

National Energy
Board



Office national
de l'énergie

Dossier : 4200-M124-2
Le 8 novembre 2001

Monsieur Ian Leadley
Gestionnaire, Affaires réglementaires
Maritimes & Northeast Pipeline Management Ltd.
1801, rue Hollis, bureau 1600
Halifax (Nouvelle-Écosse)
B3J 3N4
Télécopieur : (902) 425-4592

**Maritimes & Northeast Pipeline Management Ltd.
Ordonnance d'audience RH-3-2001
Motifs de décision concernant la question de l'article 17**

Monsieur,

L'Office national de l'énergie a maintenant terminé son examen de la question de l'article 17 et diffuse la décision et les motifs de décision ci-joints concernant cette question.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le secrétaire,

Michel L. Mantha

p.j.

c.c. : M. L.E. Smith, c.r., Bennett Jones LLP, télécopieur (403) 265-7219
Parties intéressées de l'instance RH-3-2001

444 Seventh Avenue SW
Calgary, Alberta T2P 0X8

444, Septième Avenue S.-O.
Calgary (Alberta) T2P 0X8

Canada

Telephone/Téléphone : (403) 292-4800
Facsimile/Télécopieur : (403) 292-5503
<http://www.neb.gc.ca>

Maritimes & Northeast Pipeline Management Ltd. (M&NP)
RH-3-2001

Motifs de décision concernant la question de l'article 17

1. Introduction

Conformément à l'ordonnance d'audience RH-3-2001 en date du 16 juillet 2001, dans sa version modifiée, l'Office national de l'énergie (l'Office ou l'ONÉ) a convoqué une audience publique pour examiner une demande que Maritimes & Northeast Pipeline Management Ltd. (M&NP) a déposée suivant le paragraphe 19(2) et la partie IV de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (la Loi sur l'ONÉ).

Dans sa demande, M&NP a sollicité l'approbation de l'Office à l'égard de droits définitifs qui seraient exigibles du 1^{er} octobre 2000 au 31 décembre 2002. Après avoir rendu l'ordonnance d'audience fixant la tenue de l'instance, l'Office a reçu, le 1^{er} août 2001, un mémoire présenté conjointement par les parties suivantes : Cartier Pipeline and Company, Limited Partnership; la Société en Commandite Gaz Métropolitain; The Consumers' Gas Company Ltd., exploitée sous la raison sociale Enbridge Consumers Gas; Enbridge Gas New Brunswick Inc.; et le ministre des Ressources naturelles et de l'Énergie de la province du Nouveau-Brunswick (désignés collectivement les promoteurs).

Dans leur mémoire conjoint, les promoteurs sollicitaient l'autorisation de modifier la liste des questions relatives à l'instance RH-3-2001 afin d'y ajouter une nouvelle question qui se lirait comme suit :

« Dans la mesure où elles s'appliquent à de nouvelles installations pipelinières, l'interprétation et l'application appropriées de l'article 17 des Conditions générales des tarifs gaziers de M&NP (la question de l'article 17). »

Dans une lettre datée du 13 août 2001, l'Office a modifié la liste des questions afin d'y ajouter la question de l'article 17. Il a ensuite précisé la portée de cette question dans une lettre datée du 3 octobre 2001. L'article 17 du tarif de M&NP est désigné couramment la Politique relative aux latéraux.

Le 31 août 2001, M&NP a avisé l'Office qu'elle était parvenue à un règlement avec les membres de son Groupe de travail sur les droits et le tarif (GTDT), qui portait sur les points 1 à 3 de la liste révisée des questions relatives à l'instance RH-3-2001. L'Office a suspendu les étapes subséquentes de la procédure qui étaient prévues au calendrier des événements en ce qui touche toutes les questions sauf celle de l'article 17.

Le 14 septembre 2001, M&NP a déposé auprès de l'Office des renseignements conformes au règlement proposé et, le 20 septembre 2001, l'Office a lancé un processus afin de recueillir les commentaires des parties sur les renseignements déposés à l'appui du règlement, ainsi que sur la nécessité d'entamer des démarches supplémentaires pour l'examen de ce dépôt et la nature des démarches, le cas échéant. Par conséquent, toutes les questions se rapportant au règlement ont été traitées hors de l'instance sur la question de l'article 17. Les présents Motifs de décision concernent uniquement la question de l'article 17.

