

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20200326

Dossier : T-1662-19

Référence : 2020 CF 430

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Ottawa (Ontario), le 26 mars 2020

En présence de monsieur le juge Boswell

ENTRE :

HUSTEEL CO. LTD

demanderesse

et

**LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA, EVRAZ INC. NA CANADA,
CANADIAN NATIONAL STEEL CORPORATION, ALGOMA TUBES INC. et
PRUDENTIAL STEEL ULC**

défendeurs

ORDONNANCE ET MOTIFS

[1] La Cour est saisie d'une requête du procureur général du Canada visant à faire radier une demande de contrôle judiciaire présentée par Husteel Co., Ltd. [Husteel] relativement à une décision rendue par l'Agence des services frontaliers du Canada [l'ASFC] en vertu de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, LRC (1985), c S-15 [la LMSI].

[2] Les défendeurs soutiennent que la décision faisant l'objet du contrôle n'est pas une mesure administrative susceptible de contrôle selon l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, LRC (1985), c F-7 [la LCF]. À titre subsidiaire, ils affirment que l'article 18.5 de la LCF écarte la compétence de la Cour parce que la LMSI prévoit un mécanisme d'appel qui constitue un recours distinct approprié.

I. Contexte

[3] En vertu de la LMSI, l'ASFC et le Tribunal canadien du commerce extérieur [le TCCE] sont conjointement chargés de prévenir deux pratiques commerciales déloyales selon les règles du commerce international, à savoir le dumping et le subventionnement. La présente affaire concerne le dumping de tubes de canalisation en acier exportés de la Corée du Sud.

[4] Le dumping s'entend de la pratique commerciale selon laquelle des fabricants étrangers vendent leurs produits au Canada à un prix inférieur à celui auquel ils vendent les mêmes produits dans leur pays d'origine. L'ASFC établit s'il y a eu dumping de marchandises, tandis que le TCCE établit si le dumping a causé ou menace de causer un dommage aux producteurs canadiens de marchandises similaires. Lorsque le TCCE conclut que des producteurs canadiens ont subi un préjudice ou sont menacés de préjudice, l'ASFC impose des droits antidumping sur les marchandises importées afin de porter des prix injustement bas à des niveaux équitables.

[5] Evraz Inc. NA Canada et Canadian National Steel Corporation [collectivement, Evraz] est un producteur canadien de tubes de canalisation en acier au carbone et en acier allié. En avril 2017, Evraz a déposé une plainte écrite en vertu de la LMSI concernant le dumping

d'importations de tubes de canalisation en provenance de la Corée du Sud. Evraz a allégué que ce dumping avait causé un dommage aux fabricants canadiens de marchandises similaires.

[6] La Direction des programmes commerciaux et antidumping de l'ASFC a enquêté sur la plainte d'Evraz et, au début de décembre 2017, a rendu une décision définitive selon laquelle des tubes de canalisation originaires ou exportés de la Corée du Sud, y compris des tubes de canalisation fabriqués par Husteel, avaient fait l'objet d'un dumping sur le marché canadien.

[7] À la suite de la décision définitive de l'ASFC, le TCCE a entrepris une enquête de dommage sous le régime de la LMSI. En janvier 2018, le TCCE a conclu que le dumping de tubes de canalisation originaires ou exportés de la Corée du Sud avait causé un dommage à la branche de production nationale [la conclusion de dommage]. En raison de la conclusion de dommage, les producteurs de tubes de canalisation au Canada ont eu droit, comme le prévoit la LMSI, à une protection antidumping contre les tubes de canalisation sud-coréens.

[8] Pour appliquer la conclusion de dommage, l'ASFC établit le montant des droits à imposer. Elle calcule le montant des droits en déterminant le montant de la sous-évaluation des marchandises importées par rapport à leur « valeur normale ». Pour calculer la valeur normale, l'ASFC a recours aux renseignements fournis par les importateurs, les exportateurs et les fabricants, tels que les renseignements sur les prix de vente, les coûts de production, les frais administratifs et d'autres facteurs. L'ASFC arrive à un chiffre qui représente le « prix à l'exportation » des marchandises (le prix auquel les marchandises sont vendues aux importateurs canadiens, moins les frais d'expédition et les frais d'assurance) et à un chiffre qui représente la

valeur normale. La différence, appelée marge de dumping, représente le montant des droits à imposer. Dans les cas où l'ASFC estime qu'une entreprise n'a pas fourni suffisamment de renseignements pour calculer la valeur normale, le montant des droits est établi par prescription ministérielle en application du paragraphe 29(1) de la LMSI.

