

Office national  
de l'énergie



National Energy  
Board

## LETTRE DE DÉCISION

Dossier OF-Fac-Gas-N081-2015-16 03  
Le 16 mars 2017

Monsieur Darren Christie  
Directeur des affaires réglementaires  
Spectra Energy Transmission  
Place Fifth Avenue, tour Est  
425, Première Rue S.-O., bureau 2600  
Calgary (Alberta) T2P 3L8  
Télécopieur : 403-699-1585  
Courriel : [Darren.Christie@enbridge.com](mailto:Darren.Christie@enbridge.com)

Maître Rachel Kolber  
Avocate générale adjointe et  
directrice du droit réglementaire  
Spectra Energy Transmission  
Place Fifth Avenue, tour Est  
425, Première Rue S.-O., bureau 2600  
Calgary (Alberta) T2P 3L8  
Télécopieur : 403-699-1585  
Courriel : [Rachel.Kolber@enbridge.com](mailto:Rachel.Kolber@enbridge.com)

Maître D. G. Davies, c.r.  
Norton Rose Fulbright Canada S.E.N.C.R.L.,  
s.r.l.  
Tour Devon, bureau 3700  
400, Troisième Avenue S.-O.  
Calgary (Alberta) T2P 4H2  
Télécopieur : 403-264-5973  
Courriel : [don.davies@nortonrosefulbright.com](mailto:don.davies@nortonrosefulbright.com)

**Westcoast Energy Inc., exploitée sous la dénomination sociale  
Spectra Energy Transmission (Westcoast)  
Demande de révision de la décision des membres Ballem et Lytle dans le rapport  
GH-003-2015 (le rapport Towerbirch) relativement au traitement tarifaire du  
tronçon Tower Lake (TTL) - Décision phase I**

Monsieur, Maîtres,

En octobre 2016, l'Office national de l'énergie a publié le rapport Towerbirch, portant sur le projet d'agrandissement Towerbirch (le projet) de NOVA Gas Transmission Limited (NGTL), dans le nord-ouest de l'Alberta et le nord-est de la Colombie-Britannique. L'Office a recommandé, sous réserve d'un certain nombre de conditions, d'approuver la demande de NGTL, présentée aux termes de la partie III de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (la *Loi*), en vue de la construction et de l'exploitation du projet, lequel prévoit l'agrandissement du réseau principal et son prolongement (le TTL). En vertu de la partie IV de la *Loi*, l'Office a approuvé la demande de NGTL visant l'établissement des droits de transport pour le prolongement conformément à la méthode de conception déjà en vigueur.

.../2

517, Dixième Avenue S.-O., bureau 210  
Calgary (Alberta) T2R 0A8

Suite 210, 517 Tenth Avenue SW  
Calgary, Alberta T2R 0A8

Canada

Téléphone/Telephone: 403-292-4800  
Télécopieur/Facsimile: 403-292-5503  
<http://www.neb-one.gc.ca>  
Téléphone/Telephone: 1-800-899-1265  
Télécopieur/Facsimile: 1-877-288-8803

L'Office a également approuvé l'application de droits intégraux sur le TTL, sous réserve de la condition qu'une nouvelle demande soit présentée par NGTL en vue de faire approuver la méthode de tarification pour ce tronçon si du gaz devait y être acheminé à destination d'autres marchés de livraison que ceux actuellement desservis par le réseau de la société<sup>1</sup> (la décision). Le membre Parrish a émis une opinion dissidente, précisant qu'il rejeterait la méthode de tarification demandée pour le TTL et ordonnerait à NGTL de présenter une nouvelle demande pour une autre méthode qui, à la fois, tiendrait compte du principe de l'utilisateur-payeur et permettrait une concurrence équitable, tant à l'accès aux sources d'approvisionnement qu'à celui du réseau de la société.

Le 10 novembre 2016, Westcoast a déposé une demande aux termes du paragraphe 21(1) de la *Loi* et de la partie III des *Règles de pratique et de procédure de l'Office national de l'énergie (1995)* (les *Règles*) en vue de la révision de la décision (la demande).

Dans une lettre datée du 1<sup>er</sup> décembre 2016, l'Office a sollicité des commentaires des parties intéressées au sujet du doute allégué par Westcoast, quant au bien-fondé de la décision, ainsi que du processus à adopter s'il fallait réviser celle-ci. NGTL, Cutbank Ridge Partnership (CRP), l'Association canadienne des producteurs pétroliers (ACPP), Painted Pony Petroleum Ltd. (Painted Pony), Shell Canada Limitée (Shell), Suncor Energy Marketing Inc. (Suncor) et Tourmaline Oil Corp. (Tourmaline) ont déposé des commentaires s'opposant à la demande. FortisBC Energy Inc. (Fortis), Export Users Group (EUG), Northwest Pipeline LLC (Northwest) et Western Export Group (WEG) ont pour leur part déposé des commentaires qui l'appuyaient. Westcoast a répliqué aux commentaires le 13 janvier 2017.