L'audience orale portant sur l'application et l'interprétation de l'article 17 s'est déroulée à Dartmouth, en Nouvelle-Écosse, du 11 au 25 octobre 2001; le comité d'audience a siégé pendant onze jours. Le dossier de la preuve reposait sur un examen exhaustif de la question à trancher et était centré sur deux ensembles d'installations théoriques, à savoir :

- les installations Nord-Ouest — environ 260 km de canalisations de 508 mm (20 po) de diamètre s'étendant à travers le nord-ouest du Nouveau-Brunswick d'un point d'interconnexion avec le projet de gazoduc Cartier jusqu'à un point sur la canalisation principale actuelle de M&NP, près de Fredericton;
- les installations de l'Î-P.-É. — un gazoduc sous-marin s'étendant d'un point sur la canalisation principale actuelle de M&NP, au Nouveau-Brunswick, jusqu'à l'Île-du-Prince-Édouard.

L'Office souligne que les installations pipelinères dont il est question dans le dossier de l'instance sont hypothétiques. Les Motifs de décision contenus dans la présente lettre ne s'appliqueront que dans la mesure où il n'existe aucune différence importante entre les demandes déposées ultérieurement auprès de l'Office et les installations hypothétiques sur lesquelles se fonde le dossier de l'instance.

La première question que l'Office avait à trancher relativement aux installations Nord-Ouest concerne l'interprétation de l'article 17 et, plus précisément, la question de savoir si cet article s'applique aux installations Nord-Ouest. Dans l'éventualité où l'Office jugerait que l'article 17 s'applique à ces installations, certaines parties lui ont demandé d'examiner, comme question subséquente, si les installations en question desserviraient un « marché durable », tel que cette expression est employée pour les fins de l'article 17.

La question à examiner au sujet des installations de l'Î-P.-É. porte sur la démarche qu'il convient d'employer pour établir « une estimation des frais d'immobilisations et d'exploitation des installations »; cette question relève donc du mode d'application de la Politique relative aux latéraux.

Les pages qui suivent exposent les opinions et les décisions de l'Office sur les questions en jeu dans cette instance. Ces opinions et décisions reposent sur un examen minutieux du dossier de la preuve, qui était à la fois exhaustif et utile. L'Office s'est donc appuyé sur ce dossier — dont il avait limité la portée par la voie de diverses directives et décisions émises dans le cadre de l'instance — de même que sur sa propre expertise en la matière. L'Office n'a pas tenu compte d'aspects qui n'étaient pas pertinents, notamment les questions mentionnées dans sa lettre du 3 octobre 2001 et tout dépôt s'y rapportant¹.

2. Les installations Nord-Ouest

2.1 Contexte

La première phrase de l'article 17.1 énonce ce qui suit :

« Les clients peuvent demander que la compagnie pipelinère construise un agrandissement pipelinier (autre qu'un agrandissement de canalisation principale) à partir des installations existantes de la compagnie pipelinère pour livrer le gaz à un ou plusieurs clients, ce qui comprend de nouveaux points de livraison et des élargissements ou des remplacements de latéraux en place. »

Certaines parties (dont M&NP) ont fait valoir à l'Office que l'article 17 s'applique si les installations Nord-Ouest constituent un « latéral » ou, inversement, ne constituent pas un « agrandissement de

¹À titre de précision, l'Office n'a pas tenu compte de la preuve attaquée par M&NP dans son avis de motion de radiation daté du 18 septembre 2001.

canalisation principale ». En revanche, d'autres parties (y compris les promoteurs) ont soutenu que les installations Nord-Ouest représentent un « agrandissement de canalisation principale » et sont donc des installations auxquelles l'article 17 ne s'applique pas.

2.2 Principes d'interprétation

L'examen de l'interprétation d'un document tel que la Politique relative aux latéraux ne se limite pas à l'étude des mots et de leur signification, mais tient également compte du contexte dans lequel ces mots ont été écrits. C'est ce qu'un certain nombre des parties ont fait ressortir dans leur plaidoirie finale; par exemple, M. Schultz, intervenant au nom de l'Association canadienne des producteurs pétroliers, a déclaré ce qui suit :

[traduction]

Nous connaissons la règle d'or de Driedger, qui veut que les mots soient compris suivant leur contexte, dans leur sens courant et grammatical, et en accord avec le cadre général dans lequel ils s'insèrent. (T 11930)

M. Davies, parlant au nom de PanCanadian Petroleum Limited, a énoncé la tâche de l'Office en termes simples et clairs :

[traduction]

L'interprétation de contrats obéit à deux règles essentielles : premièrement, il faut examiner les mots employés dans le contrat; deuxièmement, il faut s'interroger sur ce qu'ils sont censés vouloir dire. Selon nous, c'est ce que l'Office doit faire pour décider si les installations Nord-Ouest sont visées par les dispositions de l'article 17 du tarif. (T 12605)

L'Office est d'accord avec ces observations et a agi en conséquence.

