteur unique, puisque cette position ne s'appuie même pas sur une tendance ou un indicateur économique actuel, mais plutôt sur des prévisions. Les événements futurs que l'on prédit constituent un indicateur on ne peut moins fiable du préjudice actuel, à moins que le dossier ne fasse peut-être état de circonstances très inusitées (et aucune n'est démontrée ici).

Juridiquement, la Commission n'est pas présumée s'être autorisée de toute l'information figurant au dossier, mais avoir examiné toute cette information. P. ex., Metallwerken Nederland B.V. v. United States, 728 F. Supp., p. 736; Roses, Inc. v. United States, 720 F. Supp. 185; Yuasa-General Battery Corp. v. United States, 661 F. Supp. 1214, 1222 (CIT 1987); Maine Potato Council v. United States, 613 F. Supp., p. 1245; Jeannette Sheet Glass Corp. v. United States, 607 F. Supp., p. 130. C'est à la partie qui conteste la décision de la Commission qu'il appartient de démontrer que la Commission n'a pas examiné toute la preuve lorsqu'elle a rendu sa décision. Roses, Inc. v. United States, 720 F. Supp., p. 185; Rhone Poulenc, S.A. v. United States, 592 F. Supp., p. 1326. Il n'y a donc pas lieu de présumer que l'on a fait fond sur toute l'information versée au dossier, si ce n'est sur celle qui est expressément mentionnée par la majorité et par le commissaire Lodwick dans leurs opinions respectives.

Il n'est pas inhabituel que les données d'une enquête soient parfois contradictoires. En fait, les parties ont presque toujours des opinions opposées quant à l'importance de telle ou telle donnée, même lorsque les données elles-mêmes ne sont pas contestées. C'est à la Commission qu'il appartient de décider du poids à donner à chaque facteur, ainsi que d'évaluer les données recueillies et de faire le tri parmi les données contradictoires. P. ex., Copperweld Corp. v. United States, 682 F. Supp., p. 562; Rapport no 249 du Sénat, 96e Congrès, 1ère session 88 (1979). Cette fonction permet à la Commission, entre autres, d'accepter, de rejeter ou de nuancer la preuve présentée par les parties, laquelle (comme dans le dossier dont nous sommes saisis) sera normalement contradictoire, en plus d'être intéressée.<sup>61</sup> Pour autant que la majorité et le commissaire Lodwick aient effectué un choix juste parmi les données contradictoires du dossier, le fait que telles données puissent donner lieu à d'autres choix dans un nouvel examen est sans importance. Voir la discussion supra.

Il est vrai que certaines des données, relatives aux prix, qui sont fournies par une source ne concordent pas avec les données correspondantes d'autres sources et, comme l'ont toutes deux noté la Commission et Algoma, les données fournies par les fabricants de rails ne concordent pas avec celles qu'ont fournies les chemins de fer des États-Unis. Mémoire de la Commission, p. 17; Mémoire d'Algoma, p. 21. Même si l'on présume que toutes les allégations factuelles de l'intervenante sont exactes (ce que conteste les appelantes), son mémoire ne fait rien de plus que démontrer ce sur quoi toutes les parties s'entendent déjà: qu'il existe, dans ces enquêtes, des séries de données incompatibles en ce qui touche la fixation des prix. P. ex., Mémoire de Bethlehem, p. 28. Ce fait, toutefois, ne suffit pas

---

<sup>61</sup> Cela est confirmé par le critère d'examen que le groupe spécial doit appliquer.

Le critère de la preuve substantielle libère le groupe spécial de la tâche fastidieuse et difficile qui consiste à apprécier la preuve, il prend acte de la perspicacité du tribunal administratif et il favorise l'application uniforme de la loi. Alberta Pork Producers' Marketing Board v. United States, 669 F. Supp., p. 449, citant Consolo v. Federal Maritime Commission, 383 U.S., p. 620. Voir également Empire Plow Co. v. United States, 675 F. Supp., p. 1351.



pour prouver que la faveur accordée à telles données plutôt qu'à telles autres est juridiquement erronée.<sup>62</sup> Le fait que l'intervenante puisse

indiquer au dossier des éléments de preuve différents de ceux dont s'autorise la décision de la Commission et imaginer d'autres arguments justes à l'appui d'une décision contraire n'est ni surprenant ni convaincant. Il n'appartient pas à un groupe spécial de décider que, s'il était la Commission, il aurait rendu la même décision en se rapportant aux mêmes éléments de preuve.

Matsushita Electric Industrial Co. v. United States, 750 F.2d, p. 936. Voir également 28 U.S.C. § 2639(a)(1).

La Commission a eu raison de faire fond sur les données fournies par les chemins de fer, d'autant plus qu'elle était au courant des divergences entre les données à elle présentées et qu'elle s'est efforcée d'obtenir des éclaircissements. Par exemple, dans ses questionnaires, la Commission demandait des données précises sur les prix, selon des conditions uniformes, et elle demandait également des données sur les coûts de transport et sur les modalités de livraison pour chaque opération. P. ex., Document de conférence 42.22, p. 41; Document de conférence 42.26, p. 26. Des renseignements analogues figuraient dans le rapport interne présenté à la Commission. Document de conférence no 45, p. 36-37. Ces mêmes questions furent débattues au cours de l'audition, et elles ont été la source de questions aux parties.<sup>63</sup> Document public no 140, p. 52-55, 82-85, 143-44, 147-48.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Dans un argument de même nature, Bethlehem suppose que les chemins de fer américains et Algoma sont encouragés à rapporter de manière inexacte les données sur les prix, pour fausser ainsi les résultats de l'enquête de la Commission. Mémoire d'Algoma, p. 10. L'intérêt propre d'une partie détermine la crédibilité de cette partie, et la crédibilité de la preuve testimoniale ou littérale est l'affaire de la Commission. Metallwerken Nederland B.V. v. United States, 728 F. Supp., p. 746; American Permac, Inc. v. United States, 656 F. Supp., 1228, 1233 (CIT 1986), confirmé par 831 F.2d 269 (Fed. Cir. 1987), accréditation rejetée par 485 U.S. 901 (1988). L'intervenante n'indique aucun fait au dossier, autre que l'intérêt propre des parties déclarantes, qui laisse entendre que la Commission a rendu des décisions viciées en droit pour ce qui est de la crédibilité. L'intérêt des parties déclarantes ne suffit pas pour autoriser une telle conclusion.

La suggestion de l'intervenante est une arme à double tranchant. De la même façon que les chemins de fer peuvent avoir un intérêt à fausser les données afin de conserver leur accès aux produits canadiens, les fabricants nationaux ont, eux aussi, tout intérêt, et davantage encore, à leur refuser cet accès ou à rendre cet accès plus coûteux (ne serait-ce que sur le plan administratif). Si la nature intéressée des données et des témoignages était décisive, il faudrait que le groupe spécial ignore les données de l'intervenante au moins dans la même mesure qu'elle devrait ignorer celles des chemins de fer.

