

**DANS L'AFFAIRE DE:**

**Nouveaux Rails d'Acier du Canada,  
à l'Exception des Rails Légers  
(décision en matière de droits compensateurs)**

**USA-89-1904-07**

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1994

En vente au Canada chez

votre libraire local

ou par la poste auprès du

Groupe Communication Canada--Édition

Ottawa, Canada K1A 0S9

N° de catalogue E100-2/2-89-1904-07F

GROUPE SPÉCIAL BINATIONAL FORMÉ EN VERTU DE L'ARTICLE 1904

N° de dossier : USA-89-1904-07

---

DANS L'AFFAIRE DES NOUVEAUX RAILS D'ACIER  
DU CANADA, À L'EXCEPTION DES RAILS LÉGERS  
(décision en matière de droits compensateurs)

---

SYDNEY STEEL CORPORATION,

plaignant,

c.

UNITED STATES DEPARTMENT OF COMMERCE,  
INTERNATIONAL TRADE ORGANIZATION

défendeur,

BETHLEHEM STEEL CORPORATION,

défendeur-intervenant.

---

GARY A. HORLICK, de O'Melveny & Myers, et THÉRÈSA A. LINK,  
conseillère en commerce, tous les deux de Washington, D.C.,  
ont présenté les arguments du plaignant et  
étaient commis au dossier.

THOMAS G. EHR, du Bureau du Office of Chief Counsel,  
Import Administration, International Trade Administration,  
United States Department of Commerce, Washington, D.C., a présenté  
les arguments du défendeur. Avec lui était commis au dossier  
STEPHEN J. POWELL, conseiller juridique principal pour Import  
Administration.

JAMES R. CANNON Jr, de Stewart and Stewart, a  
présenté les arguments du défendeur-intervenant, Bethlehem Steel  
Corp.

Avec lui, étaient commis au dossier EUGÈNE L. STEWART,  
TERRENCE P. STEWART et JESSICA WASSERMAN.

---

OPINION DU GROUPE SPÉCIAL ET  
ORDONNANCE DE RENVOI RENDUES  
LE 8 juin 1990.

---

Devant David A. Gantz, président  
Robert Pitt, John D. Richard, Michael D. Sandler

et Gilbert Winham, membres du groupe spécial

## OPINION ET ORDONNANCE

### I. Compétence du groupe spécial

Il s'agit d'un examen effectué conformément à l'article 1904 de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALE) et au titre IV de la loi américaine dite United States-Canada Free Trade Agreement Implementation Act of 1988, 19 U.S.C.A. § 1516a(g)(2) (ouest 1989), en réponse à une demande d'examen par un groupe spécial et à une plainte déposées par Sydney Steel Corporation (Sysco), dans lesquelles Sysco conteste la décision positive finale sur les droits compensateurs du United States Department of Commerce (le Département), décision figurant dans Nouveaux rails d'acier du Canada, à l'exception des rails légers, 54 Fed. Reg. 31 991 (1989), modifiée par 54 Fed. Reg. 39032 (1989). Ainsi, la compétence est fondée sur l'article 1904.2 de l'ALE et sur l'article 516A(g)(2) de la loi dite Tariff Act of 1930, dans sa forme modifiée (la Loi), 19 U.S.C.A. § 1516a(g)(2) (ouest 1988).

Aux termes de l'article 1904.3 de l'ALE, le présent groupe spécial doit appliquer le critère d'examen prévu à l'article 526A(b)(1)(B) de la Loi, 19 U.S.C.A. § 1516a(b)(1)B :

Le Tribunal jugera illégale toute décision, constatation ou conclusion qu'il considère appuyée par une preuve insuffisante au dossier, ou qui n'est pas conforme à la loi.

Le critère d'examen est discuté en détail dans l'affaire Replacement Parts for Self-Propelled Bituminous Paving Equipment

from Canada, n° de dossier USA-89-1904-02 (1990), aux pages 3 à 5; nous adoptons l'analyse et les conclusions de cette affaire et nous les incorporons à la présente espèce.

## **II. Contexte**

La décision finale du Département en faveur de droits compensateurs discutait de nombreux programmes fédéraux et provinciaux qui ont prétendument servi à subventionner l'industrie canadienne des rails d'acier, et le Département jugea finalement que la subvention nette estimative pour tous les fabricants ou producteurs, hormis Algoma Steel Corporation Ltd. (Algoma) était de 113,58 % ad valorem, pourcentage que l'on ramena plus tard par modification à 112,34 % ad valorem. Sysco et Algoma entreprirent des actions devant le groupe spécial, mais, parmi les producteurs canadiens, seule Sysco a comparu dans la présente instance.

## **III. Résumé des questions et de la décision du groupe spécial**

Sysco conteste trois aspects de la décision finale et de l'ordonnance modifiée du Département :

a) le fait que le Département a considéré les subventions versées pour le paiement du principal et des intérêts sur les débentures comme des subventions non récurrentes devant être réparties sur la durée de vie de l'équipement (en l'occurrence, 15 ans) plutôt qu'imputées à l'exercice au cours duquel elles ont été reçues;

b) la conclusion du Département selon laquelle la garantie expresse donnée par un gouvernement pour un prêt fait à une entreprise appartenant à ce gouvernement est un avantage donnant matière à compensation est contestée par Sysco pour le motif que les usages commerciaux du Canada autorisent les sociétés-mères à garantir les prêts faits à leurs filiales, quelle que soit la surface financière de la filiale au plan de ses capitaux propres ou de son crédit; et

c) le calcul, par le Département, de l'avantage retiré par Sysco de trois études financées au titre de l'Accord auxiliaire de planification économique, issu de l'Accord de développement économique et régional (ADER).

Le groupe spécial a également reçu un total de six communications se rapportant, directement ou non, à l'affaire Ipsco c. États-Unis, Slip Op. 89-1486 (Fed. Cir., le 3 avril 1990), et touchant la pertinence possible de cette espèce aux questions dont le présent groupe spécial est saisi.<sup>1</sup>

---

1. Lettre de Bethlehem datée du 24 avril 1990 (doc. pub. no 61); lettre de Sysco aux termes de la Règle 70(1), datée du 29 avril 1990 (doc. pub. n° 63); lettre du Département datée du 4 mai 1990, où l'on fait des observations sur la lettre de Sysco du 29 avril (doc. pub. n° 68); requête du Département du 4 mai 1990 pour que soit soustraite la lettre de Sysco du 29 avril (pub. doc. n° 69); lettre de Bethlehem du 7 mai 1990, faisant opposition à la "requête" de Sysco du 29 avril (doc. pub. n° 70); et lettre de Sysco du 14 mai 1990, s'opposant à la requête du Département pour que soit radiée sa lettre du 29 avril (doc. n° 72).