2.3 Les mots et ce qu'ils veulent dire

Les principaux mots en cause dans l'article 17 sont les termes « latéraux » et « agrandissement de canalisation principale ». Le terme « latéraux » n'est utilisé qu'une seule fois dans l'article 17, à la fin de la première phrase. L'Office constate que le tarif de M&NP ne contient aucune définition de ces termes, bien qu'il en soit longuement traité dans le dossier de la présente instance. Par conséquent, l'Office estime qu'il faut examiner ces termes à la lumière des pratiques généralement admises dans l'industrie. Or, au vu de la preuve au dossier, force lui est de conclure qu'il n'existe pas de ces termes une seule définition qui soit généralement acceptée.

Les parties n'ont invoqué aucune décision de l'ONÉ, et l'Office n'en a pas trouvé non plus, dans laquelle on se penchait spécialement sur la définition des termes en question. Dans certains cas qu'ont invoqués les parties, des canalisations haute pression de grand diamètre qui exerçaient une importante fonction de transport ont été décrites comme des *latéraux*, tandis que dans d'autres cas, des canalisations similaires ont été définies comme des *canalisations principales* ou des *canalisations de transport*. Dans le cas de Foothills Pipe Lines Ltd., les deux branches de la partie sud bifurquée seraient considérées comme une canalisation principale par la plupart des intervenants dans l'industrie, tandis que la canalisation proposée entre le delta du Mackenzie et le tronçon nord projeté était appelée à l'origine le *latéral Dempster*. Cependant, du point de vue de leur fonction et de leur raison d'être, toutes ces installations pourraient être décrites essentiellement dans les mêmes termes. Les définitions de la Federal Energy Regulatory Commission, que certaines parties ont proposées comme aide, ne sont pas utiles d'après l'Office pour

résoudre le problème de l'interprétation de l'article 17. De plus, aucune des causes antérieures de l'Office qui ont été invoquées durant cette instance n'avait exigé de l'Office qu'il définisse le terme « latéral ». Ces causes ne suscitaient, semble-t-il, aucun désaccord sur la nomenclature, les questions à trancher étant liées à l'approbation d'installations aux termes des dispositions de la Loi sur l'ONÉ, ou à la méthode de conception des droits applicable à des installations particulières.

En l'absence d'une définition, fournie dans le document lui-même ou couramment admise, l'interprétation appropriée des termes, et surtout de l'article 17, exige que l'Office analyse le contexte dans lequel cet article a été créé et son objet.

2.4 L'objet de la Politique relative aux latéraux

Dans sa plaidoirie finale, M. Williamson, représentant la Direction du pétrole de la province de la Nouvelle-Écosse, a déclaré ce qui suit :

[traduction]

(...) le rapport de la Commission d'examen conjoint sur les projets gaziers de l'île de Sable est un bon point de départ pour toute analyse de la genèse de la Politique relative aux latéraux et de la matrice factuelle entourant son développement. C'est en examinant les constatations et les conclusions que la Commission a formulées dans ce rapport que l'on saisit la politique publique qui sous-tend cette Politique relative aux latéraux. (T 12979)

L'Office reconnaît que la genèse de la Politique relative aux latéraux se trouve dans l'instance concernant la mise en valeur du gaz extracôtier de l'île de Sable, tenue sous l'égide de la Commission d'examen conjoint (la Commission). Selon l'Office, le Rapport de la Commission d'examen conjoint (le rapport), daté d'octobre 1997, donne une explication claire de l'objet de l'article 17. La Commission a reconnu dans ce rapport que le marché du Nord-Est des États-Unis formerait le « marché d'ancrage » pour écouler la production initiale de l'île de Sable. De plus, dans son rapport, la Commission a souligné et approuvé le contenu de la Position conjointe sur les droits et les latéraux, une entente conclue entre les provinces de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick, les promoteurs du projet énergétique extracôtier de l'île de Sable ainsi que Maritimes and Northeast Pipeline, qui conciliait plusieurs intérêts opposés². Voici certaines des principales dispositions de la Position conjointe :