<sup>63</sup> Dans sa réponse, l'intervenante a fait état des coûts de transport aux divers points de livraison pour elle-même et les autres fabricants. Document de conférence no 25, p. 25-26.

<sup>64</sup> Quant aux faits précis des enquêtes concernées, étant donné les efforts faits par la Commission pour obtenir des données comparables, étudier les écarts entre les données et obtenir des éclaircissements, il n'est pas nécessaire au groupe spécial de se demander si la Commission est tenue de procéder à une enquête minutieuse ou si elle a violé cette obligation. Comparer par exemple Atlantic Sugar, Ltd. v. United States, 744 F.2d 1556, 1561 (Fed. Cir. 1984); Mitsubishi Electric Corp. v. United States, 500 F. Supp. 538, 564 (CIT 1988),  
(à suivre...)

L'argument, évoqué supra, selon lequel la majorité a omis de considérer les données visées dans les tableaux 29 et 30 n'est pas convaincant parce que l'on n'a pas démontré que l'omission de mentionner ou de discuter les données dans une opinion constitue une erreur. Le silence de la majorité ne peut donc être assimilé à une erreur d'examen. En second lieu, la décision de la Commission ne dépend pas de l'appréciation de la preuve, mais plutôt du bon jugement de la Commission... eu égard à la preuve présentée. Matsushita Electric Industrial Co., Ltd. v. United States, 750 F.2d, p. 933. Dans le même sens, Empire Plow Co. v. United States, 675 F. Supp., p. 1351; Manufacturas Industriales de Noçales, S.A. v. United States, 666 F. Supp., 1562, 1567 (CIT 1987). ~Toutefois, ni la loi applicable ni son historique n'oblige la Commission à adopter telle ou telle analyse lorsque le marché comprend plusieurs segments.~ Copperweld Corp. v. United States, 682 F. Supp., p. 566. Les diverses comparaisons de prix qui figurent dans l'ensemble du dossier, et le volume relativement modeste des ventes que traduisent les données des tableaux 29 et 30, ne suffisent pas pour que la majorité soit tenue juridiquement de conclure à une sous-enchère importante.<sup>65</sup>

D'autres aspects appuient le choix que semble avoir fait la Commission en ce qui concerne les données. D'abord, les données fournies par les fabricants (américains et canadiens) présentent des écarts, tandis que celles qui sont fournies par les acheteurs sont uniformes. Mémoire de Sydney, p. 24. En réalité, comme le fait remarquer Algoma, il y a des incohérences dans les déclarations de l'intervenante elle-même en ce qui concerne la façon dont elle fixe le prix des rails d'acier. Mémoire d'Algoma, p. 12-13. En second lieu, les sources des données de l'une des parties touchant les prix peut mettre en doute la fiabilité de certaines de ces données. Voir le mémoire d'Algoma, p. 11.

En l'absence d'une preuve convaincante que le choix, fait par la Commission, des données à utiliser était juridiquement erroné, ou simplement non justifié par une preuve substantielle, le groupe spécial ne saurait dire que la Commission était mal fondée à s'en remettre à certaines informations de préférence à d'autres.

---

<sup>64</sup>(...suite)

avec Wieland Werke, AG v. United States, 718 F. Supp. 50, 60 (CIT 1989); Timken Co. v. United States, 630 F. Supp. 1237, 1337-38 (CIT 1986); Budd Co., Railway Division v. United States, 507 F. Supp., 997, 1000 (CIT 1980). Voir de façon générale Hercules, Inc. v. United States, 673 F. Supp., p. 482.

Le groupe spécial reconnaît que les enquêtes antidumping et les enquêtes de procédure compensatrice doivent répondre à des contraintes de temps. Le groupe spécial remarque que la fonction du personnel de la Commission est de recueillir l'information, de la compléter, de l'analyser et de la présenter à temps à la Commission et aux parties pour qu'elle facilite le débat et la décision. Il semble que les écarts entre les données relatives au prix étaient connus suffisamment à l'avance pour que le personnel procède à un examen plus approfondi au cours des enquêtes, mais le groupe spécial n'a rien pu trouver au dossier qui fasse état d'un examen des écarts en question, encore moins d'une volonté de faire concorder les données contradictoires sur les prix en ce qui concerne telle ou telle vente.

<sup>65</sup> Il convient de répéter qu'aucun facteur n'est concluant à lui seul dans une décision de la Commission, voir discussion supra, de telle sorte que, même s'il y avait sous-enchère importante, un tel facteur (à lui seul ou combiné aux autres données du dossier) n'obligerait pas nécessairement la Commission à conclure à un préjudice en raison des importations déloyales.

**F. La Commission doit-elle tenir compte des marges de dumping ou de subventionnement dans une industrie prétendument sensible au prix?**

Il est allégué que la majorité a erré dans son analyse du volume des importations et dans la part de marché occupée par les importations provenant du Canada, parce qu'elle n'a pas tenu compte des marges de dumping et de subventionnement, et parce qu'elle n'a pas jugé ~importants~ leurs effets sur le volume des importations et sur le chiffre d'affaires. Mémoire de Bethlehem, p. 33 et suivantes. La sensibilité-prix attribuée aux rails d'acier rendrait l'erreur d'autant plus flagrante. Ainsi, l'intervenante voudrait obliger la Commission à tenir compte des marges de dumping et de subventionnement lorsqu'il s'agit de produits sensibles au prix. Voir le mémoire de Bethlehem, p. 34.

Ni dans l'opinion majoritaire ni dans l'opinion du commissaire Lodwick, on ne dit que l'industrie des États-Unis était sensible au prix.<sup>66</sup> Ni la majorité ni le commissaire Lodwick n'ont trouvé, comme ils auraient dû le faire, selon l'intervenante, que des différences mineures de prix feront qu'il y aura vente ou non.<sup>67</sup> Mémoire de Bethlehem, p. 34.

La loi oblige la Commission à examiner les effets des importations sur le volume, sur les prix et sur l'industrie intérieure; la Commission n'est pas tenue d'examiner les effets du dumping ou du subventionnement, ni leur ampleur. 19 U.S.C. §§ 1677(7)(B) et (C). La Commission peut tenir compte des marges de dumping ou de subventionnement comme d'un autre facteur économique. 19 U.S.C. § 1677(7)(B). Le droit des États-Unis est clair sur ce point: la Commission n'est pas tenue de tenir compte des marges de dumping et de subventionnement,<sup>68</sup> et l'on a même jugé à maintes reprises que la Commission a le droit de tenir compte de la marge de dumping ou de subventionnement, mais sans y être tenue. Algoma Steel Corp. v. United States, 688 F. Supp. 639, 645 (CIT 1988), confirmé par 865 F.2d 240 (Fed. Cir. 1989) (~le Congrès n'a tout simplement pas ordonné à la Commission de dire carrément si le dumping cause un préjudice.); Copperweld Corp. v. United States, 682 F. Supp., p. 564 (la prise en considération des marges n'est ni imposée, ni requise); Hyundai Pipe Co. v. U.S. International Trade Commission, 670 F. Supp., 357, 360 (CIT 1987) (~le Congrès n'a pas demandé que l'on procède à une analyse des marges.); Maine Potato Council

---

<sup>66</sup> Aucune des parties ne nous a donné une définition de l'expression ~sensible au prix~, et il ne semble pas s'agir ici d'une expression consacrée.