Après examen du dossier et considération minutieuse des arguments présentés par les parties dans leurs mémoires, ainsi que lors d'une audition tenue à Washington, D.C., le 18 avril 1990, le présent groupe spécial :

a) renvoie au Département l'aspect de la décision finale qui traite les paiements de "subventions pour le paiement du principal et de l'intérêt des débentures" comme des subventions non récurrentes. Cet aspect de la décision finale n'est pas appuyé par la preuve versée au dossier. Le Département est invité à recalculer les subventions de Sysco en imputant la totalité des subventions à l'exercice durant lequel chacune d'elles a été reçue par Sysco.

b) renvoie au Département l'aspect de la décision finale qui considère comme un avantage donnant matière à compensation les garanties sur prêt consenties par le gouvernement de la Nouvelle-Écosse à Sysco. Pour pouvoir percevoir un droit compensateur, il appartient au Département d'apporter une preuve suffisante à l'appui de sa décision. En ce qui concerne les garanties sur prêt, le groupe spécial n'est pas convaincu que le Département a apporté la preuve nécessaire, et le groupe spécial a jugé que le Département doit : (i) soit fournir au groupe spécial, en puisant dans le dossier administratif, une preuve suffisante pour appuyer la conclusion du Département selon laquelle, malgré les usages commerciaux normaux du Canada qui autorisent les sociétés-mères à



consentir des garanties sur prêt à leurs filiales, de tels usages ne visent pas des situations où la filiale n'a pas de surface financière, ou (ii) soit calculer de nouveau la subvention de Sysco en traitant les garanties sur prêt comme des avantages ne donnant pas matière à compensation;

c) confirme le calcul fait par le Département concernant l'avantage tiré par Sysco des subventions ADER; et

d) dit que l'espèce Ipsco relative au calcul des droits compensateurs à l'aide d'un taux national n'est pas pertinente à la présente révision.

Le Département fera connaître au groupe spécial, dans les 30 jours de la date de la présente décision, les résultats du renvoi sur les questions a) et b) ci-dessus. Chacune des autres parties disposera de 15 jours par la suite pour présenter au groupe spécial ses observations sur les résultats du renvoi desdites questions au Département.

#### **IV. Traitement des subventions destinées au paiement du principal et des intérêts des débentures**

De 1982 à 1988, la Province de Nouvelle-Écosse (la Province) a versé à Sysco des crédits qui devaient expressément servir à rembourser l'intérêt et le principal de débentures émises par

Sysco. Le Département en a conclu que ces paiements constituaient des subventions donnant matière à compensation, conclusion que Sysco n'a pas contestée. Le Département en a également conclu que les paiements n'étaient pas "récurrents" et que, d'après les usages, les avantages de chaque paiement devraient être répartis sur 15 ans, à compter de l'année de sa réception. Cela signifie que chaque paiement sera réputé avoir produit 15 années d'avantages et que, durant cette même période de 15 ans, les produits de Sysco seront frappés de droits compensateurs s'ils sont importés aux États-Unis.

Sysco a interjeté appel de la conclusion selon laquelle les avantages ne sont pas récurrents. Elle a noté que la pratique administrative du Département est d'imputer les subventions "récurrentes" à l'exercice durant lequel elles sont reçues et de répartir les subventions "non récurrentes" sur plusieurs exercices. Sysco prétend que traiter les versements de principal et d'intérêt sur les débentures de Sysco comme des subventions "non récurrentes" n'est pas justifié par la preuve versée au dossier. Pour les raisons exprimées ci-après, le groupe spécial partage l'avis de Sysco.

#### A. Historique des débentures

En 1967, Sysco devint une société d'État de la Province. En 1973, Sysco entreprit un programme d'investissements en capital. Pour financer les investissements en question, elle émit trois

séries de débentures, séries A, B et C, dont les dates d'échéance étaient respectivement 1981, 1983 et 1993. Les débentures étaient libellées en dollars des États-Unis, pour un montant total de 50 millions de dollars US. La seule garantie donnée pour chacune des débentures était la garantie inconditionnelle du remboursement du principal et des intérêts par la Province. Cette garantie inconditionnelle figurait dans le prospectus et sur chacune des débentures. (Rapport de vérification de Sydney Steel Corporation, doc. pub. n° 143, ex. DEB-4).

En contrepoint du programme d'investissements de Sysco, au cours des années 1970, Sysco émit une quatrième série de débentures en 1975. Ces débentures, de série D, étaient libellées en dollars canadiens et totalisaient environ 66 millions de dollars canadiens. Elles ont pour échéance l'année 1996. Les débentures de cette série D étaient garanties par un cautionnement inconditionnel donné par la Société de développement du Cap-Breton, société d'État fédérale du Canada, pour l'intégralité du principal et des intérêts. (Rapport de vérification de Sydney Steel Corporation, doc. pub. n° 143, ex. DEB-5.)

Jusqu'en 1981, Sysco a effectué tous les paiements requis aux termes des débentures. Lesdits paiements comprenaient un fonds d'amortissement pour les débentures des séries A et B, ainsi que des paiements directs de principal et d'intérêts sur les débentures

de la série C (à compter de 1979) et sur celles de la série D (à compter de 1976). (Doc. pub. n° 83, passim.)

En 1981, Sysco adopta un plan commercial pour moderniser ses installations. Le plan dépendait en grande partie de subventions gouvernementales versées au titre d'un accord général de développement (AGD) et d'un accord auxiliaire Canada-Nouvelle-Écosse pour la modernisation des installations de la Sydney Steel Corporation (l'Accord auxiliaire de modernisation de Sysco). Aux termes de l'accord de modernisation, la Province s'engagea à continuer de servir la dette à long terme de Sydney Steel Corporation au cours de la durée de cet accord (doc. pub. n° 45, pièce E (annexe), page 16.) À partir de 1982 et jusqu'en 1988, la Province inscrivit régulièrement au budget, affecta et versa des fonds à Sysco, fonds qui devaient expressément servir à payer les intérêts et le principal échus des débentures. Cette pratique se poursuivit même après l'expiration de l'Accord de modernisation en 1984.

Aux termes d'un Accord de développement économique régional de 1984 (ADER), d'autres subventions de modernisation furent versées à Sysco en plus des subventions destinées à assurer le service des débentures. Toutefois, aux termes d'un accord auxiliaire de 1986, la Province s'engagea à continuer de fournir un fonds de roulement suffisant pour permettre à Sydney Steel Corporation de poursuivre

ses opérations" -- y compris, semble-t-il, de fournir des fonds grâce auxquels pourrait continuer le service des débetures.

Ainsi, il semble que la Province (1) s'est formellement engagée à assurer le service des débetures au cours de 1981 à 1984 et de 1986 à 1988, mais non au cours de 1984 à 1986; (2) a régulièrement pris des mesures pour financer le service annuel des débetures au cours de 1982 à 1988; et (3) est demeurée le garant inconditionnel de tous les remboursements au titre des débetures de la série C, mais non des débetures de la série D (les séries A et B ont, semble-t-il, été remboursées en 1981 et 1983 respectivement).

#### B. Loi et règlements applicables

Les dispositions relatives aux droits compensateurs de la loi américaine pertinente, savoir le Tariff Act de 1930, dans sa forme modifiée, 19 USC 1971 et suivants, ne disent pas si une subvention doit être imputée à un seul exercice ou bien traitée comme un avantage permanent pour le bénéficiaire, avantage qui serait réparti sur plusieurs exercices. Une jurisprudence judiciaire et administrative s'est toutefois développée pour les subventions se rapportant au financement de la modernisation d'équipements et pour les subventions "non récurrentes". On dit que de telles subventions profitent au bénéficiaire pendant la vie de ses immobilisations. Le bénéficiaire sera réputé avoir profité d'une subvention (et sera soumis à des droits compensateurs américains)

au cours de la durée de vie normale des immobilisations du bénéficiaire. Par exemple, Cold-Rolled Carbon Steel Flat-Rolled Products from Argentina, 49 Fed. Reg. 18 006 (1984); Certain Steel Products from Italy, 47 Fed. Reg. 39 356 (1982). Dans l'industrie de l'acier, le Département estime en général à 15 années cette durée de vie normale, eu égard au système d'amortissement établi en 1977 par l'administration fiscale des États-Unis, système appelé Life Asset Depreciation Range System, Rev. Proc. 77-10, 1977-1 C.B. 548 (RR-38), Cf. Ipsco Inc. c. États-Unis, Slip Opinion n° 89-1486 (Fed. Cir., le 3 avril 1990).