- appui à l'égard du barème de droits timbre-poste demandé par M&NP, tel qu'il a été présenté à la Commission d'examen conjoint;
- engagement de M&NP d'élaborer des plans de travail pour les latéraux à destination de Halifax et de Saint John;
- entente sur le fait que les latéraux de Halifax et Saint John seraient de compétence fédérale;
- engagement de M&NP d'accepter que les latéraux futurs puissent être de compétence provinciale, si tel est le choix de la province;
- engagement de M&NP d'élaborer des plans de travail pour de futurs latéraux à destination du Cap-Breton et du nord du Nouveau-Brunswick;
- engagement de la part des producteurs de SOEP de réserver 10 000 10⁶Btu/j de gaz naturel en vue de la distribution locale en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick, pendant les trois premières années;
- acceptation d'accorder un rabais de 10 %, pour les huit premières années, sur les droits

²La Position conjointe rend compte des « efforts faits en toute bonne foi par les parties en vue d'en arriver à une solution pour ce qui est des recommandations conflictuelles sur les droits soumises à la Commission d'examen conjoint ». (Annexe V du rapport)

- applicables au service de transport garanti vers des points de livraison situés en Nouvelle-Écosse, et un rabais de 4 % pour chacune des deux années subséquentes;
- acceptation d'accorder un rabais de 4 % sur les droits applicables au service de transport garanti vers des points de livraison situés au Nouveau-Brunswick, pendant chacune des trois premières années de service.

Par la suite, un protocole d'entente conclu le 3 décembre 1997 entre les producteurs du SOEP, Maritimes and Northeast Limited Partnership, Nova Scotia Power Inc. (NSPI) et la province de la Nouvelle-Écosse stipulait que si NSPI signait une entente de service garanti d'au moins 10 ans pour une quantité journalière minimale de 45 000 10⁶Btu/jour, une contribution d'aide à la construction ne serait pas exigée pour le latéral Halifax.

Tout au long de son rapport, la Commission a fait allusion à l'objectif déclaré de la Position conjointe de développer des marchés gaziers dans les Maritimes. À titre d'exemple, on trouve les passages suivants dans les pages 73 et 75 du rapport :

« M&NP a également élaboré une politique, appelée politique des latéraux, dans le but de favoriser le développement des marchés du gaz naturel dans les Maritimes. »

« M&NP a également demandé l'approbation d'une politique des latéraux destinée à favoriser le développement du marché du gaz naturel dans les Maritimes. »

« ... deuxièmement, la construction de latéraux permettra aux marchés des Maritimes d'avoir accès au gaz naturel et favorisera la croissance de ces marchés »

Comme en témoignent ces citations, la Politique relative aux latéraux est spécifique à M&NP et a été conçue comme une partie intégrante de la structure mise en place pour faire démarrer la production de gaz naturel à l'île de Sable. De plus, même si M&NP a affirmé que sa définition de latéral (pièce B-33 dans la présente instance) avait éclairé la Commission d'examen conjoint, dans l'instance GH-6-96, sur le large éventail d'installations que couvrirait l'article 17, il n'y avait eu aucune discussion sur la question de savoir si la Politique relative aux latéraux pourrait s'appliquer à des marchés à l'extérieur des Maritimes. Par conséquent, lorsqu'on examine l'incidence possible des modalités toutes particulières de cette politique sur le développement de l'infrastructure pipelinère, il apparaît clairement, d'après l'Office, que la Commission d'examen conjoint n'envisageait nullement que la politique s'applique au delà des Maritimes.

Une analyse des dispositions de la Politique relative aux latéraux confirme que celle-ci s'adresse spécifiquement aux Maritimes. En général, les réseaux de gazoducs qui desservent les diverses provinces canadiennes sont composés de canalisations de transport de compétence fédérale et de canalisations de distribution réglementées par les provinces. Tel est le modèle réglementaire et juridictionnel qui prévaut dans la majorité des provinces³. Il est généralement entendu, dans ces cas, que les clients provinciaux assument le coût total des installations du réseau de distribution, tandis que les expéditeurs utilisant les installations de transport de la canalisation principale ne sont redevables que des coûts associés à l'expédition du gaz par les installations de la canalisation principale. Or, la Politique relative aux latéraux constitue une exception importante à ce schème général. La section 17.1 de la Politique stipule

³À titre d'exemple, la Saskatchewan est desservie par TransCanada PipeLines Limited, qui est réglementée par l'ONÉ, et par le réseau de distribution de TransGas, réglementé par la province. De même, en Colombie-Britannique, Westcoast Energy Inc. assure le service de transport sur sa canalisation principale, tandis que le réseau de distribution de BC Gas Utility Ltd. (entre autres) dessert le marché local.

