



Office national de l'énergie

Motifs de décision

Pipeline Interprovincial Inc.

MH-1-95

Avril 1995

Répartition

Office national de l'énergie

Motifs de décision

relativement à

Pipeline Interprovincial Inc.

Examen, aux termes du paragraphe 24(3) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, de la répartition de la capacité du réseau de Pipeline Interprovincial Inc.

MH-1-95

Avril 1995

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada 1995
représenté par l'Office national de l'énergie

N° de cat. NE22-1/1995-5F
ISBN 0-662-80292-6

Ce rapport est publié séparément dans les deux
langues officielles.

Exemplaires disponibles sur demande auprès du:

Bureau du soutien à la réglementation
Office national de l'énergie
311, sixième avenue s.-o.
Calgary (Alberta)
T2P 3H2
(403) 292-4800

En personne, au bureau de l'Office:

Bibliothèque
Rez-de-chaussée

Imprimé au Canada

© Her Majesty the Queen in Right of Canada 1995
as represented by the National Energy Board

Cat. No. NE22-1/1995-5E
ISBN 0-662-23453-7

This report is published separately in both official
languages.

Copies are available on request from:

Regulatory Support Office
National Energy Board
311 Sixth Avenue S.W.
Calgary, Alberta
T2P 3H2
(403) 292-4800

For pick-up at the NEB office:

Library
Ground Floor

Printed in Canada

Table des matières

Exposé et comparutions	ii
1. Contexte	1
2. Propositions de répartition	2
2.1 Proposition de l'ACPP et du GPP	2
2.2 Proposition de Novacor	2
3. Opinion de l'Office	4
3.1 Les propositions	4
3.2 Force majeure	4
3.2.1 Définition	4
3.2.2 Résolution des différends liés à la force majeure	5
3.2.3 Publication des réclamations de force majeure	5
3.3 Amende pour non-exécution	5
3.4 Autres questions	6
4. Dispositif	7

Liste des annexes

I Ordonnance TO-2-95	8
-----------------------------------	---

Exposé et comparutions

RELATIVEMENT À la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (la «Loi») et à ses règlements d'application;

RELATIVEMENT À un examen, aux termes du paragraphe 24(3) de la Loi, de la répartition de la capacité du réseau de Pipeline Interprovincial Inc.;

RELATIVEMENT À l'ordonnance d'audience MH-1-95 de l'Office national de l'énergie, dans sa version modifiée;

ENTENDU à Calgary, en Alberta, les 11, 12, 13, 18 et 19 avril 1995.

DEVANT :

K. W. Vollman	membre président
A. Côté-Verhaaf	membre
R. L. Andrew	membre

COMPARUTIONS :

W.M. Moreland G.M. Nettleton	Pipeline Interprovincial Inc.
L.G. Keough	Association canadienne des producteurs pétroliers
K.F. Miller	Groupe des expéditeurs de pétrole; Koch Oil Co. Ltd.
K.S. Archibald	Chevron Canada Resources
S.R. Miller	Petro-Canada
P.H. Davies	Alberta Energy Company Ltd.
F. Foran	Compagnie des pétroles Amoco Canada Ltée
D.W. Rowbotham	Canadian Occidental Petroleum Ltd.
R. Cross	CANPET Energy Group Inc.
A. Labonté	Conoco Canada Limited
H. Huber	EOTT ENERGY Canada Limited Partnership
H. Warnock	H.A.W. Services Ltd.
C.I. MacLean	Home Oil Company Limited

J.B. Ballem, c.r.	Compagnie pétrolière impériale Ltée
H.R. Hansford	Murphy Oil Company Ltd.
C. Olson	Northridge Petroleum Marketing Inc.
P.M. Fettig	Novacor Chimie (Canada) Ltée
W.A. Jackson Martin Zimmerman	O.R.I. Energy Inc.
A. S. Hollingworth	PanCanadian Petroleum Limited
J. Schlegel	Poco Petroleums Ltd.
D.R. Shantz	Rigel Oil & Gas Ltd.
C. Berry	Sceptre Resources Limited
J.W. Hoher	Suncor Inc.
F.C. Basham	Talisman Energy Inc.
M.W.P. Boyle	Trans Mountain Pipe Line Company Ltd.
G. Darcy	United Refining Company
J.T. Horte	Wascana Energy Inc.
M.A. Fowke C. Beauchemin	Avocats de l'Office

Chapitre 1

Contexte

Depuis 1985, IPL répartit au prorata l'espace pipelinier disponible entre tous les expéditeurs en fonction des avis d'expédition qui lui sont présentés le mois précédent. Le tarif actuel d'IPL indique que, si un expéditeur omet, sans justification raisonnable selon IPL, d'expédier la quantité qui lui est répartie pour un mois donné, cet expéditeur ne pourra, durant les trois mois suivants, expédier un volume plus élevé que celui du mois de non-exécution. IPL peut aussi exiger qu'un expéditeur présente par écrit une vérification de sa commande, faite par un tiers.