Lors des plaidoiries orales, Bethlehem laissa entendre que l'argent est fongible. L'argent utilisé pour payer les intérêts d'une vieille obligation libérerait d'autre argent pour le financement de nouveaux équipements. Ainsi, toute subvention devrait être considérée comme se rapportant à des immobilisations et devrait donner lieu à des droits compensateurs prolongés au cours de plusieurs années. Mais là n'est pas la position exprimée dans l'historique de la législation :

Définition de "subvention nette". Pour ce qui est d'une "subvention nette" aux termes du paragraphe (b), le Comité veut que l'Autorité détermine le montant d'une subvention brute en déterminant la valeur de la subvention octroyée ou autrement consentie, dans la mesure où cette subvention est effectivement utilisée...

Il y a toutefois un problème particulier en ce qui concerne les subventions qui permettent à une entreprise de se procurer des équipements ou des installations. Dans de tels cas, le montant net de la subvention devrait être amorti sur une période raisonnable, après le début

de la mise en service intégrale de l'équipement ou de l'installation, puis il devrait être calculé par rapport aux produits fabriqués avec cet équipement ou cette installation au cours de cette période. Par ailleurs, dans le calcul de l'effet ad valorem de subventions non récurrentes ou de prêts, on utilisera de justes méthodes pour répartir la valeur de telles subventions sur la production ou l'exportation des produits qui en bénéficient. Parmi les méthodes en question, il y a celle qui consiste à relier le bénéfice de l'avantage commercial au bénéficiaire ou à relier la valeur d'une subvention pour l'acquisition d'actifs à la durée de vie prévue de tels actifs, compte tenu des principes comptables généralement reconnus.

H.R. Rep. n° 317, 96<sup>e</sup> Congrès, 1<sup>re</sup> session 74-75 (1979) (le souligné est ajouté).

Eu égard, semble-t-il, à cet historique de la législation, le Département a adopté une pratique, laquelle est reflétée dans l'information supplémentaire fournie comme explication à son règlement proposé (mais non encore promulgué) :

L'article 355.49(a) codifie la pratique existante en établissant une règle générale pour la répartition des avantages donnant matière à compensation. Le paragraphe (a)(1) énonce le principe fondamental selon lequel le Secrétaire doit (1) soit imputer le montant total d'un avantage à un exercice unique, (2) soit répartir l'avantage sur deux ou plusieurs exercices...

...En général, le choix entre l'imputation et la répartition tient à deux éléments : (1) l'avantage en question est-il un avantage récurrent? et (2) le Secrétaire peut-il calculer un "équivalent subvention" pour l'avantage au moment de sa réception?...

54 Fed. Reg. 23 366, 23 375 (1989) (le souligné est ajouté).

Le Département a fourni d'autres indications, sous la forme d'une analyse "à trois facteurs", pour déterminer si un avantage est "récurrent" :

Les facteurs que le Département considère pour dire si un avantage est récurrent sont les suivants : (1) le programme qui apporte l'avantage est-il de nature exceptionnelle? (2) le programme est-il de longue durée? et (3) Y a-t-il une raison de croire que le programme ne se poursuivra pas? Voir par exemple Live Swine and Fresh, Chilled and Frozen Pork Products from Canada, 50 FR 25097 (1985); et Fresh Atlantic Groundfish from Canada, 57 FR 10041 (1986).

54 Fed. Reg., p. 23 376. Lors des plaidoiries orales, l'avocat de Sysco a prétendu que les subventions destinées aux débentures étaient "récurrentes" au titre de ces trois facteurs, et également au titre du sens général du mot "récurrent", tel qu'il est employé dans l'historique de la législation (cité précédemment).

Dans sa décision finale en faveur de l'imposition de droits compensateurs, le Département, appliquant son analyse à trois facteurs, jugea que les subventions destinées au service des débentures étaient "non récurrentes" (et devaient donc être réparties sur 15 ans) :

D'abord, l'action gouvernementale qui a donné lieu à de telles subventions est exceptionnelle parce qu'elle ne résulte pas d'un programme provincial particulier et parce que la législature provinciale doit approuver les crédits chaque année. Par ailleurs, si Sysco avait réalisé un profit, il est improbable que la Province aurait continué de verser les subventions. Deuxièmement, bien que les subventions en question aient été versées pendant plusieurs années, elles prendront fin probablement lorsque les débentures seront prochainement remboursées. Troisièmement, si Sysco devient une



entreprise rentable à l'avenir, les subventions vont probablement cesser. Par conséquent, nous jugeons qu'il s'agit là de subventions non récurrentes.

Nouveaux rails d'acier, 54 Fed. Reg. à 31 996.

C. Analyse des conclusions du Département

Nous examinons ensuite s'il existe une "preuve suffisante" à l'appui de la conclusion du Département selon laquelle les paiements destinés à assurer le service des débentures des séries C et D de Sysco étaient des subventions dont l'avantage devrait être réparti sur 15 ans parce qu'elles étaient "non récurrentes".

1. Nous verrons d'abord s'il existe une "preuve suffisante" pour juger qu'il s'agit de paiements "non récurrents", au sens général où cette expression est apparemment employée dans l'historique de la législation. Sysco a soulevé ce point lors des plaidoiries orales, et il s'agit peut-être là d'un motif subsidiaire pour confirmer la conclusion du Département.

Les subventions versées pour le service de la dette ne ressemblent pas, à première vue, à des subventions versées une seule fois, comme ce serait le cas de subventions destinées à l'achat de nouveaux équipements. Les subventions étaient destinées non pas à de nouveaux équipements, mais plutôt au service d'anciennes débentures qui avaient elles-mêmes été émises pour financer un ancien investissement.

En vertu des principes comptables généralement reconnus, les frais annuels d'intérêts sont inscrits comme charges dans l'état annuel des résultats, et la partie de la dette à long terme qui arrive à échéance dans l'année est inscrite comme passif à court terme sur le bilan. Lorsque la tranche de la dette à long terme échéant à moins d'un an se trouve remboursée, le versement figure comme application courante de fonds dans l'état annuel de la provenance et de l'application des fonds. Dans le cas présent, chacune des subventions étaient destinée à servir au paiement de l'intérêt et du principal échus au cours d'un exercice donné. L'avantage pour Sysco se manifestait dans l'année où chaque paiement d'intérêt et de principal était échu et acquitté.

Dans un sens non technique, le service annuel des débentures était un événement récurrent. Le dossier montre que, chaque année à partir de 1982 et jusqu'en 1988, la Province songeait à assurer le service de la dette de Sysco et inscrivait les paiements à faire au budget, elle demandait et obtenait régulièrement des crédits en vue de les affecter aux versements, et les crédits étaient considérés comme une "formalité". (Doc. pub. n° 136, p. 5.) Les dates de réception de chaque subvention étaient rattachées, lors de la vérification, aux dates où chaque paiement à faire sur les débentures était échu. (Doc. pub. n° 143, p. 4 et 5.) Dans ce sens général du mot "récurrent", le dossier ne fait pas état d'une "preuve suffisante" pour appuyer la conclusion du Département selon

laquelle il s'agissait de paiements isolés, de subventions "non récurrentes".