[9] Aux termes de l'alinéa 56(1)b) de la LMSI, la valeur normale est déterminée au moment de l'importation. Toutefois, l'ASFC a pour politique d'attribuer des « valeurs normales prospectives » aux exportateurs qui collaborent. Au fil du temps, l'ASFC met à jour ces valeurs normales prospectives au moyen de « réexamens de l'enquête » (aussi appelés « nouvelles enquêtes ») et de « révisions des valeurs normales ».

[10] Dans le cadre de son application de la conclusion de dommage, l'ASFC a lancé au début de septembre 2018 la révision des valeurs normales LP2-2018-UP1 [la révision] afin de mettre à jour la valeur normale et les prix à l'exportation des tubes de canalisation exportés par Husteel de la Corée du Sud vers le Canada. Cette révision a donné lieu à un avis de conclusion de la révision daté du 10 septembre 2019 [la décision de révision]. L'ASFC a conclu que les renseignements fournis par Husteel n'étaient pas suffisamment exacts ou fiables pour être utilisés aux fins de l'établissement des valeurs normales. L'ASFC a décidé que les valeurs normales précédemment attribuées à Husteel n'étaient plus en vigueur et que la valeur normale des marchandises assujetties à la révision serait déterminée par prescription ministérielle d'après le prix à l'exportation des marchandises majoré de 88,1 %. La valeur normale précédente était de 4,1 %.

[11] Dans un avis de demande déposé le 10 août 2019 (modifié le 15 janvier 2020), Husteel demande le contrôle judiciaire de la décision de révision. Husteel demande une ordonnance déclaratoire portant que la politique et la pratique de l'ASFC consistant à effectuer des révisions des valeurs normales et à apporter de sa propre initiative des modifications prospectives des valeurs normales, peu importe les importations de marchandises au Canada, sont *ultra vires* et que l'ASFC a outrepassé sa compétence en procédant à la révision. À titre subsidiaire, Husteel demande une ordonnance annulant la décision de révision et renvoyant l'affaire à l'ASFC pour qu'elle rende une nouvelle décision.

II. Observations des parties

A. *Les observations du procureur général*

[12] Le procureur général affirme que la décision de révision n'a aucun effet juridique et n'est donc pas une décision justiciable visée par l'article 18.1 de la LCF. Selon le procureur général, les valeurs normales établies par l'ASFC dans la décision de révision sont simplement des valeurs présumées qui n'ont aucun effet juridique avant que les marchandises soient importées et que des droits antidumping soient imposés sur les marchandises.

[13] Quoi qu'il en soit, même si la Cour a compétence, le procureur général est d'avis que Husteel a un autre recours approprié aux termes des articles 56 à 62 de la LMSI, qui prévoient qu'un importateur peut contester les décisions de l'ASFC relativement aux droits antidumping imposés sur les marchandises importées. Selon le procureur général, les questions soulevées et la réparation demandée par Husteel dans la présente affaire doivent être assujetties au mécanisme

prévu par la LMSI. Le procureur général affirme que la demande de contrôle judiciaire n'a aucune chance d'être accueillie et doit être radiée.

[14] Algoma Tubes Inc. et Prudential Steel Inc. et Evraz, réitèrent les observations du procureur général.

B. *Les observations de Husteel*

[15] Husteel conteste les arguments du procureur général. Husteel affirme que les défendeurs n'ont pas atteint le seuil extrêmement élevé pour la radiation d'une demande de contrôle judiciaire. Husteel s'oppose à l'argument selon lequel la décision de révision n'est pas une mesure administrative qui porte atteinte à ses droits, impose des obligations juridiques ou entraîne des effets préjudiciables. De l'avis de Husteel, la compétence de la Cour n'est pas écartée par l'article 18.5 de la LCF et l'entreprise ne dispose pas d'un autre recours approprié.

[16] Selon Husteel, le contrôle judiciaire peut s'appliquer à un large éventail de mesures administratives et non simplement à des décisions ou à des ordonnances. Husteel soutient que la décision de révision est une mesure administrative parce qu'elle porte atteinte à ses droits, impose des obligations juridiques ou entraîne des effets préjudiciables. Husteel fait remarquer que la révision des valeurs normales n'était pas un processus volontaire parce que l'entreprise était passible d'une prescription ministérielle fixant des droits punitifs si elle ne fournissait pas suffisamment de renseignements à l'ASFC.

