



LETTRE DE DÉCISION

Dossier OF-EI-Gas-GL-K090-2014-01 01
Le 21 janvier 2016

Maître James Brady
Avocat de société É.-U.
Kitsault Energy Ltd.
8765, rue Ash, unité 7
Vancouver (Colombie-Britannique) V6P 6T3
Courriel : info@kitsaultenergy.com

Monsieur Krish Suthanthiran
Président
Kitsault Energy Ltd.
413, chemin March
Ottawa (Ontario) K2K 0E4
Courriel : krish@kitsaultenergy.com

Maître Ruth Bergin
Première vice-présidente et avocate
Best Medical International, Inc.
7643 Fullerton Rd.
Springfield VA 22153
Télécopieur : 703-451-8421
Courriels : rbergin@teambest.com
john@teambest.com

**Kitsault Energy Ltd. (Kitsault Energy ou le demandeur)
Demande de licence d'exportation de gaz naturel sous forme
de gaz naturel liquéfié (GNL)
Motifs de décision de l'Office national de l'énergie**

Maîtres, Monsieur,

Le 4 avril 2014, Kitsault Energy a présenté une demande à l'Office national de l'énergie aux termes de l'article 117 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (la *Loi*) en vue d'obtenir une licence d'exportation de gaz naturel (la demande), sous forme de GNL. Les caractéristiques de la licence d'exportation demandée par Kitsault Energy sont les suivantes :

- licence d'une durée de 20 ans en vigueur à partir de la date de délivrance de la licence jusqu'au 31 décembre 2035 au plus tard;

.../2

- volume d'exportation annuel maximal de 32,2 milliards de mètres cubes (Gm³) ou 1 136 milliards de pieds cubes (Gpi³) de gaz naturel¹, en tenant compte écart annuel admissible de 15 %;
- volume global maximal de 644 Gm³ (22,7 billions de pieds cubes) de gaz naturel pendant la durée de la licence, en tenant compte de l'écart admissible²;
- point d'exportation à la sortie du bras de chargement du terminal de liquéfaction du gaz naturel au Canada devant être situé près de Kitsault, en Colombie-Britannique;
- disposition de temporisation précisant que, sauf directive contraire de l'Office, la licence prend fin le 31 décembre 2024 à minuit si les exportations de GNL n'ont alors pas encore commencé.

Résumé de l'avis public et des demandes de renseignements

Comme l'Office le lui avait ordonné, Kitsault Energy a publié, le 28 septembre 2015 dans *The Globe and Mail* et le lendemain dans *La Presse*, des avis de demande et de périodes de commentaires (les avis) à l'intention des personnes touchées. Les avis exigeaient que toute personne touchée souhaitant déposer des documents pertinents à l'égard du critère de l'excédent³ le fasse au plus tard le 26 novembre 2015, après quoi Kitsault Energy aurait jusqu'au 10 décembre 2015 pour y répondre.

L'Office a fait parvenir une première demande de renseignements à Kitsault Energy le 8 juillet 2014, en lui donnant jusqu'au 19 mars 2015 pour y répondre. L'échéance a par la suite été remise au 1^{er} juin 2015, à la demande de Kitsault Energy. L'Office a reçu la réponse de cette dernière à la date de l'échéance. Le 17 septembre 2015, l'Office a adressé à Kitsault Energy une seconde demande de renseignements, pour laquelle le demandeur avait jusqu'au 8 octobre de la même année pour y répondre. L'Office a prorogé le délai jusqu'au 9 novembre 2015; Kitsault Energy a déposé sa réponse le 28 octobre.

Détermination de l'excédent

Kitsault Energy a fait valoir que, en application du critère de l'excédent, il existe un excédent suffisant de la production canadienne par rapport à la demande intérieure pour permettre l'exportation des volumes qu'elle propose. À l'appui de son affirmation, Kitsault Energy a déposé en preuve le rapport de l'Office national de l'énergie de novembre 2013 intitulé *Avenir énergétique du Canada 2013 – Offre et demande énergétiques à l'horizon 2035 – Évaluation du marché de l'énergie*. Kitsault Energy a aussi fait sa propre analyse des projections de l'Office, qu'elle a modifiées.

¹ Le volume de 32,2 Gm³ équivaut à la quantité annuelle demandée de 28 Gm³, plus l'écart annuel admissible de 15 %, et correspond aussi à la quantité globale demandée, y compris l'écart admissible, soit 644 Gm³, divisé par 20.

² Comme mentionné dans la demande (dossier électronique [A59590](#)).