2. Nous examinons ensuite si, aux termes de l'analyse à "trois facteurs" effectuée par le Département, il existe une "preuve suffisante" pour considérer les subventions destinées au service de la dette de Sysco comme des subventions "non récurrentes" dont les avantages doivent être répartis sur plusieurs exercices (plutôt qu'imputés au seul exercice où elles sont reçues).

Facteur n° 1. En vertu du premier facteur, on doit examiner si le programme donnant lieu à l'avantage est "exceptionnel". Le Département a jugé que les subventions destinées au service de la dette étaient "exceptionnelles" parce qu'il n'existait pas de programme provincial reconnu et parce que la législature provinciale doit approuver les paiements chaque année. Nouveaux rails d'acier, 54 Fed. Reg., p. 31 996.

À notre avis, il existe une preuve sans équivoque que la Province avait un "programme" officiel, au sens du règlement proposé du Département. Ce règlement proposé modifierait l'article 355.2 du règlement actuel par l'adjonction de la nouvelle définition suivante :

(r) Programme : "Programme" signifie toute mesure ou pratique gouvernementale.

Règle proposée, 54 Fed. Reg., p. 23 379.

Certainement, la Province avait une pratique établie, celle de financer le service de la dette pour les débentures de Sysco.

Nous reconnaissons, avec le Département et la société Bethlehem, que cette pratique établie n'a pas débuté avec la loi de 1967 dite Sydney Steel Corporation Act, qui faisait de Sysco une société d'État. Bien que cette loi autorise la Province à verser ou à avancer à la société les montants nécessaires ou accessoires à la réalisation de l'objet de la société, cette formulation semble trop générale pour être considérée comme une mesure ou pratique gouvernementale axée sur le service de la dette.

L'existence d'un programme établi trouve une assise non équivoque dans la combinaison de l'Accord de modernisation de Sydney Steel de 1981 avec la pratique subséquente et régulière de la Province qui consiste à inscrire au budget et à financer le service de la dette découlant des débentures de Sysco. Dans l'Accord de modernisation, la Province s'engageait à supporter la dette à long terme de Sysco, y compris les débentures. (Doc. pub. n° 45, pièce E (annexe), p. 16). Conformément à cet engagement de 1981, la Province adopta la pratique consistant à assurer le service de cette dette. L'engagement de 1981, combiné à la pratique régulière qui a découlé de cet engagement, a résulté en un "programme" établi. Bien que l'Accord de modernisation lui-même

ait pris fin en 1984, le "programme" qu'il a engendré s'est poursuivi.

Il n'existe tout simplement aucune justification en l'espèce pour appeler ce programme un événement "exceptionnel" ou isolé, ou pour dire qu'il s'agissait d'une subvention "versée une seule fois".

Le Département a noté que, chaque année, les crédits affectés à ces subventions devaient être expressément approuvés par la législature de la Nouvelle-Écosse. Mais rien ne prouve que l'approbation était aléatoire, ni même qu'elle a été contestée par tel ou tel membre de la législature. Les fonds requis faisaient en réalité régulièrement l'objet de crédits. Les crédits n'étaient qu'un aspect d'une pratique réunissant l'engagement initial de 1981, l'inscription régulière au budget pour les paiements qui ont suivi, les crédits eux-mêmes et le financement effectif. Il n'y avait rien d'"exceptionnel" dans cette pratique.

Le Département a également noté que, si Sysco (une entreprise que le Département jugea dépourvue de surface financière, tant au plan de ses capitaux propres qu'au plan de son crédit) avait réalisé des profits au cours de la période allant de 1981 à 1988, il est improbable que la Province aurait continué de lui verser des subventions pour assurer le service de sa dette. Cette possibilité, qui n'est qu'une hypothèse, ne transforme pas une

pratique existante en un événement isolé ou exceptionnel. Par ailleurs, il serait incompatible avec les autres conclusions du Département, et incompatible avec le dossier, que nous prenions acte de la probabilité que Sysco aurait effectivement réalisé des bénéfices au cours de la période pertinente.

Il n'est rien dans le règlement proposé du Département, ni dans les deux espèces citées dans le règlement proposé (Live Swine and Fresh, Chilled and Frozen Pork Products from Canada, 50 Fed. Reg. 25 097 (1985); et Fresh Atlantic Groundfish from Canada, 57 Fed. Reg. 10 041 (1986)) qui laisse entendre qu'un gouvernement doit observer un rituel ou des formalités avant qu'un acte, une pratique ou un programme soit réputé "établi" plutôt qu'"exceptionnel". Il serait même présomptueux de dicter à des gouvernements étrangers les formalités qu'ils doivent accomplir avant qu'un programme permanent puisse être reconnu comme tel dans une enquête effectuée aux États-Unis à des fins de droits compensateurs.

Facteur n° 2. Le deuxième facteur de l'analyse à trois facteurs consiste à savoir si un programme est de longue durée. Dans la présente espèce, le programme des paiements effectués pour le service de la dette a existé sans discontinuer pendant huit ans. Il ne nous est pas nécessaire de décider (et nous ne le ferons pas) pendant combien de temps un programme doit exister pour être considéré "de longue date", ni si la durée peut être modifiée par

la nature sous-jacente du programme. Quel que soit le sens donné à l'expression, un programme qui dure huit ans sans interruption est un programme de longue durée.

Le Département et la requérante ont laissé entendre qu'un programme ne peut être de "longue durée" si sa continuation dépend de crédits annuels votés par la législature. Dans la présente espèce, le crédit destiné au service de la dette de Sysco faisait partie intégrante du budget provincial global. Tout programme récurrent et de longue durée au Canada doit subir un processus annuel d'établissement du budget et d'affectation des crédits. Il n'est rien au dossier qui prouve qu'il existait une telle possibilité de vote défavorable au budget provincial au cours des années en question. Qui plus est, rien ne prouve qu'il existait une opposition parlementaire à l'article d'exécution du budget qui portait sur les débentures de Sysco. Le dossier confirme même de façon générale la déclaration du sous-ministre Alan Manuel selon laquelle les crédits destinés au service de la dette de Sysco n'étaient qu'une simple formalité. (Doc. pub. n° 136, p. 5.)

Facteur n° 3. Le troisième facteur de l'analyse à trois facteurs consiste à voir s'il existe un motif de croire que le programme ne sera pas maintenu. D'après le dossier, on semble s'attendre à ce que le programme continue d'exister, au moins jusqu'à l'échéance des débentures (1993 pour les débentures de la série C et 1996 pour celles de la série D).

Logiquement, la poursuite d'un programme doit être déterminée au moment où le programme est appliqué intégralement. Tout autre interprétation du troisième facteur permettrait, dans les dernières années d'un programme manifestement récurrent, de conclure soudainement que le programme n'est plus récurrent parce qu'il prendra fin bientôt. Dans la présente espèce, le programme semble avoir pris sa vitesse de croisière en 1985. L'Accord de modernisation de Sydney Steel avait pris fin l'année précédente, mais les subventions destinées au service des débentures de Sysco étaient devenues, en 1985, une caractéristique institutionnalisée du budget provincial. Le fait que ces subventions devaient prendre fin huit ou onze ans plus tard ne signifie pas que le programme ne se poursuivrait pas au cours des années subséquentes jusqu'à l'échéance des débentures.

Il faut donner aux mots leur sens habituel et rationnel. Les trois facteurs adoptés par le Département avaient sans doute pour objet d'aider tous les intéressés à donner effet au terme "récurrent". La formulation de ces trois facteurs ne devrait pas maintenant être érigée en obstacle entre le lecteur et le sens ordinaire du mot "récurrent". Le dossier révèle que, dès 1988, on s'attendait à ce que les subventions destinées au service des débentures de Sysco se poursuivent jusqu'à l'échéance des débentures. Il s'agissait bien de subventions "récurrentes".