<sup>67</sup> On ne saurait tirer une telle conclusion du fait que les rails sont habituellement achetés au moyen de plusieurs appels d'offres lancés par l'acheteur auprès de plusieurs fabricants. Il est sans doute vrai qu'une succession d'appels d'offres peut faire baisser les prix proposés par les soumissionnaires, mais cela ne signifie pas nécessairement que des différences mineures de prix font qu'une vente sera conclue. Cela est vrai en particulier ici, parce que l'on n'a pas expliqué ce en quoi consiste une différence mineure aux yeux des acheteurs, et parce que le dossier fait état de l'importance de facteurs autres que les prix dans l'industrie des rails.

<sup>68</sup> La seule exception à cette règle générale, c'est que la Commission est tenue de considérer la nature d'une subvention, s'il y en a une, dans son analyse de la menace de préjudice. 19 U.S.C. § 1677(7)(F)(i)(I).

v. United States, 613 F. Supp., p. 1241-43. Pour aucune de ces décisions, l'issue ne tenait à la question de savoir si l'industrie concernée était ou non sensible au prix.

Supposons, pour les besoins du débat, que nous sommes ici en présence d'une industrie sensible au prix. Aucun argument juridique n'a été avancé à l'appui de la proposition selon laquelle les marges de dumping et de subventionnement doivent, comme exception aux règles ci-dessus, être prises en considération dans cette industrie. Le groupe spécial n'a quant à lui découvert aucun argument juridique semblable. Le groupe spécial refuse de s'écarter des principes ci-dessus et n'est pas disposé non plus à créer une règle qui obligerait la Commission à tenir compte des marges de dumping et de subventionnement dans les industries sensibles au prix. Le groupe spécial serait malvenu à établir une telle règle quand les tribunaux des États-Unis et le Congrès ne l'ont pas fait. Voir Bingham & Taylor Division, Virginia Industries, Inc. v. United States, 815 F.2d, p. 1487; Copperweld Corp. v. United States, 682 F. Supp., p. 564.

La question des marges relève en premier lieu de la Commission, si la Commission choisit de considérer l'effet des marges en même temps que les autres critères de sa décision, et si l'examen des marges est pertinent à l'analyse et à la décision. La majorité et le commissaire Lodwick ont choisi de ne pas s'en rapporter aux marges et, d'après la loi et la jurisprudence, supra, ils avaient le droit de ne pas le faire.

On a fait valoir néanmoins que les marges de dumping et de subventionnement constituent un facteur nécessaire dans ces enquêtes, parce que, en l'absence de dumping ou de subventionnement, il n'y aurait pas d'importations du Canada, ce qui aurait des effets bénéfiques, quant au volume et au prix, sur l'industrie des États-Unis. Ces arguments nonobstant, il est loin d'être évident que, sans les marges de dumping et de subventionnement, le produit importé serait, en raison de son prix, évincé du marché des États-Unis. Les complexités des marchés et des prix internationaux ne garantissent pas que les prix des importations augmenteraient, encore moins qu'ils augmenteraient du plein montant du dumping ou du subventionnement. Par exemple, on peut éliminer ou réduire les marges de dumping en diminuant le prix sur le marché intérieur sans modifier le prix aux États-Unis et donc sans modifier le volume des ventes aux États-Unis. On peut recourir aux subventions à des fins autres que l'abaissement du prix à l'exportation, et donc les subventions peuvent avoir peu d'effet, sinon aucun, sur le prix pratiqué aux États-Unis ou sur le volume des exportations vers les États-Unis. Par conséquent, le volume des importations ne peut dépendre des marges de dumping et de subventionnement, mais dépend plutôt de l'ensemble des faits d'une enquête. C'est donc une question réservée à la Commission.

Pour les raisons données supra, le groupe spécial ne peut juridiquement en conclure que, sans les marges de dumping et de subventionnement, le produit canadien serait évincé du marché des États-Unis. Ni la majorité ni le commissaire Lodwick n'ont tiré la conclusion demandée, et il était en leur pouvoir d'en décider ainsi. Il n'est donc pas nécessaire que le groupe spécial s'attache à déterminer le chiffre d'affaires prétendument perdu par l'industrie intérieure en raison de la présence des importations visées.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Les incidences, quant au prix, de la suppression des importations en dumping et des importations subventionnées du marché des États-Unis sont rendues plus (à suivre...)

Finale­ment, même si l'on suppose que, sans les marges de dumping et de subventionnement, les importations seraient évincées du marché des États-Unis, cela ne signifie pas nécessairement que les effets de telles importations sont ~importants~, voir 19 U.S.C. § 1677(7)(C), au plan du volume et de la valeur des importations visées et au plan de la pénétration du marché. Le fait que, dans certaines enquêtes antérieures de la Commission, on a jugé important un petit volume d'importations et qu'on l'a considéré, avec d'autres facteurs, comme une cause de préjudice important, n'oblige pas à tirer la même conclusion ici. D'abord, la simple présence d'importations ne suffit pas pour dire que l'industrie subit un préjudice important. Voir discussion supra. Ensuite, chaque enquête doit être considérée comme un cas d'espèce.

Les décisions de la Commission doivent reposer sur une évaluation impartiale des facteurs, eu égard à la situation économique particulière de chaque produit et de chaque industrie visé par l'enquête.

Alberta Pork Producers' Marketing Board v. United States, 669 F. Supp., p. 461. Dans le même sens, Citrosuco Paulista, S.A. v. United States, 704 F. Supp., p. 1087-88; Asociacion Colombiana de Exportadores de Flores v. United States, 693 F. Supp., p. 1169 n.5; Armstrong Brothers Tool Co. v. United States, 489 F. Supp., 269, 279 (Cust. Ct. 1980), confirmé par 626 F.2d 168 (CCPA 1980). Le fait que la Commission a tiré des conclusions fondées sur son évaluation de l'ensemble du dossier dans d'autres enquêtes ne l'oblige pas à tirer des conclusions identiques dans d'autres espèces, même lorsqu'un élément d'information est similaire. Maine Potato Council v. United States, 613 F. Supp., p. 1244 n.7; Armstrong Brothers Tool Co. v. United States, 483 F. Supp., p. 328.