notamment ce qui suit :

« Si la compagnie pipelinière décide de construire les installations visées et que les volumes réservés par contrat par un client génèrent chaque année des recettes suffisantes, fondées sur un droit d'essai de 0,60 \$/10⁶Btu (0,5687 \$/GJ) conçu pour maintenir la compétitivité des taux de la compagnie pipelinière, pour recouvrer le coût annuel du service associé aux frais d'immobilisations et d'exploitation supplémentaires de ces installations, la compagnie pipelinière procédera à la construction des installations sans exiger de contribution de la part du client. (...) Si les recettes générées par les installations ne permettent pas de recouvrer le coût du service connexe, la compagnie pipelinière exigera une contribution de la part du client (...) »

Il ressort de ce qui précède que la Politique relative aux latéraux admet l'intégration possible aux droits de transport⁴ d'une partie ou de l'ensemble des coûts d'installations que les consommateurs locaux seraient normalement obligés de payer intégralement. Sous réserve, bien entendu, des aspects économiques propres à un latéral donné, la Politique relative au latéraux visait, dans les faits, à fournir aux marchés locaux des provinces une subvention défrayée par tous les expéditeurs du réseau pipelinier⁵. En effet, un des objectifs de la Politique était de permettre aux marchés locaux desservis par les latéraux de s'approvisionner en gaz à un coût nettement inférieur à celui qu'ils auraient eu à payer si les latéraux avaient été construits dans le cadre d'un réseau de distribution distinct. Par conséquent, l'Office estime que l'application de la Politique relative aux latéraux, avec son potentiel de subventionnement du service de distribution de gaz dans les Maritimes, devrait être limitée aux seuls cas que la Commission d'examen conjoint avait clairement envisagés.

2.5 Caractérisation des installations Nord-Ouest

Une des questions que l'Office doit trancher est celle de savoir si les avantages de la Politique relative aux latéraux seraient censés s'appliquer aux installations Nord-Ouest. En étudiant cette question, l'Office constate les faits suivants⁶ :

- tel qu'on l'a exposé au cours de l'instance, environ 90 % du gaz transporté par ces installations seront destinés à des marchés à l'extérieur des Maritimes;
- ces marchés cibles, pour la plupart, ne sauraient être qualifiés de « nouveaux », étant déjà desservis par une infrastructure de transport de gaz naturel;
- les installations Nord-Ouest se raccorderaient à des marchés existants par le truchement du gazoduc Cartier, des installations de TQM et du réseau de TransCanada;
- selon toute vraisemblance, les installations Nord-Ouest seraient intégrées physiquement au reste du réseau de M&NP;

⁴L'intégration peut n'être que partielle, si une contribution d'aide à la construction est exigée.

⁵En réalité, le niveau de subventionnement a été inférieur à ce que l'on prévoyait à l'origine à cause de l'utilisation d'un « droit d'essai » de 60 cents, ce qui est nettement moins que le droit réel en vigueur sur le réseau de M&NP. Néanmoins, selon l'avis de l'Office, cela ne change en rien l'intention de la Commission d'examen conjoint.

⁶Les témoins de M&NP ont confirmé un grand nombre de ces faits lors de leur comparution à l'instance. Voir, par exemple, le témoignage de M. T. Curry aux paragraphes T 12103 à 12138.

- tous les expéditeurs pourraient se servir des installations Nord-Ouest;
- tous les expéditeurs utilisant les installations Nord-Ouest se serviraient des installations en amont de M&NP;
- les installations Nord-Ouest offriraient les mêmes services que la canalisation principale;
- les installations Nord-Ouest seraient nettement plus importantes et beaucoup plus coûteuses que n'importe quelle des canalisations latérales construites jusqu'à présent;
- en théorie, le gazoduc proposé ferait concurrence au réseau actuel de M&NP.

Selon l'Office, il est clair, d'après ce qui précède, que les caractéristiques physiques et fonctionnelles des installations Nord-Ouest sont fort différentes de celles de tous les latéraux construits jusqu'à présent dans les Maritimes.