#### D. Décision



Nous ne cherchons pas à savoir si l'analyse à trois facteurs est la méthode pertinente ou exclusive pour dire si un programme de subventions est récurrent. Nous ne cherchons pas non plus à savoir si les avantages d'un programme de subventions, pour le cas où celui-ci est considéré comme non récurrent, doivent nécessairement être répartis sur plus d'une année. Nous en arrivons seulement à la conclusion que la décision du Département selon laquelle ce programme de subventions est non récurrent (et devrait donc être réparti sur 15 ans) n'est pas appuyée par la preuve versée au dossier, et cela que l'on s'en remette à l'analyse selon trois facteurs du Département ou au sens général de l'expression "non récurrent" utilisée dans l'historique de la législation.

**V. Garanties gouvernementales sur prêt consenties à une entreprise dépourvue de surface financière et appartenant à l'État**

**A. Analyse du Département et opinions des parties**

Dans la décision finale qu'il a rendue dans l'affaire des nouveaux rails d'acier, le Département a jugé que la garantie donnée par le gouvernement de la Nouvelle-Écosse pour les prêts commerciaux consentis à Sysco constituait un avantage donnant matière à compensation. Cette décision trouvait sa justification dans le fait que Sysco était considérée comme dépourvue de surface financière, conclusion non contestée par Sysco. C'est pourquoi "les garanties gouvernementales accordées à Sysco ne constituent pas une

décision commerciale raisonnable". Décision finale en faveur de l'imposition de droits compensateurs : Nouveaux rails d'acier du Canada, à l'exception des rails légers, 54 Fed. Reg. 31 993, modifiée par 54 Fed. Reg. 39 032 (1989). Après en être arrivé à cette conclusion, le Département a alors appliqué sa formule habituelle pour calculer l'avantage reçu. Ni la méthode employée par le Département, ni la décision selon laquelle Sysco est dépourvue de surface financière n'ont été contestées par l'avocat de Sysco. Sysco s'est opposée à la décision du Département pour le seul motif qu'elle contredit la règle proposée du Département relative aux garanties consenties par un gouvernement, plus précisément ce qui suit :

La garantie expresse d'un prêt par un gouvernement en faveur d'une entreprise ne confère pas un avantage donnant matière à compensation si le gouvernement est le propriétaire principal ou l'actionnaire majoritaire de l'entreprise et si c'est une pratique commerciale normale dans le pays en question pour les propriétaires ou les actionnaires que de fournir des garanties sur prêt à leurs entreprises à des conditions comparables.

54 Fed. Reg. 23 366, 23 381 (1989) (sera codifié à 19 C.F.R. pt. 355) (proposé le 31 mai 1989).

Sysco a prétendu qu'elle est une société d'État dont le seul propriétaire est le gouvernement de la Nouvelle-Écosse, ce qui n'est pas contesté, et elle a cité des éléments de preuve au dossier pour confirmer qu'il est de pratique courante au Canada pour les sociétés-mères de garantir la dette de leurs filiales.

(Doc. pub. n° 138, p. 3 et n° 140, p. 13.) Sysco en a conclu que les garanties fournies par le gouvernement de la Nouvelle-Écosse pour les prêts bancaires commerciaux faits à Sysco ne confèrent pas un avantage donnant matière à compensation.

Le Département a défendu sa décision en alléguant que la règle proposée citée par Sysco reposait sur son expérience des garanties gouvernementales consenties sur les prêts commerciaux à des entreprises solvables et que Sysco était un cas particulier qui justifiait un entorse à la pratique générale. Pour Sysco, le Département est revenu à sa pratique habituelle consistant à se demander si les garanties ont été faites à des conditions conformes aux critères commerciaux; en d'autres termes, un "investisseur raisonnable" aurait-il garanti les prêts faits à Sysco? La réponse du Département à cette question a été négative. Le Département a jugé que Sysco était dépourvue de surface financière et il a trouvé aussi qu'un investisseur raisonnable n'aurait pas accepté de garantir les prêts faits à Sysco. Il en est donc arrivé à la conclusion que les garanties constituaient des avantages donnant matière à compensation.

Bethlehem appuya la décision du Département en affirmant qu'elle était conforme à la définition législative d'une subvention pouvant donner lieu à des recours, c'est-à-dire d'une subvention sous forme de capital, de prêts ou de garanties sur prêt, à des conditions incompatibles avec les critères commerciaux. 19

U.S.C.A. § 1677(5)(A)(ii)(I) (ouest 1989). Bethlehem en conclut que le Département contreviendrait à la loi s'il ignorait les garanties sur prêt. Bethlehem a aussi prétendu que, même s'il est d'usage au Canada pour les actionnaires de garantir des prêts, c'est là un service qui entraîne habituellement un droit pouvant atteindre 2 %. De l'avis de Bethlehem, le fait qu'aucun droit ne soit perçu prouve que les garanties n'étaient pas conformes aux critères commerciaux.

## B. Analyse du groupe spécial

Le groupe spécial trouve équivoque la preuve présentée par Bethlehem selon laquelle, de façon générale, les banques canadiennes demandent jusqu'à 2 % pour les garanties sur prêt. Bethlehem fait reposer cette affirmation sur une déclaration faite par M. Maize, de la Banque canadienne impériale de commerce, durant la vérification. Toutefois, on ne sait pas exactement ce à quoi M. Maize faisait référence, ni même s'il parlait de garanties entre sociétés-mères et filiales. Par ailleurs, avant de faire sa déclaration, M. Maize fit observer qu'une garantie pure et simple pour un prêt bancaire est très rare. (Rapport de vérification pour la BCIC, doc. pub. n° 139, p. 3.) À première vue, un usage qui est rare ne peut être normal; il ne reste donc au groupe spécial que la preuve présentée par Sysco, c'est-à-dire le fait qu'il est d'usage au Canada pour une société-mère de garantir les prêts faits à ses filiales.

Quant à l'argument de Sysco fondé sur la règle proposée du Département touchant les garanties sur prêt lorsque le gouvernement est le propriétaire principal ou l'actionnaire majoritaire du bénéficiaire du prêt, il s'agit là d'une règle qui a été promulguée dans la période qui s'est écoulée entre la décision préliminaire et la décision finale rendue dans l'affaire Nouveaux rails d'acier. Elle codifie la pratique actuelle du Département dans les cas où les gouvernements sont des propriétaires principaux ou des

actionnaires majoritaires d'entreprises. Règles proposées, 54 Fed. Reg. 23 366, 23 371 (1989). Une tentative antérieure de codification des règles dans ce domaine, tentative qui pourrait sans doute intéresser la présente espèce, fait ressortir encore davantage le rôle particulier des gouvernements dans les garanties sur prêt lorsqu'ils sont actionnaires majoritaires. Carbon Steel from Argentina (appendice des subventions), 49 Fed. Reg. 18 006 (1984). On peut lire dans ce document ce qui suit :

Les garanties sur prêt donnent matière à compensation dans les seuls cas où elles sont consenties à une industrie particulière ou à un groupe d'industries particulières et seulement si elles sont consenties à des conditions compatibles avec les critères commerciaux...

Un cas particulier se présente lorsque le gouvernement fait office à la fois de garant et de propriétaire principal ou d'actionnaire majoritaire d'une entreprise. Dans ce cas, une garantie gouvernementale ne donne pas matière à compensation s'il est d'usage dans le pays en question pour le propriétaire ou l'actionnaire de consentir des garanties à leurs entreprises à des conditions comparables. (Le souligné est ajouté.)