#### **G. Conclusions**

Le groupe spécial a examiné avec soin et minutie l'opinion de la majorité et l'opinion du commissaire Lodwick, la preuve présentée par les parties au cours de leurs exposés devant le groupe spécial ainsi que la preuve invoquée dans les opinions, enfin l'argumentation des parties. Il n'a pas été démontré que la majorité ou le commissaire Lodwick ont commis des erreurs de droit lorsqu'ils ont cherché à savoir si un préjudice important résultait effectivement des importations en dumping et des importations subventionnées de nouveaux rails d'acier en provenance du Canada. De plus, on n'a pas démontré que telle ou telle conclusion ou analyse factuelle n'est pas appuyée par une preuve substantielle figurant au dossier. 28 U.S.C. § 2639(a)(1). Le groupe spécial confirme donc les décisions de la majorité et du commissaire Lodwick, selon lesquelles le préjudice important, s'il en est, ne résulte pas des importations visées. Par conséquent, est CONFIRMÉE la décision de la Commission selon laquelle le préjudice souffert par une industrie des États-Unis ne résulte pas des importations visées.

---

<sup>69</sup>(...suite)

complexes par la présence d'importations de rails d'acier en provenance de pays tiers. Les prix des importations provenant de ces pays tiers peuvent restreindre l'aptitude de l'industrie intérieure à augmenter les prix après la suppression des importations déloyales du marché des États-Unis.

## VIII. QUESTIONS DE PROCÉDURE

### A. Caractère théorique de la contestation de Bethlehem

Le mémoire de Bethlehem du 30 janvier 1990 (~Mémoire de Bethlehem Steel Corporation en vue d'obtenir jugement sur sa plainte~) a fait l'objet de requêtes en rejet de la part d'Algoma, de la part de Sydney et de la part de la Commission. Celles-ci ont fait valoir que, comme Bethlehem l'a emporté devant la Commission, elle n'avait pas l'intérêt requis pour contester indépendamment la décision de la Commission.<sup>70</sup> Les requêtes furent rejetées.

Dans son opposition au mémoire de Bethlehem, la Commission propose de nouveau le rejet du mémoire, cette fois pour le motif que les points soulevés dans ce mémoire sont devenus théoriques. Reconnaisant le rejet de sa requête antérieure, la Commission déclare que

l'évolution des circonstances justifient un deuxième regard sur l'intérêt de Bethlehem pour agir. Autrefois, Bethlehem soutenait avoir été préjudiciée par la prétendue omission de la Commission de rendre une décision positive en matière de préjudice, mais elle ne peut aujourd'hui alléguer un préjudice qui peut être réparé par le groupe spécial, parce que des événements survenus depuis ont rendu théorique sa seule véritable allégation de préjudice.

Mémoire de la Commission, p. 3. Nous en inférons que la Commission ne demande pas une nouvelle audition de sa requête antérieure,<sup>71</sup> mais plutôt qu'elle allègue pour son rejet de nouveaux motifs fondés sur des événements qui se sont produits depuis le rejet de la première requête. Ces événements sont la certification de faits (exposés dans les

---

<sup>70</sup> De façon générale, la doctrine de l'intérêt pour agir se rapporte à l'intérêt du plaideur dans l'objet du litige, non à l'objet du litige. Considéré dans sa forme actuelle, l'intérêt pour agir concerne la question de savoir si un plaideur a un enjeu suffisant dans le litige (c'est-à-dire ses droits ou obligations seront-ils sensiblement modifiés, ou bien la décision rendue ne présentera-t-elle pour lui qu'un intérêt théorique) et s'il est simultanément encouragé à faire valoir pleinement son point de vue devant les tribunaux. Le critère de l'intérêt pour agir est exprimé ainsi dans une affaire importante:

Les appelants ont-ils montré qu'ils ont dans le résultat du litige des intérêts à ce point personnels que se trouve garantie une opposition véritable, par ailleurs indispensable au raffinement des questions dont le tribunal est tellement tributaire pour la compréhension d'aussi difficiles questions constitutionnelles?

Baker v. Carr, 369 U.S. 186, 204 (1969).

<sup>71</sup> Une nouvelle audition n'est pas un moyen de mettre de nouveau une question en litige, et une décision antérieure ne sera pas remise en cause à moins qu'elle ne soit manifestement erronée. RSI (India) Pvt., Ltd. v. United States, 688 F. Supp. 646, 647, citant United States v. Gold Mountain Coffee, Ltd., 601 F. Supp., 212, 214 (CIT 1984), citant à son tour Ouigley & Manard, Inc. v. United States, 496 F.2d 1214 (CCPA 1974). Une erreur manifeste est un vice qui entache les procédures antérieures, par exemple: (i) une erreur ou une irrégularité commise dans l'instance initiale, (ii) un vice flagrant de la preuve et (iii) la découverte de nouveaux éléments de preuve importants qui étaient inconnus au moment de l'instance initiale. Bomont Industries v. United States, 720 F. Supp. 186, 188 (CIT 1989); North American Foreign Trading Corp. v. United States, 607 F. Supp. 1471, 1473 (CIT 1985), confirmé par 783 F.2d 1301 (Fed. Cir. 1986), et la jurisprudence y citée. La Commission n'a cité aucun aspect de l'instance antérieure qui puisse nous obliger à nous demander s'il y a lieu de procéder à une nouvelle audition.

déclarations assermentées d'Algoma) qui n'avait pas été déposée au moment des premières requêtes. Dossier no 293 du groupe spécial.

Bethlehem allègue que le groupe spécial ne devrait pas de nouveau aborder la question parce que le principe de l'autorité de la chose jugée<sup>72</sup> interdit de statuer de nouveau sur une question déjà tranchée, sauf si des circonstances spéciales le justifient. Contre-mémoire de Bethlehem, p. 4, citant Arizona v. California, 460 U.S. 605, 619 (1983). Bethlehem allègue l'absence de circonstances spéciales dans la présente espèce.

Le principe de l'autorité de la chose jugée empêcherait en principe l'examen de requêtes successives en rejet, mais les faits exposés dans la déclaration assermentée attestent un changement des circonstances: tous les nouveaux rails d'acier d'Algoma qui sont entrés aux États-Unis entre le 13 mars 1989 et le 20 septembre 1989 ont été liquidés.<sup>73</sup>  
<sup>74</sup> Dossier no 293 du groupe spécial. Les faits cités dans la déclaration assermentée n'étaient pas connus du groupe spécial au moment de la première décision et n'étaient pas nécessaires dans l'argumentation ou la décision touchant l'intérêt de Bethlehem pour agir.