³ Le critère de l'excédent est défini de la façon suivante à l'article 118 de la *Loi* : « Avant de délivrer une licence pour l'exportation du pétrole ou du gaz, l'Office veille à ce que la quantité de pétrole ou de gaz à exporter ne dépasse pas l'excédent de la production par rapport aux besoins normalement prévisibles du Canada, eu égard aux perspectives liées aux découvertes de pétrole ou de gaz au Canada. »

Kitsault Energy a affirmé que les ressources gazières dans l'Ouest canadien étaient abondantes, de sorte que les ressources commercialisables, en plus d'être suffisantes pour satisfaire la demande intérieure cumulative des vingt années de la licence demandée et des exportations par pipelines aux États-Unis projetées par le demandeur, laisseraient un excédent suffisant pour répondre à une croissance plus élevée de la demande intérieure et celles découlant des autres projets envisagés. Kitsault Energy a soutenu que les nouvelles technologies employées dans le forage horizontal et la fracturation ont rendu l'extraction du gaz naturel des formations schisteuses et des réservoirs étanches rentable. Selon elle, les changements rapides survenus dans les flux commerciaux du gaz naturel en Amérique du Nord ont fait graduellement perdre, ces dernières années, des parts de marché que détenait le gaz naturel provenant du bassin sédimentaire de l'Ouest canadien (BSOC) dans le Centre du Canada, en raison du faible coût des importations en provenance des États-Unis.

Kitsault Energy a aussi mentionné qu'à cause de la proximité des réserves gazières de l'Ouest canadien et des ports de la côte Ouest, et de ceux-ci par rapport aux marchés d'outre-mer en Asie, plus particulièrement le Japon et la Malaisie, les producteurs de l'Ouest canadien peuvent être compétitifs sur ce marché. Kitsault Energy croit qu'il y aura toujours un écart minimal suffisant pour les fournisseurs de gaz canadiens à bas prix, écart qui est acceptable étant donné la dépendance des pays d'Asie au gaz naturel.

Kitsault Energy a aussi fourni une analyse de sensibilité de la demande canadienne tablant sur une hausse de 20 % du taux de croissance⁴ durant la période de prévision, analyse qui a révélé l'existence d'un excédent des réserves commercialisables de l'offre et de la demande durant cette période. Le demandeur a conclu que les exportations de gaz qu'elle propose ne nuiront pas à l'approvisionnement en gaz naturel des Canadiens.

En tenant compte des exportations de GNL du Canada dans sa prévision de l'offre et de la demande, Kitsault Energy n'a pris en considération que le volume de ses exportations; elle a précisé qu'il n'est pas réaliste de se servir du volume total des demandes de licences d'exportation de gaz naturel des autres demandeurs. Elle a aussi soutenu que l'offre a le potentiel d'excéder largement les attentes concernant la demande future de GNL, et que les forces du marché limiteront le nombre de projets de GNL qui verront le jour au Canada.

Opinion de l'Office

L'Office a décidé de délivrer une licence à Kitsault Energy, sous réserve de l'agrément du gouverneur en conseil, pour exporter du gaz naturel sous forme liquéfiée dans le respect des conditions décrites à l'annexe I de la présente lettre.

Aux termes de l'article 118 de la *Loi*, le rôle de l'Office consiste à veiller à ce que le volume proposé des exportations de gaz ne dépasse pas l'excédent de la production par rapport aux besoins normalement prévisibles du Canada, eu égard aux perspectives liées aux découvertes de gaz au pays (ce qu'on appelle le « critère de l'excédent »).

⁴ Le taux est de 3,01 % par année, soit l'équivalent du taux de 20 % du scénario de référence en employant un taux de croissance annuelle de la demande de 2,51 % par année.

L'Office tient compte du contexte de libre-échange qui existe sur le marché nord-américain du gaz pour répondre aux besoins des Canadiens. Selon la région, les exportations et les importations contribuent soit à l'offre, soit à la demande de gaz. C'est dans cette optique que l'Office juge si le critère de l'excédent dont la *Loi* fait mention est respecté.

L'Office a établi que le volume d'exportation de gaz naturel envisagé par Kitsault Energy constitue un excédent par rapport aux besoins des Canadiens. Il ne doute pas que les ressources gazières au Canada, comme dans le reste de l'Amérique du Nord, sont abondantes et qu'elles peuvent répondre à la demande canadienne raisonnablement prévisible, y compris les exportations de GNL proposées par le demandeur, et à une future et plausible hausse de la demande. L'Office accepte la preuve de Kitsault Energy montrant que le marché nord-américain du gaz est intégré et réceptif aux changements qui s'opèrent sur le plan de l'offre et de la demande. Il accepte en outre l'analyse de la demande de gaz au Canada présentée par Kitsault Energy et conclut que l'abondance des ressources de gaz naturel au pays ainsi que l'intégration et le bon fonctionnement du marché gazier nord-américain permettent de croire que les besoins des Canadiens seront satisfaits.