Les niveaux de répartition sur le réseau pipelinier d'IPL ont augmenté considérablement ces dernières années et en avril 1995, ils atteignaient 71 % de l'espace disponible dans les canalisations de transport du pétrole brut. Dans l'industrie, il est généralement reconnu que les dispositions du tarif d'IPL concernant la justification raisonnable et la vérification de la commande n'ont pas réussi à décourager les commandes gonflées, et que les expéditeurs passent des commandes exagérées pour protéger leur propres intérêts commerciaux.

Le 17 février 1995, IPL a déposé une proposition en vertu de la partie IV de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* («la Loi») concernant les niveaux de répartition élevés qui existent actuellement. Le dépôt d'IPL a entraîné la présentation de trois autres propositions par l'Association canadienne des producteurs pétroliers (l'«ACPP»), Novacor Chimie (Canada) Ltd. («Novacor») et le Groupe de producteurs de pétrole (le «GPP»)¹.

L'Office a ordonné la tenue d'une audience à compter du 3 avril 1995, mais celle-ci a été reportée deux fois; la première fois à la demande d'IPL, la seconde à la demande du GPP afin de leur permettre d'arriver à un consensus et de déposer une preuve conjointe. Le 5 avril, l'ACPP et le GPP ont demandé l'autorisation de retirer leurs propositions antérieures et de déposer une preuve conjointe. Le 6 avril, IPL a demandé l'autorisation de retirer sa demande, sa preuve et ses réponses aux demandes de renseignements. L'Office a accepté et il a modifié l'ordonnance d'audience afin que celle-ci puisse avoir lieu en vertu du paragraphe 24(3) de la Loi. L'Office a tenu une audience publique les 11, 12, 13, 18 et 19 avril afin d'examiner et d'entendre les témoignages sur les deux propositions dont il était toujours saisi, soit la proposition conjointe de l'ACPP et du GPP et la proposition de Novacor.

¹ Le GPP comprend les entreprises et les sociétés en nom collectif suivantes : Chevron Canada Resources, Compagnie pétrolière impériale Ltée, Koch Oil Co. Ltd., Murphy Oil Company Ltd., Petro-Canada et Shell Canada Limitée.

Chapitre 2

Propositions de répartition

2.1 Proposition de l'ACPP et du GPP

La proposition de l'ACPP et du GPP comprend deux volets. Premièrement, la disposition actuelle du tarif d'IPL concernant la justification raisonnable serait remplacée par une disposition de force majeure en vertu de laquelle un expéditeur serait excusé pour non-exécution que dans certains cas bien définis. Deuxièmement, une amende pécuniaire serait imposée en cas de non-exécution.

L'ACPP et le GPP ont proposé que l'amende soit égale au droit le plus élevé applicable aux livraisons par le réseau d'IPL (actuellement environ 1,36 \$ le baril de pétrole brut lourd livré d'Edmonton à Montréal Est). L'amende serait imposée lorsque les livraisons atteindraient moins de 95 % du volume réparti à un expéditeur. L'amende compenserait la perte subie par IPL pour la sous-utilisation de son réseau.

L'ACPP et le GPP ont proposé de ne pas imposer d'amende à l'expéditeur lorsque la non-exécution est causée par un cas reconnu de force majeure, lorsque IPL applique des restrictions aux sociétés exploitant des collecteurs ou lorsque l'expédition des volumes sur son réseau est reportée. L'ACPP et le GPP considèrent qu'en cas de force majeure, IPL devrait être prévenue dans un délai de quatre jours ouvrables. L'expéditeur alléguant un cas de force majeure paierait l'amende à IPL. Dans l'éventualité d'une contestation, le montant de l'amende serait versé dans un compte bancaire à intérêts jusqu'à ce qu'une décision finale soit rendue. Si l'expéditeur obtenait gain de cause, le montant de l'amende et les intérêts accumulés lui seraient versés. Autrement, cette somme serait portée au crédit des besoins en revenus d'IPL pour l'année suivante. Si IPL conteste tout ou partie d'une réclamation, elle recouvrerait ses frais raisonnables d'évaluation et de litige et conserverait 5 % de la portion de l'amende pour laquelle IPL obtient gain de cause. L'ACPP et le GPP ont recommandé que tous les différends sur la force majeure soient réglés par arbitrage et suivant les lois de l'Alberta.