[17] Husteel affirme que la décision de révision a eu un effet immédiat en droit et en fait puisque ses marchandises étaient assujetties à des droits antidumping. Husteel ajoute qu'elle devait fixer les prix de ses marchandises de façon appropriée ou se voir imposer des droits, ce qui la chasserait du marché canadien. De l'avis de Husteel, la décision de révision a eu une incidence très réelle et concrète sur la façon dont elle pouvait exporter ses marchandises au Canada.

[18] Selon Husteel, le mécanisme d'appel prévu par la LMSI ne s'applique pas aux révisions des valeurs normales puisqu'il s'applique uniquement à des décisions et à des révisions particulières. Husteel affirme ne pas avoir un autre recours parce que seul un importateur attitré peut contester une décision de dumping. Quoiqu'il en soit, Husteel estime que le mécanisme d'appel ne permet pas d'accorder la réparation qu'elle demande dans sa demande de contrôle judiciaire, où elle conteste la compétence de l'ASFC d'effectuer des révisions des valeurs normales, ainsi que sa conduite en matière procédurale.

III. Analyse

A. *Le critère applicable à une requête en radiation*

[19] Il n'y a aucune disposition dans les *Règles des Cours fédérales* qui porte sur la radiation d'une demande de contrôle judiciaire. Il est toutefois bien établi que la Cour peut rejeter une demande selon une procédure sommaire dans des affaires exceptionnelles (*Première Nation Marcel Colomb c Colomb*, 2016 CF 1270, au para 143).

[20] La Cour fédérale a le pouvoir de rejeter une demande de contrôle judiciaire par voie de requête préliminaire si la demande est manifestement irrégulière au point de n'avoir aucune chance d'être accueillie (*Canada (Revenu national) c JP Morgan Asset Management (Canada) Inc.*, 2013 CAF 250, au para 47 [*JP Morgan*]).

[21] Le critère applicable à une requête en radiation d'une demande est rigoureux, et les faits allégués doivent être tenus pour avérés. Ensuite, il faut se demander s'il est « évident et manifeste » que la demande doit être rejetée (*Succession Odhavji c Woodhouse*, 2003 CSC 69, au para 15; *Nevsun Resources Ltd. c Araya*, 2020 CSC 5, au para 64).

[22] La Cour doit lire la demande de manière à en saisir la véritable nature. Elle doit faire une « appréciation réaliste » de la « nature essentielle » de la demande en s'employant à en faire une lecture globale et pratique, sans s'attacher aux questions de forme (*JP Morgan*, aux para 49 et 50).

[23] Si une demande de contrôle judiciaire n'énonce pas une question qui relève de la compétence de la Cour fédérale, il convient de la radier. Lorsqu'une demande de contrôle judiciaire n'a pas pour effet de porter atteinte à des droits, d'imposer des obligations juridiques ni d'entraîner des effets préjudiciables, elle n'est pas susceptible de contrôle judiciaire au titre de l'article 18.1 de la LCF (*Air Canada c Administration portuaire de Toronto et al.*, 2011 CAF 347, au para 29).

[24] Il convient de radier une demande lorsqu'il existe un recours approprié et efficace ailleurs et qu'il n'y a pas de circonstances exceptionnelles justifiant l'intervention de la Cour (*JP Morgan*, aux para 84 et 85; *Canada (Agence des services frontaliers) c C.B. Powell Limited*, 2010 CAF 61, aux para 30, 31 et 33).

B. *La décision de révision n'est pas justiciable au titre de l'article 18.1 de la LCF*

[25] Je conviens avec les défendeurs que la décision de révision n'est pas une décision susceptible de contrôle judiciaire au titre de l'article 18.1 de la LCF, parce qu'elle n'a pas d'effets juridiques. L'attribution de valeurs normales prospectives dans le cadre d'une révision des valeurs normales n'est pas une imposition de droits. Une révision des valeurs normales est une étape préliminaire du processus administratif qui peut tôt ou tard conduire à l'imposition de droits antidumping au moment où les marchandises sont importées au Canada.

[26] Une révision des valeurs normales est semblable à un réexamen de l'enquête. Le Mémoire D14-1-8 de l'ASFC, intitulé Politique sur les réexamens de l'enquête et les révisions des valeurs normales – *Loi sur les mesures spéciales d'importation (LMSI)*, montre qu'un réexamen de l'enquête est effectué à l'égard de tous les exportateurs de marchandises originaires ou exportées d'un ou de plusieurs pays visés par une ordonnance du TCCE, alors qu'une révision des valeurs normales est effectuée à l'égard d'un seul exportateur faisant l'objet d'une ordonnance du TCCE.

