



Dossier : 4600-A000-3

Le 12 juin 2002

Pour : Sociétés pipelinières du groupe 1

Lignes directrices relatives aux règlements négociés pour le transport, les droits et les tarifs (Lignes directrices)

Le 30 janvier 2002, l'Office national de l'énergie (l'Office) a entrepris un réexamen de ses Lignes directrices, publiées pour la dernière fois en août 1994. Le comité d'audience qui a siégé à l'instance RH-1-2001 portant sur une demande TransCanada et dont la décision a été diffusée en novembre 2001, a recommandé que l'Office revoie ses Lignes directrices, en partie pour se donner la capacité de traiter plus efficacement des demandes qui s'appuient sur des règlements contestés. Suivant les Lignes directrices actuelles de l'Office, une demande qui repose sur un règlement négocié doit recevoir le consentement unanime de toutes les parties à la négociation ou n'être contestée par aucune de celles-ci.

L'Office a décidé d'amorcer un réexamen de ses Lignes directrices dans le but précis d'y incorporer la flexibilité voulue pour traiter convenablement des règlements qui sont matière à contestation. De plus, l'Office a proposé d'apporter des changements aux Lignes directrices afin d'admettre l'éventuelle participation de membres de l'Office ou de son personnel à la démarche des groupes de travail sur les droits. Vingt-cinq parties intéressées ont communiqué leurs commentaires à l'Office sur l'ébauche des Lignes directrices révisées, et sept parties ont déposé des répliques à ces commentaires. Plusieurs thèmes communs se dégagent des suggestions et des commentaires formulés, et nous en examinons certains de ceux-ci ci-dessous.

Exclure les parties dissidentes et les questions litigieuses du règlement proposé

Selon la plupart des observations reçues, les parties étaient opposées au fait d'exclure les questions litigieuses ou les parties dissidentes d'un règlement contesté, afin d'approuver le règlement, intégralement ou en partie, au profit des parties consentantes. On a souligné que la négociation est un processus de concessions mutuelles dans le cadre duquel une partie peut faire une concession sur un point qui est par ailleurs important afin d'en arriver à une issue globale favorable. Les parties ont souligné qu'il serait injuste de modifier un règlement négocié sans le consentement de toutes les parties.

Même si l'Office est d'avis qu'il pourrait être avantageux d'exclure des parties dans certaines circonstances, il n'est pas porté à adopter cette approche sans l'appui des parties. L'Office comprend également que les parties soient préoccupées par la modification éventuelle d'un règlement négocié et il n'envisagera pas de changer sa pratique consistant à traiter un règlement comme un tout. Dans les cas où il pourrait être conforme à l'intérêt public de donner effet aux dispositions d'un règlement contesté, les nouvelles Lignes directrices offriront la possibilité d'approuver de façon provisoire les droits et tarifs découlant d'un règlement contesté et de convoquer en même temps une audience afin d'examiner le règlement dans son intégralité. Vous trouverez en annexe aux Lignes directrices révisées un schéma illustrant la démarche qui sera adoptée pour traiter des règlements qui sont matière à contestation.

Règlements concernant les besoins en recettes globaux

Plusieurs parties ont suggéré qu'il serait bon de prévoir des dispositions selon lesquelles les parties pourraient se mettre d'accord sur une entente équitable concernant les besoins en recettes globaux, sans forcément s'entendre sur les diverses composantes des besoins en recettes. L'Office souligne que la Loi l'oblige à établir que les droits et tarifs proposés sont justes et raisonnables et qu'ils n'entraînent aucune distinction injuste. Ainsi, le processus adopté ne doit pas faire entrave au pouvoir discrétionnaire de l'Office de tenir compte de toute considération relative à l'intérêt public, et il faut que des renseignements suffisants soient mis à sa disposition pour lui permettre de remplir ce rôle d'une manière efficace et efficiente. Cependant, l'Office reconnaît que l'obligation de fournir une ventilation détaillée des besoins en recettes peut limiter la marge de manoeuvre des parties dans la conclusion d'un règlement négocié, et il a donc adopté une formulation plus souple de cette exigence.