Le ministère de l'Énergie de l'Alberta (MÉA) a indiqué dans une lettre de commentaires qu'il appuyait fortement la proposition de l'ACPP et du GPP et qu'il étudiait actuellement des options permettant de réduire les niveaux artificiels de répartition. L'une de ces possibilités consisterait à expédier du pétrole brut, de manière temporaire, vers des marchés autres que ceux d'IPL. L'ACPP et le GPP ont déclaré que l'incertitude supplémentaire suscitée par ces mesures renforcerait leur proposition et pousserait les expéditeurs à être plus disciplinés lorsqu'ils passent leurs commandes. L'ACPP et le GPP ont indiqué que la participation du MÉA ne faisait pas partie de leur proposition.

2.2 Proposition de Novacor

Novacor a proposé de régler le problème de surcommande en insistant sur la vérification des commandes passées pour la livraison du pétrole brut par les canalisations d'IPL. À chaque point de réception, les volumes reçus serviraient à établir les volumes acceptables pour l'avenir. Dans sa proposition, Novacor a pris comme exemple les volumes reçus moyens de 1994; cependant, elle a

indiqué qu'il existait d'autres options, comme l'établissement d'une moyenne sur 12 mois ou sur toute autre période pouvant refléter la période ayant connu le moins d'abus dans le passé récent.

Des «commandes cibles» seraient calculées pour chaque point de réception en fonction du lien entre les volumes totaux reçus et les prévisions d'IPL quant à sa capacité brute mensuelle disponible. IPL communiquerait à l'industrie et aux sociétés exploitant des collecteurs, avant la période de commande, les volumes totaux acceptables pour chaque point de réception. La direction des sociétés exploitant des collecteurs serait chargée de répartir de façon équitable entre les expéditeurs la commande cible de chacune de ces sociétés. Dans le cas où l'ensemble des commandes individuelles passées à IPL pour un collecteur donné dépasse la commande cible pour ce point, IPL demanderait à la société collectrice de lui recommander des modifications particulières afin que l'ensemble des commandes corresponde à la commande cible. Si la société était incapable ou refusait de le faire, IPL corrigerait, au prorata, toutes les commandes reçues sur ce réseau afin que l'ensemble de celles-ci corresponde à la commande cible du point considéré. IPL signalerait alors les modifications apportées aux expéditeurs et aux sociétés collectrices. Lorsque les commandes définitives et acceptables des expéditeurs seraient établies, un expéditeur pourrait choisir de substituer un produit à un autre à condition que le total des produits commandés ne dépasse pas le volume total de tous les produits choisis à l'origine.

La proposition de Novacor comprend aussi l'imposition d'une amende pour non-exécution de 1,50 \$ le baril, sauf dans des cas de force majeure bien définis.

Chapitre 3

Opinion de l'Office

3.1 Les propositions

Après une étude attentive des mérites des deux propositions, l'Office a conclu que celle faite par l'ACPP et le GPP est préférable. Cette décision se fonde sur trois facteurs principaux.

Premièrement, dans sa proposition, Novacor transfère en majeure partie aux sociétés exploitant des collecteurs la responsabilité de la répartition de la capacité. Elle n'a pas fait la preuve que les sociétés exploitant des collecteurs pourraient traiter les expéditeurs de façon équitable et uniforme, et n'a pas démontré que les sociétés collectrices seraient en mesure d'accommoder les termes de sa proposition.

Deuxièmement, les données nécessaires pour mettre en place la proposition de Novacor concernent les livraisons au cours d'une période donnée. Novacor est d'avis que les fluctuations de l'offre et les nouveaux points de réception pourraient faire l'objet de demandes auprès de l'Office. L'Office est d'avis que, malgré le fait que des demandes en ce sens puissent lui être présentées, la proposition ne serait pas assez souple pour répondre à l'évolution du marché. De plus, elle érige un principe à l'effet que l'utilisation passée de l'espace pipelinier garantit en quelque sorte la priorité sur son utilisation future.

Troisièmement, la proposition de l'ACPP et du GPP jouit d'un vaste appui. L'Office convient avec les parties qui ont argumenté que, dans le contexte actuel, l'acceptation générale d'une proposition peut être un facteur essentiel de son succès.