L'Office a étudié tous les documents reçus. Aux motifs évoqués dans la présente lettre, il juge que Westcoast n'a pas soulevé de doute quant au bien-fondé de la décision. La demande est donc rejetée.

## **Exigences préalables à une révision**

### *Opinion de Westcoast*

Westcoast a dit douter du bien-fondé de la décision compte tenu d'erreurs commises par l'Office au moment de la rendre. En particulier, elle a soutenu que l'Office avait commis une erreur dans l'application du principe de l'utilisateur-payeur et qu'il avait jugé à tort que les droits proposés pour le TTL ne seraient pas à l'origine d'un interfinancement au profit de l'expéditeur sur le tronçon. Elle a ajouté que l'Office ne s'était pas penché sur la question de savoir si les droits proposés pour le tronçon en question faisaient la promotion de l'efficacité économique en envoyant des signaux de prix appropriés au marché. La société a également mentionné que le principe voulant qu'il n'y ait pas de droits acquis avait été appliqué de façon erronée à la tarification proposée pour le TTL, au même titre que l'exigence interdisant toute distinction injuste. Westcoast a finalement allégué que le doute quant au bien-fondé de la décision était d'autant plus fort compte tenu de l'opinion dissidente.

---

<sup>1</sup> Réseau de gazoducs de NGTL comprenant des canalisations, avec stations de compression et autres installations connexes, qui courent sur plus de 25 000 kilomètres en Alberta et en Colombie-Britannique.

### *Opinions des parties*

#### *NGTL*

NGTL a soutenu que pour que l'Office révise une décision, il fallait qu'au moins l'un des trois motifs exposés à l'alinéa 44(2)b) des *Règles* soit présent et que Westcoast n'ait pas répondu à cette exigence. Elle a ajouté que le simple désaccord de Westcoast avec la décision rendue ne justifiait pas la révision de celle-ci. Westcoast a simplement repris la preuve déposée devant l'Office ainsi que les arguments qu'elle avait elle-même évoqués dans le cadre de l'audience ayant mené à cette décision, qui n'avaient en fin de compte pas été retenus par la majorité des membres du comité, avant de mettre en doute son bien-fondé en s'en remettant à l'opinion dissidente. De l'avis de NGTL, une telle opinion, présentée dans une décision rendue par l'Office, ne permet pas en elle-même de soulever un doute quant au bien-fondé de cette décision ni d'étayer de quelque autre manière une demande de révision.

#### *CRP*

CRP a mentionné que Westcoast n'avait avancé aucun élément probant pour une possible révision. L'Office dispose d'une large marge de manœuvre lorsqu'il s'agit de définir et d'évaluer les facteurs pertinents pour déterminer si des droits répondent aux exigences de la *Loi*. Par conséquent, le seuil doit être élevé pour alléguer un doute quant au bien-fondé d'une décision. Le désaccord de Westcoast à l'endroit de celle rendue ne signifie pas qu'un doute a été soulevé quant à son bien-fondé. CRP souligne aussi qu'une simple opinion dissidente n'ouvre pas la porte à une question préjudicielle.

#### *ACPP*

L'ACPP a indiqué que la révision constituait un pouvoir exceptionnel dont l'Office s'est toujours prévalu avec parcimonie. Présenter à nouveau des arguments ne justifie pas une révision, surtout quand il s'agit d'une question d'opinion et que la preuve présentée par les spécialistes à l'instance initiale n'était pas homogène. L'association a avancé que le fait que l'Office ait donné préférence à la preuve de NGTL plutôt qu'à celle de Westcoast ne constitue pas une erreur ouvrant sur un droit de révision, pas plus d'ailleurs que l'existence d'une opinion dissidente.

#### *Fortis*

Fortis a pour sa part souligné que les motifs de révision comprenaient ceux exposés à l'alinéa 44(2)b) des *Règles* et que l'Office avait déjà déclaré que d'autres pouvaient être considérés s'ils répondent à la norme de révision. Dans les *Règles* et les décisions de l'Office, c'est le « bien-fondé » qui constitue cette norme avant étude d'une demande de révision et de modification.

*EUG*

EUG a précisé que dans les circonstances propres à cette cause, l'opinion dissidente permettait en soi de soulever un doute quant au bien-fondé de la décision rendue à cette étape de la demande.

*Northwest*

Northwest a quant à elle affirmé que l'information présentée dans la demande de Westcoast suffisait à mettre en doute le bien-fondé de la décision.

*WEG*

WEG a elle aussi affirmé que Westcoast avait su soulever un doute quant au bien-fondé de la décision, précisant que l'Office avait failli à son devoir d'examiner de façon appropriée la preuve pertinente versée au dossier sans motifs valables. WEG a conclu en disant que l'Office ne s'était pas penché sur les méthodes de tarification autres que celles des droits intégraux ou indépendants.

*Autres parties*

Painted Pony, Shell, Suncor et Tourmaline ont présenté l'argument que Westcoast n'avait tout simplement pas soulevé de doute quant au bien-fondé de la décision.