49 Fed. Reg., p. 18 019.

Le Département a prétendu que la règle ci-dessus relative aux garanties gouvernementales et extraite des Règles proposées et de l'Appendice des subventions n'est pas applicable à la présente espèce, parce que cette règle a été établie pour les entreprises pourvues d'une surface financière et que Sysco n'a pas de surface financière. Le Département prétend donc qu'il a comme il se doit adapté la règle pour la rendre applicable aux faits des Rails

d'acier. Se référant à l'espèce Secrétaire à l'Agriculture c. États-Unis, 347 US 645, 653-54 (1954), le Département déclare dans son mémoire que "il est un principe bien établi du droit administratif qu'un organisme peut s'écarter d'une pratique observée dans des décisions antérieures s'il explique les motifs de cet écart." (Mémoire du Département, à la p. 19.) Cet argument est appuyé par la société Bethlehem, selon laquelle "le Congrès a conféré à l'International Trade Administration une grande latitude pour décider s'il y a ou non subvention." (Mémoire de Bethlehem, à la page 24, citant États-Unis c. Zenith Radio Corp., 562 F. 2d 1209 (CCPA, 1977), confirmé par 437 US 443 (1979).)

Le groupe spécial est conscient de la nécessité de déférer au jugement des organismes administratifs lorsque ceux-ci exercent les pouvoirs qui leur sont conférés. Cette attitude, qui a cours tant au Canada qu'aux États-Unis, est reflétée dans le critère d'examen et citée dans de nombreuses espèces, par exemple American Lamb Co. c. États-Unis 785 F. 2d 994, 1001 (Fed. Cir. 1986). Le groupe spécial admet également qu'un organisme peut s'écarter d'une pratique antérieure s'il donne des raisons suffisantes pour ce faire. Toutefois, se pose la question de savoir quelle pratique exactement le Département a observé dans les affaires antérieures. L'espèce principale citée dans les Règles proposées relatives aux garanties gouvernementales lorsque le gouvernement est également propriétaire principal ou actionnaire majoritaire des entreprises assistées est Carbon Steel from Venezuela, 50 Fed. Reg. 11 227

(1985). Dans cette espèce, le Département était obligé de décider si, oui ou non, l'entreprise vénézuélienne SIDOR avait une surface financière. Le Département ne répondit pas à cette question directement, ce qui complique la comparaison avec l'espèce Nouveaux rails d'acier. Toutefois, le Département en arriva quand même à la conclusion que SIDOR ne constituait pas un investissement commercial raisonnable de 1980 à 1984 et donc les prises de participation du gouvernement au cours des années 1981, 1982 et 1983 avaient eu lieu sans égard aux critères commerciaux. Id. à la page 11 230. Toutefois, le Département n'imposa pas de droits compensateurs pour les garanties que le gouvernement du Vénézuéla avait prétendument consenties à SIDOR. Voici comment se justifie la décision du Département :

Le requérant prétend que le gouvernement du Vénézuéla garantit les prêts consentis aux sociétés d'État, ce qui réduit le risque du prêteur et permet d'abaisser les frais d'intérêt supportés par SIDOR.

D'après la réplique, c'est un usage commercial courant au Vénézuéla pour les actionnaires de garantir les prêts contractés par une entreprise. Une loi de 1976 autorise le gouvernement à garantir les prêts consentis à des sociétés d'État dont les activités touchent des secteurs de base de la production. C'est pourquoi nous jugeons à titre préliminaire que les garanties gouvernementales consenties aux entreprises d'État ne sont pas contraires aux critères commerciaux et ne donnent pas matière à compensation.

Id., page 11 230.

Les mesures examinées dans l'affaire Carbon Steel ne permettent pas de dire en vertu de quoi le Département a distingué sa pratique dans la présente espèce de sa pratique dans l'espèce



Carbon Steel. Il semblerait que la décision du Département de ne pas imposer de droits compensateurs dans l'affaire Carbon Steel découlait de sa conclusion qu'il est d'usage dans ce pays de garantir des prêts, même lorsque l'entreprise concernée paraît dépourvue de surface financière. Donc, à première vue, l'affaire Carbon Steel paraît incompatible avec l'affirmation du Département selon laquelle la présente espèce constituait pour le Département un nouvel ensemble de faits qui appelait une entorse à la pratique ou ligne de conduite établie.

Dans l'espèce Secrétaire à l'Agriculture c. États-Unis, 347 US 645 (1954), que le Département a citée à l'appui de sa position, le Tribunal jugea en fait que la décision de l'organisme en question, savoir l'Interstate Commerce Commission, était invalide parce que la Commission n'avait pas expliqué suffisamment sa décision de s'écarter des normes habituelles et n'avait pas suffisamment exprimé le fondement juridique de sa décision. 347 US, p. 653. De la même façon, se pose dans la présente espèce la question de savoir si le Département a justifié comme il convient sa décision en s'inspirant de la loi et des éléments de preuve versés au dossier. L'incertitude entourant la règle du Département relative aux garanties consenties aux entreprises d'État a conduit le groupe spécial à examiner le fondement législatif de la pratique du Département à cet égard. La disposition en question, savoir 19 U.S.C. § 1677(5)(A)(ii)(I), définit les subventions pouvant donner lieu à un recours de la façon suivante : capital, prêts ou

garanties consentis à des conditions non conformes aux critères commerciaux.

Le noeud de la question est la position du Département selon laquelle les garanties sur prêt consenties par un gouvernement à une filiale dépourvue de surface financière sont par le fait même contraires aux critères commerciaux et constituent donc des subventions pouvant justifier un recours. On en arrive à cette conclusion pour le motif que Sysco est dépourvue de surface financière, ce qui n'est pas contesté, et que les opérations commerciales (y compris les garanties sur prêt) conclues entre la société-mère et la filiale ne reposent donc pas sur des critères commerciaux. Toutefois, cette conclusion n'est pas appuyée par des éléments de preuve suffisants (si même il existe de tels éléments de preuve). Un élément de preuve suffisant serait par exemple la démonstration qu'au Canada, les entreprises et les gouvernements jugeraient comme contraires aux critères commerciaux les garanties sur prêt consenties à une filiale dépourvue de surface financière. En revanche, le Département a recueilli des éléments de preuve selon lesquels, au Canada, il est courant pour les sociétés mères et les gouvernements de garantir les prêts faits à leurs filiales. (Doc. pub. n° 136, p. 3; doc. pub. n° 138, p. 3; et doc. pub. n° 140, p. 13.)

Le groupe spécial est d'avis que le Département erre lorsqu'il présume que les garanties consenties à des filiales dépourvues de

surface financière sont nécessairement contraires aux critères commerciaux. Il existe diverses raisons, fondées sur une sage pratique commerciale, pour lesquelles une société-mère puisse souhaiter maintenir en opération une filiale dépourvue de surface financière, par exemple parce que la poursuite d'opérations à perte est moins coûteuse qu'une fermeture, ou parce que l'on croit que la rentabilité de la filiale peut s'améliorer au fil du temps, ou encore parce que les produits de la filiale sont essentiels aux activités de la société-mère ou des sociétés apparentées ou encore en raison du caractère cyclique des affaires de la filiale, etc. Dans de tels cas, les garanties, qui coûtent peu à la société-mère et qui sont très utiles pour la filiale, constituent un moyen de réaliser ces objectifs. Par exemple, on pourrait prétendre que tant Sysco que le gouvernement de la Nouvelle-Écosse ont profité des garanties. Il se peut que les garanties aient été un moyen économique de réduire les pertes d'une filiale que le gouvernement de la Nouvelle-Écosse devait en dernière analyse maintenir en vie. Par conséquent, le groupe spécial estime que la conclusion du Département selon laquelle les garanties sur prêt consenties par la Nouvelle-Écosse à Sysco ne constituaient pas une décision commerciale raisonnable n'est pas justifiée par la preuve figurant au dossier.