L'importance de la liquidation tient au fait que les articles importés deviennent à différentes dates assujettis à des droits antidumping et à des droits compensateurs, selon que, d'après la Commission, ils causent un préjudice actuel ou une menace de préjudice. Si la Commission juge qu'ils causent un préjudice actuel, les articles sont assujettis à des droits antidumping et à des droits compensateurs à compter de la décision préliminaire du Département du Commerce.<sup>75</sup> 19 U.S.C. §§ 1671e(b)(1) et 1671b(d)(1) (droits compensateurs) et 19 U.S.C. §§ 1673e(b)(1) et 1673b(d)(1) (droits antidumping). Si la Commission juge qu'ils constituent une menace de préjudice, les articles sont alors assujettis à des droits antidumping et à des droits compensateurs à compter de la

---

<sup>72</sup> ~Dans son sens ordinaire, le principe de l'autorité de la chose jugée signifie que, lorsqu'un tribunal tranche un point de droit, sa décision doit continuer de faire autorité aux étapes subséquentes de la même instance.~ Arizona v. California, 460 U.S. 605, 618 (1983) (citations omises).

<sup>73</sup> Une déclaration assermentée contenant les mêmes affirmations factuelles relativement aux exportations de Sydney vers les États-Unis fut déposée à une date antérieure.  
Personne n'a contesté les faits allégués dans les déclarations assermentées. Ils sont donc présumés véridiques.

<sup>74</sup> La liquidation s'entend de la mesure administrative finale par laquelle des droits (droits ordinaires et droits spéciaux tels que les droits antidumping) sont établis de façon concluante, puis perçus, après quoi le dossier relatif à l'importation visée est clos. La liquidation est finale. Après qu'elle s'est produite, l'article importé qui fait l'objet de cette liquidation ne peut être frappé de nouveaux droits. Voir Zenith Radio Corp. v. United States, 710 F.2d 806, 810 (Fed. Cir. 1983); American Spring Wire Corp. v. United States, 578 F. Sup., 1405 (CIT 1984).

<sup>75</sup> Les importations qui constituent une menace de préjudice et qui, sans une suspension de la liquidation, auraient entraîné une décision de préjudice important sont assujetties à des droits antidumping et à des droits compensateurs à compter de la date de la décision préliminaire du Département. 19 U.S.C. §§ 1671d(b)(1) et 1673d(b)(1).

publication de l'avis de la décision finale de la Commission dans le Federal Register. 19 U.S.C. § 1671e(b)(2) (droits compensateurs) et 19 U.S.C. § 1673e(b)(2) (droits antidumping).

La décision préliminaire du Département, dans l'enquête de procédure compensatrice, a été publiée le 2 mars 1989, et la décision préliminaire touchant l'enquête antidumping a été rendue le 6 mars 1989. 54 Fed. Reg. 8784 (le 2 mars 1989) et 54 Fed. Reg. 10393 (le 13 mars 1989), respectivement. L'avis de la décision finale de la Commission a été publié le 20 septembre 1989. 54 Fed. Reg. 38751. Pour ces enquêtes, les droits sont donc en vigueur au 20 septembre 1989. Si Bethlehem l'avait emporté au chapitre du préjudice actuel, les importations seraient soumises à des droits à compter de mars 1989 plutôt qu'à compter de septembre 1989.

Selon la législation douanière des États-Unis, la liquidation des entrées est finale; une fois liquidées les entrées de la marchandise, elles échappent aux droits antidumping ou compensateurs qui ne leur ont pas été appliqués. United States Steel Corp. v. United States, 792 F.2d 1101 (Fed. Cir. 1986); Zenith Radio Corp. v. United States, 710 F.2d, p. 810; Nuove Industrie Elettriche di Legano S.p.A. v. United States, Slip Op. 90-51 (C.I.T., le 1er juin 1990); American Spring Wire Corp. v. United States, 578 F. Supp. 1405 (CIT 1984).

Une fois que la liquidation a eu lieu, il n'y a rien que l'on puisse faire pour réparer le préjudice prétendument subi par l'industrie des États-Unis parce que les entrées en question échappent dès lors au groupe spécial. United States Steel Corp. v. United States, 792 F.2d, p. 1101. Aux fins du groupe spécial, le différend entre les parties est effectivement vidé parce que le groupe spécial ne peut façonner une ordonnance qui aurait l'effet d'autoriser ou d'imposer la collecte de droits antidumping et de droits compensateurs, ou les deux, sur des entrées qui ont été liquidées. Voir National Corn Growers Association v. Baker, 840 F.2d 1547, 1553 (Fed. Cir. 1988); Sunco Steel Tube Division, Ferrum, Inc. v. United States, 698 F. Supp. 927, 932 (CIT 1988). Donc, même si Bethlehem avait réussi à faire casser les conclusions factuelles et juridiques auxquelles en sont arrivés la Commission ou les commissaires, aucun de ses droits substantifs ne serait modifié par le résultat de la présente révision.

Il ne peut y avoir lieu à révision par un groupe spécial que lorsque le groupe spécial peut redresser le préjudice subi par une partie. Voir Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, ch. 19, art. 1904:3 (le groupe spécial doit appliquer les principes juridiques généraux) et art. 1911 (les principes juridiques généraux comprennent le principe dit mootness). Voir également Iron Arrow Honor Society v. Heckler, 464 U.S. 67, 70 (1983); Simon v. Eastern Kentucky Welfare Rights Organization, 426 U.S. 26, 38 (1976). Comme les parties ne peuvent faire état, quant à l'issue du différend, d'un intérêt qui soit du ressort des tribunaux, la question est théorique et un débouté s'impose. Voir Murphy v. Hunt, 455 U.S. 478, 481 (1982); Powell v. McCormack, 395 U.S. 486, 496 (1969).<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup>

Vu les dates indiquées dans la déclaration assermentée d'Algoma, il est possible que certaines des entrées de nouveaux rails d'acier d'Algoma, effectuées entre le 2 mars et le 13 mars 1990, n'aient pas été liquidées. Aucune partie n'a toutefois fait une telle allégation. De plus, l'existence d'entrées non liquidées n'est pas pertinente puisque la décision par laquelle la Commission conclut à l'absence d'un préjudice a été maintenue supra.

(à suivre...)



## **B. Caractères théoriques des requêtes en rejet et en suspension**

L'ordonnance rendue par le groupe spécial le 2 avril 1990 donnait à Bethlehem la possibilité soit de préparer une nouvelle version publique de son mémoire, soit d'expliquer en quoi les passages supprimés de certaines pages de la version publique du mémoire constituaient des renseignements commerciaux confidentiels (c'est-à-dire des renseignements soustraits à la divulgation), donnant lieu ainsi à une version expurgée du mémoire.<sup>77</sup> Bethlehem répondit en déposant une lettre respectueuse où elle disait qu'à son avis, les renseignements enlevés de la version publique de son mémoire étaient des renseignements commerciaux confidentiels. Par la suite, Sydney proposa que le mémoire soit radié pour défaut de conformité avec l'ordonnance du 2 avril 1990. A son tour, Bethlehem proposa que soit suspendue l'ordonnance du groupe spécial du 2 avril 1990.