***Réplique de Westcoast***

Westcoast a fait valoir que la position défendue par NGTL voulant qu'une demande de révision doive nécessairement tomber dans l'une des catégories énumérées à l'alinéa 44(2)b des *Règles* était contraire au libellé expressément adopté pour cet alinéa, ainsi qu'à la position précédemment adoptée par TransCanada dans d'autres causes et à des décisions antérieures de l'Office. Elle a rejeté les assertions à l'effet qu'elle souhaitait simplement présenter les mêmes arguments que ceux entendus à l'audience sur le projet. Elle cherche plutôt à déterminer si l'Office a commis des erreurs à l'origine de l'approbation des droits intégraux. Westcoast a reconnu que l'établissement de droits justes et raisonnables est en grande partie une question d'opinion.

***Opinion de l'Office***

À cette étape de l'examen, la responsabilité de l'Office ne consiste pas à apprécier de nouveau toute la preuve produite. Il s'agit plutôt pour lui de trancher la question de savoir si un doute a été soulevé quant au bien-fondé De la décision en ce qui a trait au traitement tarifaire pour le TTL.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Voir les Motifs de décision RH-R-1-2002 rendus à l'endroit de TransCanada PipeLines Limited au sujet de la révision de la décision RH-4-2001 concernant le coût du capital (décision RH-R-1-2002) à la page 5.

Dans *Trans Mountain Pipe Line Company Ltd. contre Office national de l'énergie*, la Cour d'appel fédérale a soutenu que des droits justes et raisonnables sont clairement une question d'opinion.<sup>3</sup> Westcoast concède ce point. Par conséquent, même si la norme de révision est le bien-fondé, l'Office reconnaît que ce qui est examiné pour le vérifier est en grande partie une question d'opinion et de jugement éclairé.

L'Office ne convient pas de l'interprétation de l'alinéa 44(2)b des *Règles* présentée par NGTL. Comme dans de précédentes décisions,<sup>4</sup> il considérera des motifs plus larges que ceux énumérés dans cet alinéa, tant qu'ils soulèvent un doute quant au bien-fondé de la décision. L'Office n'accepte pas non plus l'argument d'EUG voulant qu'une dissidence soit un motif suffisant pour une révision.

L'Office confirme que le seuil est élevé pour la révision de ses décisions. Voici ce qu'on dit à ce sujet à la rubrique O du *Guide de dépôt* :

Le demandeur n'a pas d'office droit à une révision ou à la tenue d'une nouvelle audition. En d'autres termes, les pouvoirs conférés à l'Office en vertu du paragraphe 21(l) de la *Loi* sont de caractère discrétionnaire. Dans le cadre de décisions antérieures, l'Office a déclaré que ces pouvoirs discrétionnaires doivent être exercés avec parcimonie et circonspection.<sup>5</sup>

## **Principe de l'utilisateur-payeur : interfinancement – intégration et nature du service**

### *Opinion de Westcoast*

Westcoast a soutenu que l'Office avait erré lorsqu'il a jugé qu'il n'y avait aucun interfinancement de l'expéditeur pour le TTL alors que les droits exigibles portent sur les coûts du tronçon en plus de prévoir une contribution au reste du réseau de NGTL. Il y a au contraire interfinancement puisque l'expéditeur qui profite d'un service de réception sur le TTL utilisera à la fois ce tronçon et le réseau actuel de NGTL pour le transport de son gaz, tandis qu'il existe un manque à gagner de 17,5 millions de dollars au niveau des revenus tirés des droits pour service garanti de réception (SG-R) afin de couvrir les coûts du TTL et ceux du transport sur le réseau de NGTL existant.

En stipulant que la demande globale de l'ensemble des utilisateurs du réseau de NGTL contribue au besoin du projet, l'Office donne à penser qu'il revient à tous de porter le fardeau financier des coûts du TTL, sans égard au fait que ce tronçon sert ou non au transport de leur gaz. De l'avis de Westcoast, cela est contraire au principe de l'utilisateur-payeur puisque c'est CRP qui utilisera le TTL et non tous les expéditeurs sur le réseau de NGTL. En l'absence d'un contrat pour service de réception avec CRP, il n'y aurait jamais eu proposition de construire le TTL.

<sup>3</sup> [1979] 2 C.F. 118 au paragraphe 9

<sup>4</sup> Voir, par exemple, la lettre de décision de l'Office datée du 28 juin 1993 en ce qui a trait à la demande de révision des Motifs de décision RH-2-92 présentée par l'ACPP (dossier n° 4200-T00107).

<sup>5</sup> *Guide de dépôt* à la page 50-2

### *Opinions des parties*

#### *NGTL*

NGTL a fait valoir qu'une application erronée du principe de l'utilisateur-payeur ne constituait pas un motif valable de révision aux termes de l'alinéa 44(2)b des *Règles*. Elle a fait remarquer que l'Office disposait d'une large marge de manœuvre quant au choix de la méthode à utiliser ou des facteurs à considérer au moment d'évaluer le caractère juste et raisonnable des droits. Même si le principe de l'utilisateur-payeur selon l'origine des coûts constitue l'un des facteurs dont l'Office tient habituellement compte, il n'y est nullement tenu par la loi.