Cela serait forcer la logique que de vouloir appliquer la Politique relative aux latéraux, avec la possibilité de subventionnement qu'elle prévoit, à de telles installations. À ce sujet, M. Smith a fait remarquer qu'un des aspects qui faisait l'attrait de la Politique, de prime abord, était justement le subventionnement d'expéditeurs de latéraux non économiques par les expéditeurs desservant les marchés d'exportation, et le fait que la discrimination inhérente à la Politique joue en faveur des expéditeurs sur les latéraux, et au détriment de ceux des marchés d'exportation (T 11840). M. Davies, de PanCanadian, a réitéré ce point de vue en affirmant que la Politique fournit un incitatif — que certains appellent une subvention — pour encourager la construction de prolongements de la canalisation principale de Maritimes & Northeast vers des marchés au Canada (T 12623). Sur la foi de ces arguments, il est inconcevable aux yeux de l'Office, et certes contraire à la preuve, que l'aspect du subventionnement pourrait s'appliquer à d'autres installations que celles qui sont proposées dans les Maritimes.

Pour résumer, l'Office est d'avis que les installations Nord-Ouest constituent un agrandissement de canalisation principale, tel que le terme s'entend à l'article 17, plutôt qu'un latéral, et qu'il ne s'agit pas d'installations auxquelles les avantages de la Politique relative aux latéraux sont censés s'appliquer suivant l'objet de cette politique. Par conséquent, les installations Nord-Ouest ne sont pas visées par l'article 17.

2.6 Conséquences d'une décision portant que l'article 17 ne s'applique pas aux installations Nord-Ouest

À l'étape de la plaidoirie finale, un certain nombre de parties ont exhorté l'Office de bien réfléchir aux conséquences que ses décisions auraient sur le développement futur du bassin naissant de la côte Atlantique. M. Williamson, parlant au nom de la province de la Nouvelle-Écosse, a exprimé une préoccupation importante :

[traduction]

Il est tout à fait inconcevable que l'on puisse interpréter raisonnablement la Politique relative aux latéraux de manière à restreindre le développement de l'infrastructure gazière des Maritimes au moyen du droit d'essai, tout en admettant une intégration sans restriction des coûts aux droits de transport lorsqu'il s'agit de fournir un surcroît de capacité pipelinère sur un marché canadien établi. C'est ce qui résulterait si l'on acceptait l'interprétation de la Politique relative aux latéraux que proposent Cartier et le

Nouveau-Brunswick. (T 13002)

D'autres parties ont fait des remarques dans le même sens.

Telle que l'Office la comprend, cette préoccupation reposerait sur l'hypothèse que le fait de décider que l'article 17 ne s'applique pas revient à dire que le coût des installations Nord-Ouest serait intégré aux droits de transport du réseau.

Pour clarifier les choses, l'Office tient à préciser que sa décision concernant la non-applicabilité de l'article 17 dans le cas des installations Nord-Ouest n'a pas pour contrepartie une décision selon laquelle les coûts de telles installations seraient intégrés aux droits de tout le reste du réseau de M&NP.

L'intégration pourrait être justifiée ou non, mais c'est une question qu'il faudra aborder à un autre moment, dans le contexte d'un examen de la méthode de conception des droits qui convient pour les installations Nord-Ouest. En outre, toute demande concernant ces installations devra, si ou quand elle est déposée, faire l'objet d'un examen minutieux aux termes de l'article 52 de la Loi sur l'ONÉ, lequel englobera tous les facteurs à prendre en compte dans une décision suivant cet article.

D'autres préoccupations ont été soulevées au sujet de la continuation de la Politique relative aux latéraux. Certaines parties ont laissé entendre que la décision de l'Office aurait pour effet de démanteler la Politique. Cela est faux. L'Office n'accepte pas le commentaire selon lequel sa décision met en cause le « tissu complexe de marchés conclus pour assurer la réussite de ce projet » (CAPP, T 11909). La Politique relative aux latéraux resterait en place pour faciliter le développement des marchés dans les Maritimes. Elle continuera de s'appliquer là où c'est nécessaire pour permettre aux marchés des Maritimes d'avoir accès au gaz naturel et favoriser la croissance de ces marchés⁷. Par exemple, les installations de l'Î.-P.-É. seraient clairement visées par l'article 17 et devraient être admissibles à l'aide offerte grâce à la Politique relative aux latéraux⁸.