Les questions de fond soulevées dans le mémoire de Bethlehem sont devenues théoriques en raison de la liquidation des entrées, parce que le groupe spécial ne pourrait accorder aucun redressement complémentaire à Sydney, même si la requête en rejet déposée par Sydney était accueillie. De plus, la décision de la Commission selon laquelle les importations visées n'ont pas pour effet de causer un préjudice important a été confirmée. La requête en rejet est devenue théorique et doit donc être rejetée.<sup>78</sup> La requête en suspension de l'ordonnance du groupe spécial est, elle aussi, devenue théorique en raison des mêmes événements, et elle est donc rejetée.

---

<sup>76</sup>(...suite)

<sup>77</sup> Cette ordonnance semble avoir conduit les parties à se demander si le groupe spécial s'était déclaré compétent pour statuer sur le caractère exclusif ou non de tel ou tel renseignement et pour ordonner, le cas échéant, la publication de celui-ci. Cette compétence a été contestée par la Commission. La confusion n'est pas justifiée.

D'abord, le groupe spécial n'a pas tranché la question de sa compétence en la matière parce qu'il n'a pas ordonné la divulgation d'un quelconque renseignement. Le groupe spécial a plutôt exercé son pouvoir de contrôler les procédures engagées devant lui et d'accélérer la résolution des questions soulevées dans les délais impartis au groupe spécial pour rendre ses décisions.

Deuxièmement, l'ordonnance du groupe spécial n'imposait pas la divulgation de renseignements dont le caractère exclusif était en litige. Bethlehem a eu l'occasion d'expliquer pourquoi, à son avis, chacun des éléments contestés de l'information était considéré comme renseignement commercial exclusif. Bethlehem aurait pu, ce faisant, se conformer intégralement à l'ordonnance.

<sup>78</sup> Par conséquent, le groupe spécial ne décide pas si tel ou tel renseignement supprimé de la version publique du mémoire de Bethlehem constituait un renseignement public plutôt qu'un renseignement commercial confidentiel. Toutefois, il y a lieu de croire que la suppression de certains passages est sans doute abusive. Il ne s'agit en effet que d'arguments et de commentaires généraux sur le dossier. Par ailleurs, il est douteux que soient des renseignements commerciaux confidentiels les noms et les citations des décisions publiées, rendues par les tribunaux qui ont statué sur la légalité des décisions de la Commission. Les arguments avancés pour dire qu'il s'agirait de renseignements confidentiels ne semblent pas convaincants.

**IX. DISSIDENCES DU MEMBRE GOTTLIEB SUR LA QUESTION SUIVANTE: LA DÉCISION DE LA MAJORITÉ SELON LAQUELLE UNE INDUSTRIE DES ÉTATS-UNIS EST MENACÉE D'UN PRÉJUDICE IMPORTANT EST-ELLE ÉTAYÉE PAR UNE PREUVE SUBSTANTIELLE CONTENUE AU DOSSIER, ET EST-ELLE AUTREMENT CONFORME AU DROIT?**

Le groupe spécial tire sa compétence de l'article 1904 de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (l'ALE). Aux termes de l'article 1904(2) de l'ALE, la compétence du groupe spécial se limite à déterminer si une décision finale en matière de droits antidumping ou compensateurs rendue par une autorité compétente chargée de l'enquête est conforme à la législation sur les droits antidumping ou les droits compensateurs de la partie importatrice. Le groupe spécial doit donc se demander si la décision de l'International Trade Commission des États-Unis (la Commission, ou l'ITC) est conforme aux droits des États-Unis.

La compétence du groupe spécial se limite à approuver ou à désavouer une décision final existante. Comme le prévoit l'article 1904(8) de l'ALE, Le groupe spécial doit, après avoir examiné la décision finale de la Commission, choisir entre deux conclusions seulement: ~Le groupe spécial pourra maintenir une décision finale ou la renvoyer pour décision qui ne soit pas incompatible avec la décision qu'il aura rendue.~ L'article 1904(11) de l'ALE définit le renvoi comme un renvoi pour décision qui ne soit pas incompatible avec la décision du groupe spécial.

Bien que les pouvoirs du groupe spécial soient étroitement définis et expressément limités (par exemple, le groupe spécial n'a pas de pouvoir en matière d'injonction ou d'outrage), l'ALE et la législation pertinente des États-Unis prévoient que, au plan juridique, le groupe spécial agit en lieu et place du Tribunal de Commerce international des États-Unis lorsqu'il examine la légalité des décisions rendues par la Commission en matière de préjudice.

Le groupe spécial a donc, en vertu du droit des États-Unis, le même pouvoir décisionnel que les tribunaux des États-Unis. L'ALE prévoit, en son article 1094(1), que, s'agissant des décisions finales en matière de droits antidumping et compensateurs, les parties substitueront à l'examen judiciaire une procédure d'examen par des groupes spéciaux binationaux. L'ALE prévoit également que toute décision rendue par un groupe spécial aura force obligatoire pour les États-Unis. ALE, article 1904(9).

L'ALE oblige donc les États-Unis à se conformer à une décision de groupe spécial, décision qui est substituée à l'examen judiciaire effectuée par les tribunaux nationaux. La législation américaine de mise en oeuvre de l'ALE prévoit l'observation intégrale de cette obligation internationale. Cette législation ajoute au droit des États-Unis une nouvelle disposition intitulée ~exécution des obligations internationales aux termes de l'article 1904~, et prévoyant à l'endroit pertinent que, après renvoi par un groupe spécial, la Commission doit, dans le délai indiqué par le groupe spécial ou le comité, prendre des mesures non incompatibles avec la décision du groupe spécial. 19 U.S.C. § 1516a(g)(7)(A). Ainsi, en vertu du droit des États-Unis, la Commission a le devoir d'appliquer la décision du groupe spécial.

Pour l'examen des conclusions de la Commission, l'article 1904(3) de l'ALE prévoit que le groupe spécial

appliquera les critères d'examen décrits à l'article 1911, ainsi que les principes juridiques généraux qu'un tribunal [des États-Unis] appliquerait à l'examen d'une décision de l'autorité compétente chargée de l'enquête.

ALE, article 1904(3). L'article 1911 de l'ALE définit, quant à lui, les critères d'examen comme ~les critères énoncés à l'article 516A(b)(1)(B) du Tariff Act of 1930, modifié [19 U.S.C. § 1516a(b)(1)(B)].~

(le souligné figure dans le texte)

L'article 516A(b)(1)(B) du Tariff Act of 1930 oblige le groupe spécial à infirmer la décision de la Commission si elle n'est pas étayée par une preuve substantielle ou si elle n'est pas autrement conforme au droit. 19 U.S.C. § 1516a(b)(1)(b) (1988). Dans la définition de ce critère d'examen, le Tribunal de commerce international des États-Unis a déclaré qu'une preuve substantielle est davantage qu'un soupçon de preuve. L'expression s'entend de la preuve pertinente qu'un esprit sensé pourrait juger suffisante à l'appui d'une conclusion. Matsushita Electric Industrial Co. v. United States, 750 F.2d 927, 933 (Fed. Cir. 1984); American Spring Wire Corp. v. United States, 590 F. Supp. 1273, 1276 (CIT 1984), confirmé sous le nom de Armco, Inc. v. United States, 760 F.2d 249 (Fed. Cir. 1988) (citant Universal Camera Corp. v. National Labor Relations Board, 340 U.S. 474, 477 (1951)).