#### *CRP*

CRP a constaté que l'Office avait rejeté une interprétation étroite du principe de l'interfinancement. La large marge de manœuvre dont il dispose pour l'évaluation de la tarification touche notamment l'interprétation de ce principe.

CRP a argué que l'Office s'était penché sur l'opinion émise par Westcoast, avant de la rejeter, voulant que l'utilisation réelle d'une partie précise soit déterminante dans le contexte de la question de l'intégration. Elle s'oppose aussi à l'énoncé de Westcoast à l'effet qu'il n'y aurait pas de TTL sans CRP. Le témoin représentant NGTL a confirmé que le besoin de CRP était à l'origine de la proposition visant le TTL, mais rien ne dit que cette proposition n'aurait pas vu le jour autrement, surtout à la lumière des éléments de preuve déposés au sujet de la demande existante et des besoins en découlant.

#### *ACPP*

L'ACPP a suggéré que la position défendue par Westcoast à l'instance initiale était que le TTL profiterait d'un interfinancement et que NGTL soutenait le contraire à tort. L'association a ajouté que Westcoast alléguait en outre, toujours au cours de l'instance initiale, que la nature du service et l'utilisation du TTL devraient mener à des droits calculés à part, alors que la position adoptée par NGTL sur la nature du service et son intégration était incorrecte. C'est dans ce contexte qu'on affirme maintenant que l'Office a erré lorsqu'il en est arrivé à sa conclusion.

#### *Fortis*

Fortis a avancé que, sur le plan quantitatif, la preuve démontrait que les revenus tirés du SG-R dont bénéficie l'expéditeur sur le TTL ne couvrent pas le total des coûts de transport de son gaz sur ce tronçon puis à partir du point de réception à la station de comptage Tremblay n° 2. Conséquemment, les conclusions voulant qu'il n'y ait absolument aucun interfinancement et que l'application de droits intégraux va dans le sens du principe de l'utilisateur-payeur sont erronées.

Fortis a pris note de la conclusion de l'Office expliquant que ce ne sont pas uniquement aux besoins de CRP mais bien à ceux de tous les expéditeurs auxquels le TTL répond, compte tenu du déclin des taux annuels moyens de production des puits associés au réseau qu'il faut combler, mais selon elle, ceci va à l'encontre de la preuve même de NGTL, qui montre que seule CRP détient un contrat de transport sur le TTL. Fortis poursuit en disant que le principe de l'utilisateur-payeur ne permet pas que le fardeau financier des coûts de CRP soit réparti entre tous les expéditeurs de NGTL.

### *EUG*

EUG a également soutenu que les revenus annuels tirés des droits imposés à l'expéditeur pour le SG-R dont il bénéficie sur le TTL sont insuffisants, à hauteur de 17,5 millions de dollars, pour couvrir les coûts de service supplémentaires associés à ce tronçon et ceux pour le transport subséquent du gaz sur le réseau de NGTL. La décision ne reconnaît pas ce manque à gagner, qui revient nécessairement à de l'interfinancement.

EUG a déclaré que le TTL constituait le prolongement physique distinct d'un pipeline relié en un seul point au réseau actuel de NGTL et pour lequel CRP est l'unique expéditeur. Le groupe a allégué qu'en sa qualité d'utilisateur du TTL, CRP devrait être responsable, sur le plan financier, des coûts associés au transport de son produit sur le pipeline.

### *Northwest*

Northwest a maintenu que les droits demandés pour le TTL débouchaient clairement sur de l'interfinancement au profit de l'expéditeur.

### *WEG*

WEG a déclaré que l'Office n'avait pas tenu compte d'éléments de preuve pertinents pour le TTL en matière d'interfinancement et que les motifs présentés quant à la cause des coûts n'étaient pas à la hauteur. L'expéditeur sur ce tronçon devrait être tenu responsable des coûts de transport de son gaz sur le reste du réseau de NGTL après mélange à la station de comptage Tremblay n° 2.

### ***Réplique de Westcoast***

Westcoast a soumis que l'interfinancement découlant des droits intégraux n'était pas question d'opinion mais bien de fait. Elle a fait valoir qu'il y avait différence d'opinions pendant l'instance sur le projet Towerbirch par rapport à la question à savoir si l'interfinancement de l'utilisateur du TTL était excessif ou déraisonnable, mais tous s'accordaient pour dire que les revenus tirés de ce tronçon ne suffisaient pas pour couvrir les coûts du transport du produit qui y était acheminé puis qui poursuivait sa route sur le réseau de NGTL existant.