Certaines parties ont laissé entendre que l'incertitude au sujet de la construction des installations Nord-Ouest et du mode de conception des droits qui s'appliquerait dans leur cas pourrait avoir un effet modérateur sur le développement futur du bassin extracôtier de l'Atlantique. Or, l'Office n'a été saisi d'aucune preuve à cet égard par des producteurs ou des sociétés d'exploration travaillant dans la région. Ce n'est qu'à l'étape du contre-interrogatoire et, surtout, en plaidoirie finale que l'Office a entendu parler de telles préoccupations. Selon l'Office, les producteurs sont confrontés à ce genre d'incertitude quel que soit le bassin exploité. Par conséquent, l'Office ne voit pas en quoi la présente décision pourrait causer aux producteurs plus d'incertitude que ne comportent déjà l'exploration et la mise en valeur continues des ressources en gaz naturel du Canada. De plus, cette décision devrait n'avoir en soi aucune incidence sur la compétitivité de M&NP dans son marché d'ancrage.

2.7 Marché durable

L'Office ayant conclu que l'article 17 du tarif ne s'applique pas aux installations Nord-Ouest, ce n'est pas nécessaire d'examiner si le marché desservi par ces installations serait un « marché durable ».

Néanmoins, l'Office aimerait commenter l'interprétation que M&NP a faite d'une décision antérieure de

⁷Rapport de la Commission d'examen conjoint, p. 75.

⁸ L'Office fait remarquer qu'aucune des parties n'a soutenu que les installations de l'Î.-P.-É. ne tombent pas sous le coup de la Politique relative aux latéraux.

l'Office rendue dans le cadre de l'instance GH-2-99 (qui visait le latéral Halifax). M&NP a soutenu qu'en rendant cette décision — selon laquelle M&NP devait assumer tout risque associé à un éventuel manque à gagner sur le plan des recettes si le test économique de la Politique relative aux latéraux n'était pas satisfait à un moment quelconque durant les 25 premières années du projet — l'Office avait « relevé la barre » en ce qui touche la question du « marché durable ». L'Office a bien examiné cette décision et ne voit pas comment M&NP pourrait en conclure que cette cause était la proposition selon laquelle la durée de la période contractuelle est la seule preuve de l'existence d'un marché durable. L'article 17.2 énumère une longue liste de facteurs dont M&NP doit tenir compte pour déterminer s'il y a lieu de renoncer à la contribution prévue, et la durée du contrat n'est qu'une considération. Sous ce rapport, l'Office est d'accord avec M. Nettleton qui, parlant au nom d'Enbridge Consumers Gas, a fait le commentaire suivant :

[traduction]

Bien que la durée de la période contractuelle soit nettement la meilleure preuve, et qu'on ait jugé nécessaire d'invoquer la meilleure preuve dans le cas de Halifax, cela ne signifie pas que, dans d'autres circonstances, l'existence d'un marché durable ne pourrait pas être démontrée par une autre preuve suffisante. Autrement, toute la deuxième partie du test serait sans objet puisque la durée des contrats satisferait, par définition, le test économique fondé sur le droit d'essai de 60 cents.

Il ne faut pas confondre *meilleure preuve* et *preuve suffisante* de l'existence d'un marché durable. (T 12342, 12343)

2.8 Inclusion dans le tarif d'une disposition concernant la remise de capacité

Un certain nombre de parties ont enjoint l'Office d'ordonner que M&NP dépose une politique sur la remise de capacité, qui serait incorporée dans son tarif et mise en application dans le cas de tout agrandissement proposé. Toutes les questions touchant cet aspect débordent la portée de la présente instance et devraient être traitées, en premier lieu, par le Groupe de travail sur les droits et le tarif. Une autre possibilité consisterait à présenter une demande à l'Office aux termes de l'article 59 de la Loi sur l'ONÉ.

3. Installations de l'Î.-P.-É.

3.1 Contexte

Les préoccupations de la province de l'Île-du-Prince-Édouard et de Maritime Electric Company, Limited (Maritime Electric) concernaient la démarche qu'utiliserait M&NP pour établir une estimation des frais d'immobilisations et d'exploitation d'un nouveau latéral proposé. En plaidoirie finale, M. Lea, au nom de Maritime Electric, a déclaré ce qui suit :

[traduction]

(...) la Politique exige que les clients d'un latéral s'engagent à payer une contribution au titre du latéral, c.-à-d. une contribution d'aide à la construction, sur la seule base d'une estimation établie par M&NP.

Suivant la politique actuelle, le client n'a aucun moyen de contester les estimations, et il n'existe aucun autre mécanisme qui lui permette d'éviter les conséquences d'une estimation inappropriée. (T 12482, 12483)

M. Lea a laissé entendre que l'Office devrait enjoindre M&NP de modifier la Politique relative aux

latéraux pour y prévoir la divulgation des détails utiles concernant les estimations qu'elle établit et le règlement par l'Office des différends découlant de telles estimations.