La preuve contenue dans le dossier administratif désigné est, de l'aveu général, plutôt mince, peut-être à cause de l'impression erronée de Sysco qu'elle faisait l'objet d'une exonération

intégrale. Cette absence d'information peut être attribuable aux deux parties, mais il demeure que le Département est tenu de fonder ses conclusions sur les faits consignés dans le dossier administratif. À titre d'exemple, "la méthode employée doit rendre compte, de façon raisonnable et exacte, de l'information factuelle contenue dans le dossier administratif tout entier". RSI (India) PVT Ltd. c. États-Unis, 687 F. Supp. 605, 610 (Ct Int'l Trade 1988).

Le groupe spécial renvoie au Département la décision rendue dans l'affaire Nouveaux rails d'acier pour le motif que la conclusion du Département selon laquelle, eu égard à la pratique commerciale habituelle ou aux critères commerciaux, les sociétés-mères ne garantissent pas les prêts faits à des filiales dépourvues de surface financière, n'est pas appuyée par la preuve figurant au dossier. Le Département doit : (i) soit trouver dans le dossier administratif la preuve que les sociétés-mères, au Canada, jugeraient contraire aux critères commerciaux l'octroi de garanties à des filiales dépourvues de surface financière, ou (ii) soit décider que les garanties provinciales accordées dans la présente espèce ne confèrent pas d'avantages donnant matière à compensation.

**VI. Calcul de l'avantage retiré par Sysco des études financées aux termes de l'Accord auxiliaire de planification économique**

Dans la décision finale qu'il a rendue relativement à l'affaire Nouveaux rails d'acier, le Département a jugé que les

études effectuées aux termes d'un Accord auxiliaire Canada-Nouvelle-Écosse pour la planification du développement économique (accord connu sous le nom de APE) avaient bénéficié de subventions donnant matière à compensation. L'APE était un accord accessoire à un Accord de développement économique et régional (ADER) conclu entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Province de Nouvelle-Écosse. Au titre de l'APE, diverses études furent entreprises pour aider les deux gouvernements à prendre des décisions se rapportant à la modernisation projetée de Sysco (réponse supplémentaire de la Province de Nouvelle-Écosse, pub. doc. n° 70, p. 4.) Les deux gouvernements ont financé ce programme, mais le Département n'a assujéti à des droits compensateurs que la partie des crédits fournie par le gouvernement du Canada (50 %), puisque cette partie était restreinte aux entreprises situées en Nouvelle-Écosse. Le Département a jugé que les crédits versés par la Province ne donnaient pas lieu à compensation parce qu'ils n'étaient pas restreints à une entreprise ou une industrie particulière. Nouveaux rails d'acier, 54 Fed. Reg. 31 991 (1989), modifié par 54 Fed. Reg. 39 032 (1989).

Sysco ne conteste pas la conclusion du Département selon laquelle la partie fédérale du financement du programme donne matière à compensation. Toutefois, Sysco s'oppose à la décision du Département d'attribuer l'avantage à Sysco pour la période visée par l'examen, en l'occurrence la période allant du 1<sup>er</sup> avril 1987 au 31 mars 1988 (l'exercice financier de Sysco). Sysco prétend

également que, dans le calcul du montant de la subvention totale versée à Sysco, le Département a compté deux fois les avantages versés par le gouvernement fédéral aux termes du programme, et qu'il a ainsi exagéré la subvention. Sysco a donc demandé que le groupe spécial ordonne au Département de recalculer l'avantage ADER en utilisant la bonne méthode et le bon exercice.

A. Détermination du bon exercice

Sysco prétend que l'avantage ADER devrait être attribué à l'exercice financier 1986-1987 de Sysco plutôt qu'à son exercice 1987-1988. Sysco excipe à cet égard de la réponse supplémentaire de la Province de Nouvelle-Écosse datée du 18 janvier 1989 (doc. pub. n° 70, p. 5), selon laquelle la période ADER pour les études est l'exercice 1986-1987. L'exercice 1986-1987 de Sysco ne comprend toutefois que les trois premiers mois de 1987. Aucune pièce du dossier ne permet de dire que la période ADER 1986-1987 coïncide avec l'exercice 1986-1987 de Sysco. La mention, ailleurs dans le même document, de périodes GDA de 1977 à 1981 et de 1982 à 1984 suppose que la période ADER 1986-1987 englobe toute l'année 1987. La décision du Département d'attribuer le montant de la subvention à l'exercice 1987-1988 de Sysco était donc raisonnable. Par ailleurs, le Département a expressément demandé à Sysco de lui donner les dates auxquelles les montants ont été décaissés pour les études. (Lettre à l'Ambassade du Canada, 10 février 1989, doc. pub. n° 84.) Le Département n'ayant pas trouvé de renseignements complémentaires dans la réponse de Sysco, il était fondé à s'en

remettre à la preuve versée au dossier selon laquelle l'avantage était attribuable à la période 1987-1988.

B. Calcul de l'avantage

Sysco prétend également que l'avantage attribué à Sysco aux termes de l'APE avait déjà été attribué à Sysco dans le calcul de l'avantage découlant d'un deuxième accord auxiliaire ADER appelé "Accord auxiliaire Canada-Nouvelle-Écosse, Étape II de Sydney Steel Corporation, Modernisation des installations" (appelé également par les diverses parties "Accord auxiliaire de modernisation de Sysco", "Plan commercial étape II" et "Étape II du programme de modernisation de Sysco"). Sysco n'a indiqué au groupe spécial aucun élément de preuve pouvant figurer dans le dossier administratif, assez pauvre de l'avis général, et pouvant démontrer que l'avantage calculé aux termes de l'APE avait déjà été inclus dans l'avantage calculé aux termes de l'Accord auxiliaire de modernisation de Sysco. Lors de l'audience tenue devant le groupe spécial, l'avocat de Sysco a renvoyé le groupe spécial au document public n° 70, savoir la réponse supplémentaire de la Province de Nouvelle-Écosse datée du 18 janvier 1989, qu'il disait être la meilleure preuve de l'affirmation de Sysco. Ce document n'indique nulle part que le coût des études entreprises aux termes de l'APE était inclus dans le coût des études entreprises aux termes de l'Accord auxiliaire de modernisation de Sysco. Au contraire, le groupe spécial en arrive à la conclusion que le document public n° 70 fait état de catégories et de coûts distincts. Par

conséquent, le Département était fondé à ajouter la moitié du coût des études entreprises aux termes de l'APE aux avantages totaux reçus, eu égard à la preuve versée au dossier selon laquelle le coût était distinct et n'avait pas déjà été inclus dans une autre catégorie. Sa décision est à cet égard confirmée.