Westcoast a déclaré que tant l'ACPP que CRP interprétaient de façon erronée les motifs de révision en rapport avec l'intégration et la nature du service. L'erreur réside dans la conclusion apparente que tous les expéditeurs doivent supporter le fardeau financier du TTL peu importe s'ils empruntent ce tronçon, non dans la constatation d'intégration et de nature similaire des services.

### *Opinion de l'Office*

Dans sa décision RH-R-1-2002, l'Office a souligné qu'il était important de lire les Motifs de décision dans leur intégralité.<sup>6</sup> En appliquant ce principe au rapport Towerbirch, il apparaît clairement que l'Office a effectivement tenu compte de la preuve montrant que les droits pour le SG-R ne couvraient pas intégralement les coûts de transport sur le TTL et le réseau de NGTL existant, mais il a considéré approprié de faire porter le fardeau financier de certains des coûts du tronçon aux expéditeurs du réseau.

L'Office a jugé qu'il était de mise de mener son examen de la question non pas de façon étroite mais dans le contexte du réseau de NGTL dans son intégralité. C'est dans cette dernière optique qu'il a conclu que le principe de l'utilisateur-payeur était respecté. Le réseau de NGTL n'est pas une canalisation express et dépend des approvisionnements provenant de nombre de canalisations latérales diversement réparties dans l'espace géographique. Dans ces circonstances, l'Office n'a pas erré lorsqu'il a jugé que l'application du principe de l'utilisateur-payeur ne nécessitait pas une utilisation réelle ni que tant qu'ils étaient présents sur le réseau de NGTL, les expéditeurs profitaient du TTL comme des autres canalisations latérales intégrées. Dans son rapport, l'Office affirmait ce qui suit : « L'expression « interfinancement » sert à indiquer l'écart du principe du lien de causalité avec les coûts. »<sup>7</sup> N'ayant constaté aucun écart par rapport au principe du lien de causalité avec les coûts ou de l'utilisateur-payeur, l'Office a décidé à juste titre qu'il n'y avait pas interfinancement.

Les conclusions de l'Office en ce qui a trait au principe de l'utilisateur-payeur ne constituent donc pas une erreur quand il a fallu étayer la décision d'approuver les droits intégraux.

## **Efficiencia económica**

### *Opinion de Westcoast*

L'efficiencia económica, qui signifie que les droits devraient envoyer des signaux de prix appropriés, constituait l'une des considérations relevées par les trois membres signataires du rapport Towerbirch. Westcoast observe que l'Office ne s'est pas arrêté à savoir si les droits proposés pour le TTL faisaient la promotion de l'efficiencia económica et envoyaient des

---

<sup>6</sup> Décision RH-R-1-2002 aux pages 3, 26 et 37

<sup>7</sup> Rapport Towerbirch à la page 75

signaux de prix appropriés au marché. L'imposition d'un taux de 0,9 cent par millier de pieds cubes (kpi<sup>3</sup>) alors qu'il en coûte 9,2 cents/kpi<sup>3</sup> pour transporter le produit n'envoie pas de signaux de prix appropriés au marché.

### *Opinions des parties*

#### *NGTL*

NGTL a fait valoir que défaut de considérer si les droits proposés faisaient la promotion de l'efficacité économique ne constituait pas un motif valable de révision aux termes de l'alinéa 44(2)b) des *Règles*. Elle a fait remarquer que l'Office disposait d'une large marge de manœuvre quant au choix de la méthode à utiliser ou des facteurs à considérer au moment d'évaluer le caractère juste et raisonnable des droits. Même si l'objectif d'efficacité économique constitue l'un des facteurs dont l'Office tient habituellement compte, il n'y est nullement tenu par la loi.

#### *CRP*

CRP a relayé la conclusion de l'Office à l'effet que les droits intégraux n'auraient pas d'incidences concurrentielles négatives en précisant que Westcoast n'avait pas raison d'avancer que la majorité n'a « nullement considéré » l'efficacité économique. Quoi qu'il en soit, aucune loi n'oblige l'Office à tenir compte de cette question.

#### *ACPP*

L'ACPP a suggéré que l'erreur alléguée n'évoquait qu'une nouvelle énonciation de la position qui avait été défendue par Westcoast à l'instance initiale.

#### *Fortis*

Fortis a fait remarquer que l'efficacité économique avait été citée comme étant un principe pertinent d'établissement des droits dans les rapports Komie North, North Montney et Towerbirch. Alors que l'Office a pris soin, dans le rapport Towerbirch, de considérer si les installations n'allaient pas dupliquer celles déjà en place, il ne s'est pas penché sur la question de savoir si les droits intégraux enverraient des signaux de prix appropriés. Pour tenir compte de l'efficacité économique, il aurait fallu chercher à savoir si les signaux de prix appropriés seraient envoyés aux expéditeurs éventuels.