Dans le même ordre d'idées, la province de l'Île-du-Prince-Édouard a avancé ce qui suit dans sa preuve :

[traduction]

D'un point de vue procédural et pratique, il devrait exister un mécanisme qui permette au client de contester les estimations de coûts établies par M&NP et qui prévoit le règlement par tierce partie des différends en la matière, de telle sorte que les estimations de coûts qui résultent d'un tel processus puissent faire l'objet d'une demande visant la construction d'installations (C-29-4, page 3).

M&NP a soutenu qu'elle doit avoir le dernier mot au sujet de ces estimations. Voici ce que M. Smith a déclaré en plaidoirie finale, au nom de M&NP :

[traduction]

Maritimes & Northeast soutient que, forte de l'expérience des pipelines qu'elle a acquise jusqu'à présent dans les Maritimes, elle est la partie la mieux placée pour établir des estimations des coûts de futurs projets dans la région. Comme Maritimes & Northeast risque de se heurter à un refus au cours d'une instance sur les droits en raison d'écart entre les prévisions et les coûts réels, Maritimes & Northeast souligne respectueusement qu'il lui faut avoir le dernier mot au chapitre des estimations de coûts. (T 11845)

M&NP a rejeté carrément toute suggestion voulant que les estimations soient établies par une tierce partie ou que l'Office intervienne dans ce processus.

3.2 Opinion de l'Office

L'Office est très sensible aux préoccupations formulées par la province de l'Île-du-Prince-Édouard et Maritime Electric. Il ressort clairement de la preuve que la province et Maritime Electric se sont heurtées à des difficultés considérables aux cours de leurs négociations avec M&NP.

L'Office constate que M&NP détient d'importants pouvoirs de décision en ce qui a trait aux questions touchant l'application de l'article 17. Il est clair qu'en exerçant ces pouvoirs M&NP décide effectivement du sort d'un projet. À défaut d'une estimation des coûts raisonnable et mutuellement satisfaisante, un projet de latéral pourrait ne jamais aboutir devant l'Office, pour qu'il l'examine. Selon l'Office, opposer une objection aux estimations de coûts au moment de l'examen d'une demande visant des installations, comme le suggère M&NP, est un recours qui survient trop tard dans le processus pour être utile aux parties.

Étant donné que la compagnie pipelinière est responsable de toutes ces questions en bout de ligne, il est probablement souhaitable que M&NP conserve le pouvoir d'établir les coûts. Cependant, ce pouvoir de décision doit toujours être exercé en toute bonne foi. Et bien que M&NP n'ait pas, de l'avis de l'Office, manqué de faire preuve de bonne foi, il est important qu'elle discute ouvertement et franchement de ses méthodes et des résultats de ses estimations avec les clients éventuels. Il appert, au vu de la preuve produite par Maritime Electric et la province de l'Île-du-Prince-Édouard, que M&NP aurait pu prendre des mesures pour agir plus ouvertement avec ses clients éventuels. L'Office se réjouit de l'engagement que M&NP a pris, en plaidoirie finale, de consulter plus étroitement les parties intéressées dans la détermination des coûts associés à un projet (T 11857). L'Office encourage les parties à examiner la possibilité de recourir à une forme de règlement extrajudiciaire des différends, comme la médiation, qui serait une solution efficace et économique pour résoudre cette question, plutôt qu'une instance devant

l'Office.

Il est certain que l'article 17 donne le dernier mot à M&NP en ce qui touche l'estimation des coûts, mais il est également clair que le tarif comme tel est soumis aux larges pouvoirs de décision de l'Office. L'article 59 de la Loi sur l'ONÉ autorise l'Office à rendre des ordonnances « sur tous les sujets relatifs au transport, aux droits ou aux tarifs ». Si la province de l'Île-du-Prince-Édouard ou Maritime Electric étaient insatisfaites de la façon dont M&NP s'y prend pour établir les estimations de coûts à l'égard d'installations visées par l'article 17, il leur serait loisible de présenter une demande à l'Office suivant l'article 59 pour que celui-ci fasse enquête et rende des ordonnances, au besoin. Une telle demande pourrait être faite à n'importe quel moment durant la phase de consultation. Cette possibilité fait contrepois à l'exercice par M&NP de son pouvoir de décision.

4. Dispositif

Le texte qui précède constitue notre décision et nos motifs de décision en la matière.

J.A. Snider
Membre présidant l'audience

J.-P. Théorêt
Membre

D. Emes
Membre

Calgary (Alberta)
Novembre 2001