Le critère d'examen est un critère à deux volets:

Pour l'emporter dans le critère de la preuve substantielle, le demandeur doit prouver soit que la Commission a erré en droit, soit que les conclusions de faits de la Commission ne sont pas étayées par une preuve substantielle.

National Association of Mirror Manufacturers, v. United States, 696 F. Supp. 642, 644 (CIT 1988).

Compte tenu de ce qui précède, nous sommes donc dans la même position, en ce qui concerne la présente instance, que le Tribunal de commerce international (CIT), et nous devons appliquer les critères appliqués par la CIT pour savoir si, et dans quelles conditions, une décision de la Commission peut être modifiée ou autrement renvoyée pour être de nouveau examinée.

Je crois comprendre que, d'après la jurisprudence et la pratique de la CIT, une décision de l'ITC sera maintenue à moins que l'on ne découvre certains éléments portant à croire que la décision n'est pas étayée par une preuve substantielle contenue dans le dossier ou bien n'est pas autrement conforme au droit.

Dans la présente espèce, l'ITC a jugé que l'industrie intérieure souffrait un préjudice important, mais que ce préjudice n'était pas le résultat des importations en dumping ou des importations subventionnées. Toutefois, l'ITC jugea ensuite, par une décision partagée de trois contre trois, que les importations en dumping ou les importations subventionnées constituaient une menace de préjudice sensible.

Pour pouvoir conclure à l'existence d'une menace de préjudice, l'ITC doit, aux termes de l'article 1677(7)(F)(i) du titre 19 du Code des États-Unis, tenir compte des critères suivants:

(I) S'il y a eu subvention, l'information qui peut lui être présentée par le Département quant à la nature de la subvention (en particulier l'information permettant de dire si la subvention

constitue une subvention aux exportations 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 d'entraîner 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 telle pénétration prenne des proportions préjudiciables,

(IV) la probabilité que les importations de la marchandise entrent aux États-Unis à des prix qui auront pour effet l'étouffement ou la baisse 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 pour la fabrication de la marchandise dans le pays exportateur,

(VII) les autres tendances défavorables susceptibles d'être démontrées et révélant une probabilité que l'importation (ou la vente pour importation) de la marchandise (qu'elle soit ou non effectivement importée à ce moment-là) sera la cause d'un préjudice actuel,

(VIII) la possibilité d'une réorientation du produit si les installations de production appartenant aux fabricants étrangers ou contrôlées par eux, qui peuvent être employées pour fabriquer des produits sujets à des enquêtes ou à des ordonnances finales aux termes du présent titre, servent également à fabriquer la marchandise visée par l'enquête,

(IX) [dispositions se rapportant aux produits agricoles], et

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

19 U.S.C. § 1677(7)(F)(i).

A l'examen de tels critères, on remarque que l'ITC doit déceler un peu plus qu'une possibilité que les importations en dumping ou les importations subventionnées causent un préjudice. Il faut noter également que, lorsqu'elle examine l'existence d'une menace de préjudice, l'ITC ne doit pas se reposer sur des conjectures. 19 U.S.C. § 1677(7)(F)(ii).

Ces préceptes traduisent bien l'intention du législateur de 1979. Voici ce que dit le rapport du Sénat:

Pour savoir si une industrie des États-Unis est menacée d'un préjudice important, l'ITC examinera les probabilités qu'un préjudice réel se produise. Elle examinera les facteurs économiques qu'elle juge pertinents, ainsi que la situation actuelle et la situation possible au regard de tels facteurs. Lorsque l'ITC conclut à l'existence d'une menace de préjudice, sa décision doit s'autoriser de renseignements qui montrent que la menace est réelle et le préjudice imminent, non de simples suppositions ou conjectures.

Rapport no 96-249 du Sénat, 96e Congrès, 1ère session 88-89 (1979) (le souligné est ajouté). Pour sa part, le Rapport de la Chambre déclare ce qui suit:

En ce qui concerne le critère de la menace de préjudice, l'intention du comité, c'est que la décision positive de l'ITC repose sur une preuve que la menace est réelle et le préjudice imminent, non sur de simples suppositions ou conjectures.

Rapport 96-317 de la Ch. des Rep., 96e Congrès, 1ère session 47 (1979) (le souligné est ajouté).

Cette position est reproduite dans le texte législatif:

(ii) Base de la décision

Lorsque la Commission décide, aux termes du présent titre, qu'une industrie des États-Unis est menacée d'un préjudice, cette décision doit reposer sur la preuve que la menace de préjudice est réelle et que le préjudice lui-même est imminent. La décision ne peut s'autoriser de simples conjectures ou suppositions.

19 U.S.C. § 1677(7)(F)(ii) (le souligné est ajouté).

Il n'existe pas d'interprétation judiciaire du mot ~menace~, mais les critères décrits dans les textes législatifs reflètent ce que l'on trouve à l'article 3 du Code du GATT et en particulier au paragraphe 6, qui se lit ainsi:

6. La conclusion de menace de préjudice doit reposer sur des faits et non simplement sur des allégations, des conjectures ou une lointaine possibilité. Le changement de circonstances pouvant donner lieu à une situation dans laquelle le dumping causerait un préjudice doit être manifestement prévu et imminent.

Code antidumping du GATT de 1979, article 3, § 6 (le souligné est ajouté). Le Code antidumping donne un exemple de cas où une conclusion de menace de préjudice pourrait être justifiée:

Un exemple, mais nullement limitatif, est celui où l'on a raison de croire que, dans un avenir immédiat, augmenteront les importations du produit à des prix de dumping.

Code antidumping de 1979, article 3, paragraphe 6, note 6.

Le soussigné n'est pas convaincu du raisonnement qu'ont suivi les trois commissaires formant la majorité lorsqu'ils ont conclu à l'existence d'une menace de préjudice. Ils utilisent en effet à plusieurs endroits les mots ~peut~ ou ~pourrait~ (voir Nouveaux rails d'acier, Enquêtes nos 701-TA-297 (final) et 731-TA-422 (final), USITC Pub. 2217 (septembre 1989), p. 23-24; Document public 189, p. 23 et 24). Aucun de ces mots n'évoque une menace; ils indiquent simplement une possibilité que quelque chose arrive, ce qui est loin de correspondre, à mon humble avis, aux exigences du texte législatif.