#### *Northwest*

Northwest a allégué que les droits intégraux ne seront pas à l'origine d'une efficacité économique pour ce qui est de la mise en valeur des ressources dans la région de Tower Lake. Au contraire, il produira un avantage concurrentiel au détriment des autres sources d'approvisionnement en gaz dans le nord-est de la Colombie-Britannique dont Northwest dépend

afin de pouvoir servir ses clients. Elle a déclaré que les droits intégraux enverront des signaux de prix déphasés par rapport à ce qu'ils devraient être à l'intérieur d'un marché concurrentiel.

### *WEG*

WEG a soutenu que l'Office n'avait pas fourni de motifs valables en rapport avec l'efficacité économique et qu'il n'avait pas non plus tenu compte du fait que les droits intégraux procuraient à NGTL un avantage sur le plan réglementaire tout en faisant obstacle à la concurrence qui pourrait autrement profiter de coûts réduits.

### *Réplique de Westcoast*

Westcoast a plaidé qu'à l'inverse de l'opinion dissidente, la majorité n'avait pas tenu compte du caractère approprié des signaux de prix envoyés par les droits proposés. L'Office était tenu de considérer ces signaux si l'on se fie à ses déclarations dans les décisions Komie North et North Montney ainsi qu'au rapport Towerbirch lui-même.

### *Opinion de l'Office*

L'Office fait remarquer que la loi ne l'oblige nullement à tenir compte du principe de l'efficacité économique au moment de l'établissement des droits. À la lecture du rapport Towerbirch, il est clair toutefois qu'il en a alors tenu compte. Comme l'a mentionné Westcoast, les trois membres de l'Office y avaient fait référence dans la section de ce rapport portant sur les principes de conception des droits et facteurs clés.<sup>8</sup> Dans le cas qui nous intéresse ici, la majorité a conclu que le TTL constituait une infrastructure nécessaire dans un contexte où l'offre peine à avoir accès au marché. Elle a en outre tenu compte des incidences de la décision tarifaire sur une concurrence équitable et les parties commerciales.<sup>9</sup>

Qui plus est, l'Office n'était pas tenu de traiter de chacune des questions ou sous-questions dans ses motifs,<sup>10</sup> ni d'accorder davantage de poids à l'efficacité économique comparativement aux divers autres éléments dont il a tenu compte, peu importe l'importance donnée à cet élément par d'autres comités précédemment.

Au motif de l'efficacité économique, l'Office est d'avis que Westcoast n'a pas soulevé de doute quant au bien-fondé de sa décision.

---

<sup>8</sup> Rapport Towerbirch à la page 75

<sup>9</sup> Rapport Towerbirch aux pages 80 à 81

<sup>10</sup> Voir les déclarations de l'Office en ce qui concerne le caractère adéquat des motifs dans la décision RH-R-1-2002 à la page 37.

## **Droits acquis et distinction injuste**

### *Opinion de Westcoast*

Westcoast a pris note de la conclusion de l'Office à l'effet que le rejet des droits intégraux conférerait des droits acquis aux expéditeurs actuels parce qu'ils profiteraient de l'accroissement des volumes de gaz et du débit correspondant sur le réseau de NGTL sans contribuer à l'acquittement des coûts supplémentaires pour le TTL. Elle a ajouté que le principe voulant qu'il n'y ait pas de droits acquis ne s'appliquait pas aux droits imposés sur le TTL puisqu'il ne s'agit pas d'un cas où de nouveaux expéditeurs en côtoient d'autres déjà en place en vue de l'utilisation conjointe d'installations existantes et d'autres qui sont nouvelles.

En ce qui a trait à l'absence de distinction injuste, Westcoast a fait remarquer que l'Office était en mesure de fixer des droits différents pour des produits transportés selon des trajets différents. Elle a fait valoir que lorsque l'Office a rejeté sa demande, en 2011, visant à mener une enquête sur la tarification dans le nord-est de la Colombie-Britannique et a plutôt invité les parties à prendre une part active aux différentes demandes de NGTL, présentées aux termes de la partie III ou IV de la *Loi*, il a obligatoirement envisagé la possibilité d'application de traitements tarifaires différents à des canalisations latérales différentes.

### *Opinions des parties*

#### *NGTL*

NGTL a fait valoir qu'une application erronée des principes voulant qu'il n'y ait aucun droit acquis ni aucune distinction injuste ne constituait pas un motif valable de révision aux termes de l'alinéa 44(2)b) des *Règles*. Elle a de plus mentionné que Westcoast n'a pas soutenu que les droits approuvés résultaient en une distinction injuste mais plutôt que d'autres méthodes d'établissement des droits auraient pu être approuvées sans enfreindre cette exigence.

#### *CRP*

CRP a soumis que l'Office avait déterminé avec raison que le rejet des droits intégraux accorderait, à coût nul, aux utilisateurs du réseau de NGTL existant les avantages associés au TTL. Elle a ajouté que l'Office n'avait pas approuvé les droits intégraux simplement parce que de tels droits s'appliquaient à d'autres canalisations latérales. Les droits autorisés pour d'autres canalisations latérales de NGTL occupant une situation similaire n'ont constitué qu'un élément dans le cadre de l'évaluation exhaustive menée par l'Office.