L'Office surveille l'offre et la demande de gaz naturel au Canada, y compris les développements du côté du GNL. Une telle surveillance lui permet de déceler les situations où les marchés pourraient ne pas fonctionner et les cas où l'évolution de l'offre et de la demande jette un doute sur la capacité des Canadiens de répondre à leurs futurs besoins énergétiques. L'Office constate que la preuve relative à la demande correspond à ce qu'il a lui-même observé en surveillant les marchés. De récentes études sur les ressources de gaz naturel montrent que les progrès réalisés dans les techniques de forage et de fracturation hydraulique ont fait augmenter énormément les estimations des ressources récupérables dans le BSOC et aux États-Unis.

Par ailleurs, depuis la déréglementation des marchés gaziers canadiens en 1985, partout en Amérique du Nord ces marchés fonctionnent de manière efficiente et rien n'indique qu'il en sera autrement à l'avenir. Le marché gazier nord-américain se caractérise par la présence d'un grand nombre d'acheteurs et de vendeurs, un vaste réseau en expansion de pipelines et d'installations de stockage ainsi qu'une structure commerciale complexe.

Au total, le nombre de demandes de licences d'exportation présentées à l'Office représente un volume élevé d'exportations de GNL depuis le Canada.

Cependant, toutes ces entreprises de GNL se font concurrence dans un marché mondial limité et sont confrontées à des difficultés sur le plan de la mise en valeur et de la construction. L'Office accepte la preuve de Kitsault Energy selon laquelle l'offre a le potentiel d'excéder largement les attentes concernant la demande future de GNL, et que les forces du marché limiteront le nombre d'installations de GNL qui verront le jour au Canada. L'Office ne prédit pas quelles licences seront utilisées, ou seront utilisées en partie seulement. Il évalue le bien-fondé de chaque demande individuellement.

Enjeux soulevés durant la période de commentaires

Le 10 novembre 2015, l'Office a reçu un appel téléphonique de M. Keith William Steeves d'Atlantic Pacific Spaceline Enterprise Incorporated (APSE) l'informant que la demande n'était pas disponible au bureau de Vancouver de Kitsault Energy⁵. Aussitôt mis au fait, l'Office a communiqué avec cette dernière pour lui rappeler que, conformément à sa lettre sur l'exigence de publication de l'avis du 17 septembre 2015, Kitsault Energy était tenue de mettre une copie de sa demande à la disposition du public au bureau de son conseiller juridique, à Vancouver. Le 11 novembre 2015, Kitsault Energy a fait parvenir une lettre à l'Office pour lui indiquer qu'on pouvait désormais consulter une copie papier de sa demande à cet endroit. Elle a expliqué qu'à cause d'un malentendu, elle avait mis une copie de sa demande à la disposition du public à son bureau d'Ottawa plutôt qu'à celui de Vancouver.

Le même jour, M. Steeves, de l'APSE, a déposé une lettre auprès de l'Office dans laquelle il soutenait que Kitsault Energy n'avait pas conservé les renseignements relatifs à sa demande à son bureau de Vancouver. L'APSE demandait que des mesures disciplinaires soient prises à l'encontre de Kitsault Energy pour ne pas avoir respecté l'exigence d'avis de l'Office énoncée dans sa lettre du 17 septembre 2015. L'APSE voulait aussi savoir si ces mesures se répercuteraient sur l'échéance du 26 novembre 2015 fixée pour la clôture du processus de commentaires. Le personnel de l'Office a communiqué avec l'APSE pour l'informer que la situation avait déjà été corrigée. L'APSE a indiqué qu'elle déposerait un commentaire avant l'échéance du 26 novembre 2015.

Dans sa lettre de commentaires portant la même date, l'APSE a mentionné que les autorisations d'exportation de gaz naturel accordées par l'Office nuiraient à l'accès à ses sources d'approvisionnement. Selon elle, les quantités totales des propositions déjà approuvées par l'Office et de celles actuellement à l'étude pourraient lui « interdire » l'obtention des volumes de gaz naturel désirés. Dans sa réponse en date du 4 décembre 2015, Kitsault Energy a déclaré que la méthode employée par l'Office, qui consiste à examiner chaque demande individuellement, demeurerait valide et satisfaisante, et que sa demande et les renseignements qu'elle renfermait suffisaient pour que l'Office puisse rendre une décision.