[27] La Cour s'est penchée sur la question des nouvelles enquêtes menées par l'ASFC dans les affaires *GRK Fasteners c Canada (Procureur général)*, 2011 CF 198 [*GRK*], et *Prudential Steel ULC c Canada (Procureur général)*, 2015 CF 1077 [*Prudential*].

[28] Dans la décision *GRK*, le juge O'Reilly a conclu qu'une nouvelle enquête menée par l'ASFC ne pouvait faire l'objet d'un contrôle judiciaire :

[24] [...] je dois conclure que les conclusions de la nouvelle enquête menée par l'ASFC ne sont pas susceptibles de contrôle judiciaire. Une nouvelle enquête, par définition, est une étape préliminaire du processus susceptible de conduire à l'imposition d'un droit. Une nouvelle enquête peut conduire à une décision ou à une nouvelle décision dont il peut être fait appel au TCCE, puis à la Cour d'appel fédérale.

[25] En l'espèce, l'incidence de la nouvelle enquête sur *GRK* est incertaine, et à l'évidence elle n'est pas immédiate. Les circonstances de la présente affaire [...] donnent à penser qu'il serait fautif d'autoriser le contrôle judiciaire des conclusions d'une nouvelle enquête. Ce serait clairement aller à l'encontre des considérations générales évoquées par le juge Stratas dans l'arrêt *Powell*, précité.

[26] S'il se trouvait que le droit fixé à l'issue de la nouvelle enquête est imposé à *GRK*, alors *GRK* pourra demander un réexamen. Elle pourra ensuite en appeler au TCCE, puis à la Cour d'appel fédérale. Un recours prenant la forme d'un contrôle judiciaire, à ce stade préliminaire du processus prévu par la LMSI, risque de perturber et de fausser les mesures remédiatrices instituées par le législateur.

[29] Dans la décision *Prudential*, les demanderesse ont demandé une ordonnance interlocutoire afin de suspendre la nouvelle enquête annoncée par l'ASFC au sujet de certaines marchandises. Dans son analyse, le juge Hughes a fait les observations suivantes :

[36] [...] il convient de faire une distinction entre une nouvelle enquête, qui est par nature un processus d'examen, et une révision, qui est la décision susceptible de découler de ce processus

d'examen. Ce processus ne porte pas atteinte à des droits, n'impose pas d'obligations juridiques, ni ne cause de préjudice. Ces conséquences ne résultent que d'une décision ou d'une révision. Cette affaire est semblable à celle de l'*Administration portuaire de Toronto*, où celle-ci avait publié certains bulletins annonçant l'octroi de « créneaux » à l'aéroport de l'île de Toronto. [Dans] l'arrêt *Air Canada c Administration portuaire de Toronto*, 2011 CAF 347 (auquel ont souscrit les juges Létourneau et Dawson), le juge Stratas s'est exprimé comme suit :

28. La jurisprudence reconnaît qu'il y a de nombreuses situations où, en raison de sa nature ou de son caractère, la conduite d'un organisme administratif ne fait pas naître le droit de présenter une demande de contrôle judiciaire.

29. Une de ces situations est celle où la conduite attaquée dans une demande de contrôle judiciaire n'a pas pour effet de porter atteinte à des droits, d'imposer des obligations juridiques ni d'entraîner des effets préjudiciables : [renvois omis].

30. De nombreuses décisions illustrent ce type de situation : p. ex., *1099065 Ontario Inc. c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2008 CAF 47, 375 N.R. 368 (lettre d'un fonctionnaire proposant des dates de réunion); *Philipps c. Canada (Bibliothécaire et Archiviste)*, 2006 CF 1378, [2007] 4 R.C.F. 11 (lettre de politesse envoyée en réponse à une demande de révision); *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Ministre du Revenu national*, [1998] 2 C.T.C. 176, 148 F.T.R. 3 (1^{re} inst.) (une décision anticipée ne constitue qu'une opinion ne liant pas son auteur).

[37] Le jugement *GRK Fasteners c Procureur général du Canada*, 2011 FC 198, où le juge O'Reilly, de notre Cour, a conclu ce qui suit [...], est pertinent : [citation omise]

[38] Je conclus en conséquence que la Cour n'a pas compétence suivant les articles 18 ou 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*

pour accorder la réparation demandée relativement à la nouvelle enquête.