Option concernant l'élargissement du rôle des membres et du personnel de l'Office dans le cadre du processus de négociation

Certaines parties étaient en faveur de l'idée de permettre aux membres ou au personnel de l'Office de jouer un plus grand rôle dans le processus de négociation d'un règlement, mais la majorité était contre. À cet égard, on se préoccupait surtout du fait que l'Office n'avait pas l'effectif nécessaire pour remplir le double rôle de participant aux négociations et conseiller auprès de l'Office. Les parties s'inquiétaient de la séparation des fonctions, qui devait être appliquée rigoureusement et régie par un code de conduite strict. Pour l'instant, l'Office ne propose pas d'élargir son rôle dans le processus de règlement au delà de ce qui est déjà prévu dans les Lignes directrices datées d'août 1994.

Règlement extrajudiciaire des différends (RED)

La réaction des parties intéressées à l'idée d'utiliser une formule de RED comme autre solution de rechange au processus de règlement ou d'audience a été généralement positive. Malgré l'opposition généralisée des parties à l'intervention directe des membres ou du personnel de l'Office dans la négociation des règlements, on se disait prêt à envisager une formule de RED, dans la mesure où il serait possible de formuler des commentaires sur tout processus que l'Office mettrait de l'avant. L'appui général à l'endroit d'une démarche plus souple et moins normative s'accompagnait du désir d'en savoir davantage sur les modalités du processus et le moment où il interviendrait.

L'Office prévoit diffuser une ébauche de lignes directrices en matière de RED d'ici à l'automne 2002. Il examinera, par voie de consultations, le rôle qu'il doit jouer quant à la création d'éventuels processus de RED, y compris ceux qui ont trait à la négociation des droits et tarifs, et à sa participation dans ces derniers.

Motifs de dissidence

Il avait été suggéré, dans l'ébauche des Lignes directrices révisées, que la société pipelinière qui présente un règlement négocié en vue de son approbation devrait exposer les raisons pour lesquelles toutes les parties n'avaient pu s'entendre sur l'ensemble des questions en jeu. La majorité des commentaires reçus s'opposaient à cette proposition. On était d'avis que la partie dissidente pourrait mieux faire valoir ses motifs devant l'Office. D'aucuns se préoccupaient aussi de la violation possible d'ententes de non-divulgaration, au cas où une partie tenterait d'expliquer la position d'une autre partie. La suggestion a donc été éliminée de la version ci-jointe des Lignes directrices.

Majorité suffisante

Les Lignes directrices proposées laissaient entendre qu'une société pipelinière pourrait soumettre un règlement contesté à l'approbation de l'Office si elle juge qu'il reçoit l'appui d'une majorité suffisante. Dans leurs observations, les parties se disaient inquiètes de l'interprétation de la notion de majorité suffisante. L'Office a décidé d'éliminer toute allusion concernant l'appui d'une majorité, ou tout autre critère d'appui suffisant, comme condition préalable au dépôt d'un règlement. Il sera manifeste si le règlement bénéficie d'un appui suffisant ou non d'après les commentaires que les parties intéressées soumettront à l'Office, lorsqu'il les invitera à le faire.

Compte tenu de ce qui précède, l'Office a décidé de publier la version ci-jointe des Lignes directrices révisées relatives aux règlements négociés pour le transport, les droits et les tarifs.

L'Office demande aux sociétés du groupe 1 de signifier une copie de la présente lettre et de la pièce jointe à leurs expéditeurs et parties intéressées.

Veillez agréer, Madame, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le secrétaire,



Michel L. Mantha

P.j.

Lignes directrices révisées relatives aux règlements négociés sur le transport, les droits et les tarifs

L'Office est d'avis que les règlements négociés offrent la possibilité aux parties intéressées de résoudre des questions sans le recours à un processus d'audience. Un processus de règlement acceptable doit réunir les critères suivants :

- (i) Toutes les parties directement touchées par les questions se rapportant au transport, aux droits et aux tarifs d'une société pipelinière devraient avoir la possibilité équitable de participer au processus et de faire dûment connaître leurs intérêts dans un règlement négocié. Le processus de règlement devrait être ouvert, et toutes les parties intéressées devraient être invitées à participer aux négociations. Même si le processus peut varier selon les circonstances particulières de chaque société pipelinière, il doit toujours être bien compris et accepté par toutes les parties intéressées.
- (ii) L'Office croit qu'un règlement négocié élaboré par toute la gamme des parties intéressées est habituellement conforme à l'intérêt public, mais souligne que le processus de règlement ne doit pas faire entrave à sa capacité ni à son pouvoir discrétionnaire de tenir compte de toute considération relative à l'intérêt public qui déborde les strictes préoccupations des parties à la négociation. De plus, l'Office n'acceptera pas un règlement qui renferme des dispositions illégales ou contraires à la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, ou des dispositions qui vont à l'encontre de l'intérêt public.
- (iii) Le processus de règlement doit se traduire par l'inclusion au dossier public de renseignements suffisants pour permettre à l'Office de comprendre le fondement du règlement et d'évaluer s'il est raisonnable, ainsi que d'établir que les droits qui en découlent sont justes et raisonnables et qu'ils n'entraînent aucune distinction injuste.