Opinion de l'Office

L'Office reconnaît que les prévisions de production sont généralement fondées sur des hypothèses qui comportent une certaine part d'incertitude. Il ne doute pas toutefois que les ressources gazières au Canada, comme en Amérique du Nord, sont importantes et facilement en mesure de répondre à la fois à la demande canadienne raisonnablement prévisible et aux exportations de GNL envisagées par le demandeur.

Tel qu'il a été mentionné précédemment, l'Office juge que les demandes qu'il a approuvées à ce jour représentent un volume élevé d'exportations de GNL depuis le Canada. Cependant, toutes ces entreprises de GNL se font concurrence dans un marché mondial limité et sont confrontées à des difficultés sur le plan de la mise en valeur et de la construction. Ce ne sont pas toutes les licences d'exportation de GNL délivrées par l'Office qui seront utilisées ou, si elles le sont, qui le seront pour le volume total permis. L'Office évalue le bien-fondé de chaque demande individuellement.

⁵ Le 12 novembre 2015, M. Steeves a déposé une lettre auprès de l'Office affirmant que la demande n'était pas disponible (dossier électronique [A73932](#)).

Quant à la non-disponibilité de la demande au bureau de Vancouver du demandeur, l'Office accepte l'explication du malentendu, une copie de cette demande ayant plutôt été rendue disponible à son bureau d'Ottawa. Ce qui importe, c'est que la situation ait été résolue rapidement et à sa satisfaction, et que l'APSE ait été en mesure de transmettre ses commentaires avant la clôture du processus. L'Office estime donc que, dans les circonstances, il n'y a pas lieu de prendre des mesures disciplinaires à l'encontre de Kitsault Energy.

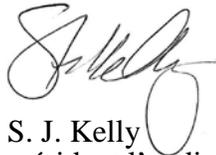
Conditions et mesure demandée

Kitsault Energy n'a pas demandé à être soustraite aux exigences de dépôt de renseignements pour les demandes de licence d'exportation de gaz prévues à l'article 12 du *Règlement de l'Office national de l'énergie concernant le pétrole et le gaz* (partie VI de la Loi) (le *Règlement*), mais l'Office a quand même le pouvoir d'accorder cette exemption.

Opinion de l'Office

L'Office souligne qu'il peut exempter les demandeurs de licences d'exportation des exigences relatives au dépôt des renseignements mentionnés à l'article 12 du *Règlement*. Dans les *Directives provisoires concernant les demandes d'exportation de pétrole et de gaz et les demandes d'importation de gaz en vertu de la partie VI de la Loi* sur l'Office national de l'énergie, datées du 11 juillet 2012, l'Office a indiqué qu'il cesserait d'exiger des demandeurs de licences d'exportation de gaz le dépôt des renseignements précisés à l'alinéa 12f). L'Office reconnaît en outre que les exigences relatives aux renseignements à fournir aux termes de l'article 12 du *Règlement* ne s'appliquent pas toutes à son évaluation de la demande. Par conséquent, l'Office soustrait Kitsault Energy aux exigences portant sur les renseignements à fournir aux termes de l'article 12 du *Règlement* qui ne sont pas contenus dans la demande.

L'Office estime qu'aucune autre condition ou exemption n'est requise pour consentir à cette demande.



S. J. Kelly
Membre président l'audience



R. George
Membre



J. Gauthier
Membre

Annexe I

Conditions de la licence devant être délivrée pour l'exportation de gaz naturel

Généralités

1. Sauf indication contraire de l'Office, Kitsault Energy est tenue de se conformer aux conditions contenues dans la licence.

Durée et conditions de la licence et point d'exportation

2. La licence est valide pendant 20 ans à partir de la date de la délivrance et prend fin au plus tard le 31 décembre 2035.
3. La licence expirera le 31 décembre 2024 à minuit, à moins que les exportations de gaz naturel n'aient alors commencé ou que l'Office n'en décide autrement.
4. La quantité de gaz naturel pouvant être exportée aux termes de la licence est comme suit :
 - a. La quantité maximale pouvant être exportée pendant toute période de 12 mois consécutifs, en tenant compte de l'écart admissible de 15 %, ne doit pas être supérieure à 32,2 Gm³.
 - b. La quantité globale maximale, en tenant compte de l'écart admissible de 15 %, ne doit pas dépasser 644 Gm³.
5. Le gaz naturel sera exporté à partir de la sortie du bras de chargement du terminal de liquéfaction devant être situé au Canada près de Kitsault, en Colombie-Britannique.