#### *ACPP*

L'ACPP a suggéré que l'erreur alléguée n'évoquait qu'une nouvelle énonciation de la position qui avait été défendue par Westcoast à l'instance initiale.

*Fortis*

Fortis a soumis que la notion des droits acquis se rapporte au fait de ne pas accorder un traitement préférentiel aux expéditeurs d'un pipeline existant. Selon elle, la conclusion de l'Office voulant que le rejet des droits intégraux se traduirait sous forme de droits acquis est erronée puisque les expéditeurs de NGTL actuels, au contraire de celui présent sur le TTL, n'utiliseront pas la canalisation latérale d'approvisionnement en question. Fortis a également fait remarquer que les rapports Komie North et North Montney ne faisaient pas état du principe visant les droits acquis.

Fortis a mentionné qu'il appartenait à l'Office d'expliquer pourquoi les droits de transport pour un parcours sur la canalisation latérale du TTL à l'endroit où il se trouve ne pouvaient pas être différents de ceux pour un autre parcours du même type mais en un autre lieu sur le réseau de NGTL, ce qu'il n'a pas fait.

*Réplique de Westcoast*

Westcoast a évoqué le fait que ni elle ni NGTL n'avaient traité du principe visant les droits acquis puisqu'il ne s'applique pas aux droits pour le TTL. Selon elle, le principe en question n'exige pas des expéditeurs qu'ils acquittent une partie des coûts d'une canalisation latérale qu'ils n'utilisent pas, tandis que le principe de l'utilisateur-payeur veut qu'ils paient pour les coûts dont ils sont la cause, non pour les avantages qu'ils pourraient éventuellement retirer.

Westcoast a soutenu que le traitement tarifaire doit respecter le principe de l'utilisateur-payeur en plus de faire la promotion de l'efficacité économique en envoyant les signaux de prix appropriés au marché. Si ce n'est pas le cas pour les droits demandés, ceux-ci devraient être rejetés, peu importe s'ils s'appliquent à d'autres canalisations latérales. La société a affirmé que l'Office avait erré en concluant à l'absence d'interfinancement et en ne tenant pas compte des signaux de prix, ce qui l'a mené à la constatation qu'il ne fallait pas dévier des droits intégraux.

*Opinion de l'Office*

Tel qu'il en a été fait mention dans la section sur le principe de l'utilisateur-payeur, l'Office n'a pas erré en concluant que tant les expéditeurs actuels que les nouveaux auront recours dans les faits au TTL et au réseau de NGTL existant. Il est par conséquent d'avis que le principe visant les droits acquis s'applique.

Conformément aux articles 62 et 63 de la *Loi*, les mêmes droits doivent s'appliquer à la prestation de services « dans des circonstances et conditions essentiellement similaires, être exigés de tous, au même taux, pour tous les transports de même nature sur le même parcours ». Il s'agit là de questions de fait pour l'Office. Ce dernier a jugé, en se fondant sur les éléments de preuve devant lui, que l'application d'un traitement tarifaire différent pour le TTL serait à l'origine d'une distinction injuste.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Rapport Towerbirch à la page 80

L'Office n'était pas tenu de considérer prioritairement les principes de l'utilisateur-payeur et de l'efficacité économique, ni d'expliquer pourquoi il n'est pas arrivé à une conclusion différente de celle qu'il a évoquée.

À ces motifs, l'Office estime que Westcoast n'a pas soulevé de doute quant au bien-fondé de sa décision.

## **Préjudice à l'endroit de Westcoast**

### *Opinion de Westcoast*

Dans sa demande, Westcoast a indiqué que l'alinéa 44(2)c) des *Règles* exigeait de préciser la nature du préjudice qui résultera de la décision afin de pouvoir demander la révision de celle-ci. Elle a allégué que dans ce cas-ci, le préjudice était évident, car elle est en concurrence avec NGTL pour le transport du gaz produit dans la région de Tower Lake. Puisque le traitement tarifaire approuvé pour le TTL va à l'encontre du principe de l'utilisateur-payeur et n'envoie pas au marché les signaux de prix voulus sur le plan économique, la concurrence serait déloyale.

### *Opinions des parties*

#### *NGTL*

NGTL a soutenu que Westcoast n'avait pas démontré, tel qu'il est exigé à l'alinéa 44(2)c) des *Règles*, en quoi elle souffrirait d'un préjudice compte tenu de la décision rendue. L'Office a rejeté la preuve de Westcoast voulant que les droits intégraux auraient sur elle des incidences importantes sous forme de diminution de la charge.

#### *CRP*

CRP n'est pas de l'avis de Westcoast lorsque celle-ci affirme que le préjudice découlant de la décision était évident. En l'absence de doute soulevé quant au bien-fondé de la décision rendue par l'Office, nul préjudice ne peut découler de celle-ci. CRP ajoute qu'il n'y a aucun élément de preuve crédible à l'effet que Westcoast serait injustement désavantagée en raison de droits intégraux pour le TTL, notamment sous forme de perte de contrats à l'une ou l'autre de ses installations.