3.2 Force majeure

3.2.1 Définition

Dans ses tarifs provisoires, IPL définit un cas de force majeure comme suit :

«Cas de «force majeure» s'entend de tout événement imprévu qui échappe au contrôle de l'expéditeur, qui l'empêche de livrer le volume convenu au transporteur ou d'accepter la livraison du volume visée par le transporteur. Seuls les cas de force majeure suivants sont reconnus : tremblements de terre; inondations; glissements de terrain; conflits civils; sabotage; actes d'ennemis publics; guerre; blocus; insurrections; émeutes; épidémies; toute mesure prise par un gouvernement, une administration ou une autre compétence; l'incapacité d'obtenir une alimentation convenable en électricité, en eau ou en carburant; grèves, lock-outs ou autres conflits de travail; incendies; explosions; bris ou panne d'une canalisation, d'une usine, de machines ou d'équipement; contamination ou empoisonnement d'installations de traitement par catalyse, par solvant ou par moyen biologique. Pour plus de certitude, le manque de fonds, la disponibilité de marchés plus attrayants, l'incapacité de l'expéditeur d'acheter du pétrole brut ou l'inefficacité de l'exploitation ne constituent pas des cas de force majeure.» (traduction libre)

Les parties présentes à l'audience ont proposé différentes modifications qui, dans la plupart des cas, viendraient ajouter aux événements inclus dans la notion de *force majeure*, comme d'autres catastrophes naturelles, l'incapacité d'un collecteur de livrer de nouveau ou d'accepter une livraison, les barrages routiers, les retards dans le démarrage des unités de traitement et les fermetures prolongées. D'autres ont suggéré de retirer la mention «seuls les cas suivants» à la deuxième phrase et d'annuler complètement la dernière phrase.

L'Office remarque que plus la disposition relative aux cas de force majeure est large, plus on se rapproche de la disposition sur la justification raisonnable dont l'inefficacité a été prouvée. L'Office croit qu'une disposition plus restrictive relativement aux cas de force majeure permettrait davantage d'aider à régler les problèmes liés aux surcommandes et accepte la clause proposée par IPL dans sa preuve.

3.2.2 Résolution des différends liés à la force majeure

L'Office a demandé aux parties d'examiner si le fait d'imposer l'arbitrage aux termes des lois de l'Alberta pour résoudre les différends liés à la force majeure pouvait constituer une délégation incorrecte des pouvoirs de l'Office. L'ACPP, le GPP et IPL ont déclaré être en faveur de la démarche la plus efficace et, bien qu'ils s'attendent à ce que cette démarche soit l'arbitrage, ils ont recommandé que le tarif d'IPL ne comporte aucune disposition relative aux méthodes de résolution des différends. Ce sont les parties elles-mêmes qui en décideront. La question d'une délégation incorrecte n'est donc pas soulevée dans la décision puisque l'Office n'a pas été prié d'y inclure l'arbitrage.

3.2.3 Publication des réclamations de force majeure

L'ACPP et le GPP ont suggéré que IPL devrait être tenue de publier une liste mensuelle de toutes les réclamations de force majeure qui lui sont présentées, indiquant notamment le nom de l'expéditeur et les volumes visés, le montant des amendes pour non-exécution liées à toutes les réclamations de force majeure, résolues et non résolues; et un rapport sur les réclamations non résolues. IPL a appuyé cette suggestion. Seulement une partie s'est opposée à la mise en oeuvre d'un tel mécanisme.

L'Office est d'avis que la diffusion de ces données permettra d'évaluer l'efficacité des nouvelles procédures de répartition. IPL fournira ces renseignements à l'Office et, sur demande, aux expéditeurs et aux personnes intéressées.

3.3 Amende pour non-exécution

L'Office a demandé aux parties s'il convenait de lier ce montant aux occasions que perd IPL de transporter le pétrole. Pour que l'amende exerce un effet plus dissuasif sur les surcommandes, on pourrait la fixer à un montant équivalent au moins au meilleur rabais que peut obtenir un expéditeur lorsqu'il vend son pétrole à un marché autre que celui d'IPL. Selon les témoins de l'industrie, ce rabais peut parfois atteindre 2,50 \$ le baril. L'ACPP a soutenu que cela ne serait pas pratique en raison des différences de marché qui existent d'une période à une autre et d'un expéditeur à un autre.

L'Office sait que la plupart des parties appuyant l'amende pour non-exécution sont en faveur du montant le moins élevé. Toutefois, l'Office n'est pas convaincu par les motifs à l'appui, pas plus qu'il

n'estime que les montants suggérés seront suffisamment dissuasifs. Il fixe donc l'amende pour non-exécution à 17 \$ le mètre cube (soit environ 2,70 \$ le baril).