Toutefois, la majorité a effectivement constaté un certain nombre d'activités préjudiciables se rapportant aux marchandises en dumping ou subventionnées, dont les principales étaient les suivantes:

- Augmentation notable des importations (en volume et en valeur);
- Augmentation notable de la part de marché (même si la pénétration du marché pertinent n'était pas importante).

En dépit de la vague formulation de cette constatation, si je devais considérer isolément la conclusion touchant la menace de préjudice, je serais probablement tenté de dire qu'il existait au moins une certaine preuve de la menace de préjudice du fait des importations et que cette preuve suffirait à confirmer la décision, encore que je sois ennuyé par ce qui me semble être une absence de lien ou de causalité entre les importations en dumping ou subventionnées et le préjudice subi par l'industrie intérieure.

Toutefois, ma perplexité s'accroît lorsque je constate que les mêmes faits, ou à peu près, ont conduit la Commission à dire que les importations en dumping ou subventionnées

ne causaient pas en soi un préjudice. La Commission ayant, après une description minutieuse des faits, conclu à l'absence d'un préjudice, il me semble que, pour qu'elle puisse conclure à l'existence d'une menace de préjudice, il lui faut constater l'existence d'un nouvel élément qui soit significatif, un élément qui fasse que des activités non préjudiciables deviendront probablement préjudiciables ou menacent de le devenir.

D'après le dictionnaire, une chose menaçante est une chose qui est probable et imminente. Le Webster's New Twentieth Century Dictionary of the English Language (édition intégrale, deuxième édition, 1977) définit ainsi l'expression: ~Signe par lequel se manifeste un danger ou un mal imminent.~ La définition donnée par The Oxford English Dictionary (Oxford; Clarendon Press, 1961), vol. XI, est semblable: ~Signe par lequel se manifeste un mal imminent.~ (le souligné est ajouté dans les deux cas).

Ce nouvel élément doit s'entendre de l'un ou des deux points suivants:

1. En présence des mêmes activités se rapportant aux marchandises en dumping ou subventionnées, il y a menace de préjudice parce que l'industrie intérieure s'affaiblit; et/ou
2. Lorsque l'état de l'industrie intérieure ne se dégrade pas, les activités se rapportant aux marchandises en dumping ou subventionnées deviennent plus menaçantes en raison d'une nouvelle activité.

Dans la présente espèce, il ne semble pas que l'industrie intérieure s'affaiblit; on laisse même entendre qu'elle prend de la vigueur, même dans le contexte du cycle économique.

Par ailleurs, il ne semble pas y avoir de ~nouvelles~ activités imminentes qui empirent ou rendent plus menaçant l'effet sur l'industrie intérieure. Les commissaires de la majorité qui ont conclu à la menace de préjudice se sont référés aux éléments suivants:

1. une diminution des livraisons sur le marché intérieur canadien;
2. une augmentation de la capacité canadienne inemployée;
3. une augmentation de la production canadienne exportée (avec commercialisation aux États-Unis d'une part croissante de telles exportations);
4. un accroissement, en volume et en valeur, de la part de la consommation apparente des États-Unis qui est occupée par les importations en provenance du Canada;
5. une augmentation des stocks de rails d'acier du Canada aux États-Unis; et finalement
6. une préférence accrue, parmi les chemins de fer de catégorie I des États-Unis, pour les rails de qualité supérieure (importés de plus en plus du Canada).

Cependant, les mêmes activités des fabricants étrangers du produit visé ont conduit ces commissaires à juger que les activités en question n'étaient pas une cause de préjudice pour l'industrie intérieure. Eu égard à cette conclusion, il me semble que pour conclure, avec le même ensemble de faits, à la menace d'un préjudice, il a fallu que l'un ou plusieurs des événements suivants se produisent:

1. une mauvaise application du droit;
2. des suppositions;
3. une ignorance de la preuve.

A mon avis, le fait de dire que des importations en dumping ou subventionnées n'entraînent pas de préjudice suscite à tout le moins une présomption de fait selon laquelle, toutes choses étant égales, le même ensemble de faits ne saurait entraîner davantage une menace de préjudice. Il me semble qu'un tribunal administratif qui veut conclure dans de telles circonstances à l'existence d'une menace de préjudice se doit de préciser les événements qui ne sont pas pour le moment préjudiciables, mais qui constituent une menace pour l'avenir, qui vont probablement arriver et qui donneront au nouvel élément son imminence. Ne pas apporter cette précision revient à faire des suppositions - ce que le tribunal ne peut pas faire - lorsque l'on conclut à l'existence d'une menace de préjudice. Des mots qui laissent entendre qu'une chose ~pourrait~ ou ~peut~ se produire ne remplissent pas, à mon humble avis, le critère prévu par la loi.

Toutes les définitions et tous les critères relatifs au préjudice seraient inutiles s'il était possible de les contourner en revenant à la notion de ~menace de préjudice~ lorsque le préjudice effectif qui est mentionné ne suffit pas à justifier l'application de mesures de protection. L'un des objets de la législation de 1979 était manifestement d'empêcher la notion de menace d'être utilisée comme excuse pour justifier l'application de mesures de protection lorsque rien ne permet de prévoir qu'un préjudice sera causé à l'industrie intérieure.

Les remarques précédentes s'adressent, avec respect, à la Commission et aussi à mes collègues, qui ont beaucoup plus que moi l'expérience du droit des États-Unis.

Les motifs discutés dans mes observations me conduisent à dire que la conclusion de la Commission n'est pas conforme au droit des États-Unis, et ceci pour autant que la majorité se soit autorisée de la simple possibilité d'un événement pour conclure à l'existence d'une menace de préjudice, comme en témoignent les mots qu'elle utilise, savoir ~peut~ et ~pourrait~. En d'autres termes, le raisonnement sous-jacent à cette conclusion est loin de correspondre aux exigences du texte législatif.

Quoi qu'il en soit, même si ce raisonnement avait été conforme au droit des États-Unis, je crois que le groupe spécial devrait renvoyer l'affaire à la Commission pour qu'elle explique de quelle façon la situation a pu changer au point de révéler la présence de ~nouveaux éléments~ par lesquels des activités non préjudiciables sont devenues des activités probablement préjudiciables ou des activités qui menacent d'être préjudiciables.

Pour les motifs indiqués ci-dessus, je ne souscris pas à la section 6 de la présente opinion.

**X. CONCLUSION**

Pour tous les motifs énoncés précédemment, sont CONFIRMÉES les décisions de l'International Trade Commission des États-Unis dans les enquêtes nos 701-TA-297 (final) et 731-TA-422 (final), décisions selon lesquelles une industrie des États-Unis est menacée de préjudice important en raison d'importations en dumping de nouveaux rails d'acier provenant du Canada, et une industrie des États-Unis est menacée de préjudice important en raison d'importations subventionnées de nouveaux rails d'acier en provenance du Canada.

---

Italo H. Ablondi, président

---

Martin Freedman, c.r.

---

Richard Gottlieb

---

Morton Pomeranz

---

Margaret Prentis