#### *ACPP*

L'ACPP a déclaré qu'à l'instance initiale, Westcoast soutenait qu'elle subirait un préjudice si les droits intégraux devaient s'appliquer au TTL. C'est dans ce contexte qu'on affirme maintenant que l'Office a erré lorsqu'il en est arrivé à sa conclusion.

*Fortis*

Fortis a défendu la position que la décision allait à l'encontre du principe de l'utilisateur-payeur, n'envoyait pas au marché les signaux de prix voulus sur le plan économique en plus de procurer à NGTL un avantage sur le plan réglementaire, ce qui entraîne une concurrence à la fois malsaine et déloyale.

*EUG*

EUG a maintenu que la décision serait préjudiciable à Westcoast, tout comme aux expéditeurs membres de son propre groupe présents sur le réseau de celle-ci. De plus, les droits intégraux causent un préjudice aux expéditeurs sur le réseau de NGTL existant en les obligeant à subventionner ceux empruntant le TTL.

*Northwest*

Northwest s'est rangé aux arguments de Westcoast pour ce qui est de la question du préjudice. Elle a renchérit en soutenant qu'elle même pourrait subir un préjudice du fait du désavantage concurrentiel auquel, en raison de la décision rendue, Westcoast serait exposée pour le transport du gaz dans la région de Tower Lake.

*WEG*

WEG a précisé que ses membres pourraient subir eux aussi un préjudice dans la mesure où les coûts pour toute installation sur le réseau de NGTL sont répartis de façon excessive et disproportionnée au détriment des expéditeurs actuels ou que l'élaboration des droits ne respecte pas les principes de l'utilisateur-payeur selon l'origine de ces coûts.

***Réplique de Westcoast***

En réponse à NGTL et à CRP, Westcoast a fait valoir que la conclusion de l'Office estimant que le projet n'entraînerait pas d'incidences importantes sous forme de diminution de la charge pour son infrastructure était fondée sur une prémisse erronée d'absence d'interfinancement et n'avait pas tenu compte des signaux de prix déphasés qui seraient envoyés. Elle a conclu en disant que le préjudice à son endroit découlant d'une décision qui permet à NGTL de proposer des services de transport à un prix bien inférieur aux coûts, dans le nord-est de la Colombie-Britannique, ne faisait pas de doute.

***Opinion de l'Office***

Encore une fois, l'Office ne considère pas qu'une erreur a été commise quant au principe de l'utilisateur-payeur ou de l'efficacité économique. Quoi qu'il en soit, il est d'avis que la conclusion au sujet des incidences sous forme de diminution de la charge pour l'infrastructure de Westcoast a été tirée en se fondant sur la preuve déposée dans le cadre de l'instance et non sur les principes cités par la société.

Le rapport comprend les opinions exprimées par Westcoast, Fortis, l'ACPP, CRP et NGTL en ce qui concerne les déclarations de la première pour ce qui est des torts qui découleraient de l'approbation de droits intégraux pour le TTL.<sup>12</sup>

Même si ce facteur n'est pas déterminant pour ce qui est de la décision de rejeter la demande, l'Office est d'avis que Westcoast n'a pas répondu à l'exigence imposée aux demandeurs de révision, conformément à l'alinéa 44(2)c) des *Règles*, qui consiste à faire la preuve de la nature du préjudice que la décision déjà rendue entraînera.

## Décision

Aux motifs évoqués plus haut, l'Office juge que Westcoast n'a pas soulevé de doute quant au bien-fondé de la décision rendue précédemment. Sa demande est donc rejetée.

Il faut savoir que, le 26 janvier 2017, le président a nommé un membre, en vertu de l'article 15 de la *Loi*, qui doit se pencher sur la question de savoir s'il faut mener une enquête sur les méthodes de tarification ou dispositions tarifaires adoptées, dans le nord-est de la Colombie-Britannique, par une ou plusieurs des sociétés de gazoducs réglementées par l'Office qui y mènent des activités et le cas échéant, quelle devrait en être la portée.



R. George  
Membre président l'audience



P. Davies  
Membre



S. J. Kelly  
Member

Mars 2017  
Calgary (Alberta)

c.c. : M. Daniel R. K. Wyman, M<sup>c</sup> Matthew Ducharme et M<sup>c</sup> Shawn H.T. Denstedt, c.r., NGTL  
Toutes les parties à l'instance GH-003-2015  
M. Ted Hanbury, Painted Pony – télécopieur : 403-238-1487  
M<sup>me</sup> Sherra Aspin, Tourmaline – courriel : [aspin@tourmalineoil.com](mailto:aspin@tourmalineoil.com)  
M<sup>me</sup> Sarah Birch, Tourmaline – courriel : [birch@tourmalineoil.com](mailto:birch@tourmalineoil.com)

<sup>12</sup> Rapport Towerbirch aux pages 70 à 74