#### **VII. Traitement de l'affaire Ipsco c. États-Unis**

Le groupe spécial considère qu'il n'est pas dûment saisi de la question de savoir si le Département aurait dû calculer un tarif général pour Sysco plutôt que le tarif par entreprise comme l'exige, paraît-il, la décision Ipsco c. États-Unis, Slip. Op. 89-1486 (Fed. Cir., le 3 avril 1990). Pour autant que le groupe spécial puisse en juger selon le dossier administratif, Sysco n'a, à aucun moment avant la décision finale, contesté le fait que le Département ait calculé la subvention de Sysco en fonction d'un tarif par entreprise plutôt que d'un taux national. Sysco n'a pas soulevé cette question dans la plainte qu'elle a formulée au groupe spécial. À l'audience, l'avocat de Sysco a, en réponse à une question, déclaré : "Nous ne laissons pas entendre que le point soulevé dans l'affaire Ipsco est pertinent ici." (Tr, p. 26). Qui plus est, Sysco n'a pas demandé que soit modifiée la plainte aux termes de la Règle 63. Elle n'a pas allégué la pertinence de l'affaire Ipsco jusqu'à 12 jours après l'audience, bien que cette décision Ipsco fût rendue plus de 2 semaines avant l'audience, et, à aucun moment, Sysco n'a laissé entendre que les questions



principales tranchées dans l'affaire Ipsco étaient pertinentes aux questions énoncées dans la plainte.

L'affaire Ipsco a été évoquée dans six mémoires présentés au groupe spécial après l'audience, notamment dans le mémoire de Sysco du 29 avril 1990 présenté aux termes de la Règle 70(1), dans la requête du Département aux termes de la Règle 63 en vue d'obtenir la radiation du mémoire de Sysco et dans diverses réponses à cette requête. (Voir note 1, supra.) Dans les mémoires en question, il est question de divers points de procédure touchant la présentation de renseignements au groupe spécial après l'audition, et l'on discute également si l'affaire Ipsco est ou non pertinente. Toutefois, aucun de ces mémoires a) n'affirme que le calcul d'un droit compensateur général (plutôt que particulier) est pertinent aux trois questions qui étaient soulevées dans la plainte et dont le groupe spécial est saisi; ou (b) ne demande la modification de la plainte par l'addition d'une nouvelle question à trancher, savoir le calcul des droits compensateurs selon un tarif général.<sup>2</sup>

---

2. Bethlehem considère la lettre du 29 avril de Sysco comme une requête en modification de son propre mémoire du 7 mai 1990. Toutefois, Sysco ne demande pas que la plainte soit modifiée, ni ne considère son mémoire comme une requête en ce sens, même dans sa lettre subséquente du 14 mai 1990 où elle s'oppose à la requête en radiation du Département.

A. L'affaire Ipsco, pour autant qu'elle touche aux tarifs généraux, n'est pas pertinente aux trois questions dont est saisi le groupe spécial.

Comme l'a fait à juste titre observer le Département dans sa requête en radiation,

La question soulevée par Sysco [dans la lettre du 29 avril 1990] et abordée dans la décision Ipsco, en ce qui concerne le calcul des droits compensateurs selon un tarif général, n'est pas pertinente à l'examen effectué par le présent groupe spécial, puisque Sysco n'a pas interjeté appel au groupe spécial de cet aspect de la décision finale du Département. Aucune des parties concernées n'a discuté la question dans son mémoire, et Sysco ne l'a pas évoquée lors des plaidoiries orales, tandis que d'autres questions, pertinentes celles-là, de la décision Ipsco ont été abordées.

(Requête en radiation, doc. pub. n° 69, p. 2.)

Tout au plus, Sysco prétend que les sujets dont elle a fait appel se confondent avec la question plus importante de l'erreur de calcul. (Réponse de Sysco à la requête en radiation du Département, doc. pub. n° 72, p. 4.) Il en va probablement ainsi de maintes autres questions qui sont également pertinentes au calcul des droits compensateurs -- par exemple, tel ou tel programme donne-t-il matière à compensation? -- et dont n'est pas davantage saisi le présent groupe spécial. Toutefois, Sysco elle-même ne prétend pas que l'affaire Ipsco est pertinente aux trois questions soumises à l'examen du groupe spécial.

B. On n'a pas cherché à modifier la plainte

Malgré le nombre de mémoires relatifs à l'affaire Ipsco et postérieurs à l'audition, aucun ne propose de modifier la plainte déposée dans la présente espèce en vue d'y ajouter le calcul des

droits compensateurs selon un tarif général. Pourtant, la Règle 7(a) restreint l'examen du groupe spécial aux questions soulevées dans la plainte :<sup>3</sup>

La révision par un groupe spécial se limite : (a) d'une part, aux erreurs de fait ou de droit, y compris l'excès de compétence de l'autorité chargée de l'enquête, invoquées dans les plaintes déposées au cours de la révision par le groupe spécial...

Tant qu'une requête en modification ne sera pas déposée et accueillie, le groupe spécial demeure sans compétence pour examiner une question nouvelle, notamment la question soulevée dans l'affaire Ipsco.

Le groupe spécial croit qu'il existe de bonnes raisons pour justifier une observation stricte de la Règle 7(a) et justifier l'existence des procédures décrites dans les Règles 63 à 66. Les procédures en question sont destinées à garantir que, lorsqu'une importante question de fond ou de forme est soumise au groupe spécial, les autres parties auront la possibilité de répondre, de telle sorte que le groupe spécial dispose de toute l'information nécessaire pour rendre une décision informée.<sup>4</sup> Dans la présente

---

3. Le texte de la Règle 7(a) n'autorise ni n'interdit expressément la modification d'une plainte. Le groupe spécial ne tranche pas ici la question de savoir si une plainte peut ou non être modifiée aux termes de la Règle 7(a) ou d'une autre façon.

4. Nous remarquons que, dans la présente instance, outre la question de fond relative à la pertinence de l'affaire Ipsco, des questions furent soulevées relativement à l'utilisation intégrale des recours administratifs et au caractère opportun de telle ou telle mesure prise par Sysco, que ce soit en vertu de la Règle 70 ou de la Règle 63. On s'est également demandé dans quelle mesure le mémoire de Bethlehem du 24 avril et celui de Sysco du 30 avril étaient conformes

espèce, comme aucune requête en modification n'a été présentée, ce ne fut pas le cas. Au contraire, aucun des six mémoires, ni séparément ni collectivement, n'aborde comme il convient les questions de forme et de fond que le groupe spécial aurait à résoudre pour trancher la question soulevée par l'affaire Ipsco. En l'absence d'une telle requête et en l'absence de réponses à cette requête, eu égard également au fait que la décision rendue dans l'affaire Ipsco n'est pas pertinente aux questions dont est saisi le groupe spécial, il serait contre-indiqué pour celui-ci de chercher à savoir si la question de fond soulevée par l'affaire Ipsco est ou non pertinente au calcul des droits compensateurs par le Département dans la présente espèce. C'est une question que le groupe spécial n'abordera donc pas. (Cette décision rend théorique la requête en radiation, et le groupe spécial ne tranche donc pas la question de savoir si la lettre de Sysco du 29 avril 1990 a été présentée en temps opportun ou répond aux autres conditions de la Règle 70.)

Pour les motifs énoncés précédemment, la décision du Département dans le dossier n° C-122-805, Nouveaux rails d'acier du Canada, à l'exception des rails légers (décision en matière de droits compensateurs) est CONFIRMÉE en partie et RENVOYÉE pour qu'il en soit disposé conformément au présent avis, comme il est indiqué plus précisément dans la partie III ci-dessus.

---

à la lettre et à l'esprit de la Règle 70.

---

Date

---

David A. Gatz  
président

---

Date

---

Robert Pitt

---

Date

---

John D. Richard

---

Date

---

Michael D. Sandler

---

Date

---

Gilbert Winham