[30] Bien que Husteel se plaigne que la décision de révision a eu pour effet de chasser ses marchandises du marché canadien et s'est répercutée sur sa façon de mener ses activités, il ne s'agit pas d'une conséquence ou d'un effet juridique de sorte que la décision de révision constitue une mesure administrative susceptible de contrôle au titre de l'article 18.1 de la LCF. La décision de révision était seulement censée établir prospectivement la valeur normale à utiliser pour calculer le montant des droits payables sur les marchandises de Husteel. Cette décision n'était pas susceptible de contrôle judiciaire (*Prudential Steel Ltd c Bell Supply Company*, 2016 CAF 282).

[31] Par conséquent, la demande de contrôle judiciaire présentée par Husteel relativement à la décision de révision doit être radiée en entier, sans autorisation de la modifier, parce que la Cour n'a pas compétence en vertu de l'article 18.1 de la LCF pour accorder la réparation demandée. Compte tenu de cette conclusion, il n'est pas nécessaire d'examiner si Husteel dispose d'un autre recours approprié sous le régime de la LMSI. La décision de révision ne constitue qu'une évaluation prospective; la valeur normale sera évaluée et n'aura d'effet juridique qu'une fois que les marchandises de Husteel seront importées au Canada.

IV. Conclusion

[32] La demande de contrôle judiciaire présentée par Husteel relativement à la décision de révision est radiée en entier, sans autorisation de la modifier.

[33] Des dépens d'un montant forfaitaire de 5 600 \$ (taxes et débours compris) sont adjugés aux défendeurs collectivement, en vue d'être partagés de façon égale entre eux.

[34] Les défenderesses Algoma Tubes Inc. et Prudential Steel ULC se voient adjuger des dépens de 450 \$ (taxes et débours compris) et Evraz Inc. NA Canada et Canadian National Steel Corporation se voient adjuger des dépens de 450 \$ (taxes et débours compris) pour les requêtes visant à les ajouter comme défenderesses.

JUGEMENT dans le dossier T-1662-19

LA COUR DÉCLARE :

1. La requête du défendeur le procureur général du Canada est accueillie. L'avis de demande de contrôle judiciaire de la demanderesse est radié en entier, sans autorisation de le modifier, et la demande est rejetée.
2. La demanderesse doit payer aux défendeurs des dépens de 5 600 \$ (taxes et débours compris), à partager de façon égale entre eux.
3. Les défenderesses Algoma Tubes Inc. et Prudential Steel ULC se voient adjuger des dépens de 450 \$ (taxes et débours compris) et Evraz Inc. NA Canada et Canadian National Steel Corporation se voient adjuger des dépens de 450 \$ (taxes et débours compris) pour les requêtes visant à les ajouter comme défenderesses.
4. Les dépens doivent être payés dans les 30 jours suivant la date de la présente ordonnance.

« Keith M. Boswell »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1662-19

INTITULÉ : HUSTEEL CO. LTD c LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA, EVRAZ INC. NA CANADA, CANADIAN NATIONAL STEEL CORPORATION, ALGOMA TUBES INC. ET PRUDENTIAL STEEL ULC

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 5 FÉVRIER 2020

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT : LE JUGE BOSWELL

DATE DES MOTIFS : LE 26 MARS 2020

COMPARUTIONS :

Jesse I. Goldman, Matthew Kronby, Julia Z. Webster POUR LA DEMANDERESSE

Alexander Gay, Marshall Jeske POUR LE DÉFENDEUR
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

Marc McLaren-Caux POUR LES DÉFENDERESSES
EVRAZ INC. NA CANADA
ET CANADIAN NATIONAL STEEL CORPORATION

Jonathan O'Hara POUR LES DÉFENDERESSES
ALGOMA TUBES INC.
et PRUDENTIAL STEEL INC.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Jesse I. Goldman, Matthew Kronby, Julia Z. Webster, Sam Levy POUR LA DEMANDERESSE
Borden Ladner Gervais

S.E.N.C.R.L., S.R.L.
Toronto (Ontario)

Procureur général du Canada
Ottawa (Ontario)

Christopher J. Kent, Marc
McLaren-Caux, Michael Milne
Cassidy Levy Kent LLP
Ottawa (Ontario)

Geoffrey C. Kubrick, Jonathan
O'Hara, Chris Scheitterlein
McMillan S.E.N.C.R.L., s.r.l.
Ottawa (Ontario)

POUR LE DÉFENDEUR
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

POUR LES DÉFENDERESSES
EVRAZ INC. NA CANADA
ET CANADIAN NATIONAL STEEL CORPORATION

POUR LES DÉFENDERESSES
ALGOMA TUBES INC. et
PRUDENTIAL STEEL INC.