Que le règlement porte sur toutes les composantes des droits et des tarifs d'une société pipelinière ou seulement sur certaines d'entre elles, le demandeur doit, dans tous les cas, fournir un résumé du processus par lequel le règlement a été conclu et des détails sur l'appui que les parties y accordent.

Dans le cas de règlements qui englobent tous les éléments d'une demande visant les droits d'une société pipelinière, le demandeur doit fournir les renseignements suivants :

- une explication de la façon dont les besoins en recettes convenus entre les parties ont été déterminés
- les droits correspondants;
- une explication du calcul de ces droits;
- une description de toute modification apportée à la conception des droits ou au tarif, étayée par :

- une brève description de chaque question,
- un énoncé clair et concis de la façon dont chaque question a été résolue,
- une brève justification de chaque solution.

Après le dépôt des renseignements requis, l'Office invitera les parties intéressées à fournir leurs commentaires sur le règlement.

Lorsque le règlement vise des questions particulières concernant la conception des droits, les tarifs ou d'autres aspects, le demandeur doit fournir les renseignements suivants :

- une brève description de chaque question,
- un énoncé clair et concis de la façon dont chaque question a été résolue,
- une brève justification de chaque solution.

Après le dépôt des renseignements requis, l'Office pourrait inviter les parties intéressées à commenter le règlement.

Si personne ne s'oppose au règlement, l'Office en conclura normalement que les droits établis grâce au règlement sont justes et raisonnables et qu'il n'est pas nécessaire de tenir une audience publique. Ce n'est que dans des circonstances exceptionnelles, comme les cas où des considérations plus larges relatives à l'intérêt public pourraient entrer en ligne de compte, que l'Office exigera une preuve supplémentaire et tentera d'évaluer le règlement proposé plus à fond.

- (iv) Règlements contestés : Une société pipelinère peut décider de déposer une demande en vue de son approbation sans qu'une entente soit intervenue avec tous ses expéditeurs si, à son avis, l'entente obtenue justifie de soumettre le règlement à l'approbation de l'Office. Dans ce cas, la société doit présenter à l'Office un exposé des motifs pour lesquels il devrait admettre le règlement. La demande d'approbation sera signifiée à toutes les parties intéressées au moment où elle est adressée à l'Office.

Sur réception d'une demande qui s'appuie sur un règlement contesté, l'Office sollicitera des commentaires à son sujet. Les parties intéressées qui veulent s'opposer à la demande signifieront un avis d'opposition à l'Office dans les délais fixés par celui-ci. L'avis d'opposition devrait contenir les renseignements suivants :

- un exposé des motifs sur lesquels se fonde l'opposition,
- un énoncé des faits étayant l'opposition,
- une description du préjudice ou des dommages qu'occasionnerait l'approbation du règlement par l'Office;
- une description du redressement souhaité.

Sur réception d'un avis d'opposition, la société pipelinère ou l'une quelconque des parties qui appuie le règlement peut déposer une réponse à l'avis d'opposition, dans les délais prescrits. À moins qu'un processus plus poussé ne soit prévu, l'Office n'acceptera aucun autre commentaire après avoir reçu cette réplique.

Une fois terminées les étapes susmentionnées, l'Office examinera toute la preuve en main, y compris les avantages que les parties consentantes comptent tirer du règlement et les coûts que les parties dissidentes s'attendent à subir. L'Office prendra alors une des mesures suivantes :

- Rejeter les objections et approuver le règlement.
- Ne pas admettre le règlement et renvoyer la question pour étude à une audience.
- Approuver les modalités du règlement pour l'ensemble des parties, de façon provisoire, et tenir une audience pour traiter des questions soulevées par les parties dissidentes. À l'issue de l'audience, l'Office diffusera sa décision sur les questions examinées au cours de l'audience.

Voir le schéma ci-joint qui illustre ce processus.

- (v) Les membres du personnel de l'Office peuvent assister aux réunions des groupes de travail, s'ils sont invités à le faire et uniquement dans le but d'échanger des renseignements et de discuter de questions de procédure.

Processus de traitement des règlements négociés