L'Office approuve la création d'un compte de report pour les amendes de non-exécution. Ce compte fonctionnera de la façon précisée par IPL dans sa preuve. Des frais financiers seront autorisés sur les soldes du compte selon le taux mensuel moyen le plus récent fixé par la Banque du Canada, publié dans le *Bank of Canada Statistical Review*, plus 50 points de base (non composé).

3.4 Autres questions

À l'heure actuelle, IPL répartit la capacité de la canalisation 1 séparément de la capacité des canalisations 2, 3 et 4. Les parties ont convenu que si une certaine capacité devenait libre après répartition, elle devrait être offerte avant tout aux expéditeurs de liquides de gaz naturel et de produits pétroliers raffinés, puis à tous les expéditeurs de brut. L'Office est d'accord avec cette recommandation.

L'Office a demandé aux parties de traiter de la question à savoir si l'amende pour non-exécution constitue un droit selon la définition de la Loi et, dans l'affirmative, si elle satisfait aux exigences des articles 62 et 67 de la Loi. Seule IPL s'est penchée sur la question. L'Office est d'avis que l'amende constitue un droit, et que ce droit est juste et raisonnable. En outre, le tarif précisera que l'amende sera imposée de façon égale à toutes les parties en cas de non-exécution. L'amende en soi ne crée pas de distinction injuste.

L'Office a interrogé les parties sur l'avantage qu'il y aurait à publier chaque mois une ventilation, par expéditeur, de toutes les commandes, des volumes répartis et des volumes réellement expédiés. Selon certaines parties, cela pourrait améliorer le comportement en matière de commandes. L'Office exige donc, jusqu'à nouvel ordre, qu'IPL publie ces renseignements sous forme générale pour respecter la confidentialité et sans préciser les points d'injection ou de livraison. Les renseignements seront fournis à l'Office et, sur demande, aux expéditeurs et aux personnes intéressées.

L'Office note que l'ACPP et le GPP ont proposé que soit créé un groupe de travail conjoint de l'industrie qui examinerait l'efficacité de leur proposition sur la réduction de la répartition et déterminerait si d'autres mesures sont nécessaires. Le rapport du groupe serait acheminé à l'Office au plus tard le 1^{er} octobre 1995. L'ACPP et le GPP ont demandé que l'Office prévoit de tenir une audience en novembre 1995 pour examiner les questions soulevés dans ce rapport et dans les présentations déposées par d'autres parties. L'Office juge inutile, en ce moment, de fixer une date d'audience pour l'examen du rapport, mais il demeure disposé en tout temps à recevoir toute demande d'audience.

L'Office a demandé aux parties de traiter dans leur plaidoirie finale de la question à savoir si le rôle du MÉA en vertu de la *Competition Act* suscitait des préoccupations. L'Office convient avec les parties qui ont argumenté qu'il n'existe aucune preuve au dossier qui pourrait susciter des questions juridiques sur la concurrence.

En dernier lieu, l'Office a décidé d'approuver les procédures de répartition proposées, soumises par IPL en date du 6 avril 1995 dans la deuxième ébauche des tarifs 187, 188, 189 et 190 devant entrer en vigueur le 27 avril 1995 et comporter les modifications décrites dans la présente décision.

Chapitre 4

Dispositif

Ce qui précède, ainsi que l'ordonnance TO-2-95, constitue notre décision et motifs de décision sur la question.

K.W. Vollman
membre président

A. Côté-Verhaaf
membre

R.L. Andrew
membre

Calgary (Alberta)
Avril 1995

Annexe I

Ordonnance TO-2-95

RELATIVEMENT À la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (la «Loi») et à ses règlements d'application;

RELATIVEMENT À un examen, aux termes du paragraphe 24(3) de la Loi, de la répartition de la capacité du réseau de Pipeline Interprovincial Inc. («IPL»).

Devant l'Office, le 21 avril 1995.

ATTENDU QUE, le 6 avril 1995, l'Office a délivré l'ordonnance d'audience MH-1-95, dans sa version modifiée, énonçant les instructions régissant l'audience;

ATTENDU QUE l'Office a examiné les présentations de toutes les parties à l'audience;

IL EST ORDONNÉ QUE :

1. IPL modifie ses tarifs proposés, joints à sa preuve écrite directe, pour indiquer que l'amende pour non-exécution est fixée à 17 \$ le mètre cube;
2. IPL établisse un compte de report pour y verser les amendes pour non-exécution;
3. IPL dépose auprès de l'Office et signifie aux parties intéressées, d'ici au 27 avril 1995, une copie des tarifs révisés mentionnés au paragraphe 1;
4. les tarifs révisés entrent en vigueur le 27 avril 1995.

OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE

Le secrétaire,

J. S. Richardson