



Régie de l'énergie
du Canada

Canada Energy
Regulator

Régie de l'énergie du Canada

Motifs de décision

Kingston Midstream Westspur Limited
RH-003-2020

Régie de l'énergie du Canada

Motifs de décision

Relativement à

Kingston Midstream Westspur Limited

Demande déposée par Secure Energy Services Inc. visant un service et des installations appropriées et convenables pour le raccordement au pipeline Westspur.

RH-003-2020

Juillet 2021

Autorisation de reproduction

Le contenu de la publication peut être reproduit à des fins personnelles, éducatives ou sans but lucratif, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission de la Régie de l'énergie du Canada, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, que la Régie de l'énergie du Canada soit mentionnée comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie produite en collaboration avec la Régie de l'énergie du Canada ou avec son consentement.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, faire parvenir un courriel à : info@cer-rec.gc.ca.

Permission to Reproduce

Materials may be reproduced for personal, educational and/or non-profit activities, in part or in whole and by any means, without charge or further permission from the Canada Energy Regulator, provided that due diligence is exercised in ensuring the accuracy of the information reproduced; that the Canada Energy Regulator is identified as the source institution; and that the reproduction is not represented as an official version of the information reproduced, nor as having been made in affiliation with, or with the endorsement of the Canada Energy Regulator.

For permission to reproduce the information in this publication for commercial redistribution, please e-mail: info@cer-rec.gc.ca.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada 2021
représentée par la Régie de l'énergie du Canada

No de cat. NE22-1/2021-3F
ISBN 978-0-660-39379-7

Le rapport est publié séparément dans les deux langues officielles et sur supports multiples. Il est possible d'en obtenir un exemplaire sur demande.

Pour obtenir un exemplaire sur demande

Bureau des publications
Régie de l'énergie du Canada
517, Dixième avenue S.-O., bureau 210
Calgary (Alberta) T2R 0A8
Courrier électronique : publications@cer-rec.gc.ca
Télécopieur : 403-292-5503
Téléphone : 1-800-899-1265

Pour se procurer un exemplaire en personne
bibliothèque de l'Office
Deuxième étage

Imprimé au Canada

© Her Majesty the Queen in Right of Canada 2021 as
represented by the Canada Energy Regulator

Cat No. NE22-1/2021-3E
ISBN 978-0-660-39378-0

This report is published separately in both official languages. It is available upon request in multiple formats.

Copies are available on request from:

The Publications Office
Canada Energy Regulator
Suite 210, 517 Tenth Avenue SW
Calgary, Alberta, T2R 0A8
E-Mail: publications@cer-rec.gc.ca
Fax: 403-292-5503
Phone: 1-800-899-1265

For pick-up at the office:

Library
Second Floor

Printed in Canada

Table des matières

Liste des figures.....	ii
Liste des annexes.....	ii
Glossaire, abréviations et unités.....	iii
1. Introduction.....	1
1.1 Demande.....	1
1.2 Résumé du dispositif.....	2
2. Contexte.....	3
2.1 Pipeline Westspur.....	3
2.2 Secure Energy Services Inc.....	4
2.3 Résumé de la procédure.....	5
2.4 Question procédurale – L’emprise sur le marché dans la portée de l’audience.....	8
2.4.1 Opinion de la Commission.....	9
3. Service sur le pipeline Westspur en vertu du paragraphe 239(1) de la LRCE.....	12
3.1 Cadre juridique.....	12
3.2 Applicabilité du paragraphe 239(1) de la LRCE.....	13
3.2.1 Observations.....	14
3.2.2 Opinion de la Commission.....	14
3.3 Ordonner la fourniture du service à Secure.....	18
3.3.1 Observations.....	18
3.3.2 Opinion de la Commission.....	21
3.4 Emprise sur le marché.....	25
3.4.1 Observations.....	26
3.4.2 Opinion de la Commission.....	26
4. Installations adéquates et convenables aux termes du paragraphe 239(3).....	29
4.1 Installations existantes.....	29
4.1.1 Observations.....	29
4.1.2 Opinion de la Commission.....	31
4.2 Installations requises pour fournir des raccordements adéquats et convenables.....	32
4.2.1 Observations.....	32
4.2.2 Opinion de la Commission.....	35
4.3 Besoin et intérêt public.....	39
4.3.1 Observations.....	39
4.3.2 Opinion de la Commission.....	43
4.4 Fardeau injustifié.....	47
4.4.1 Observations.....	47
4.4.2 Opinion de la Commission.....	48
5. Droits relatifs au service demandé.....	50
5.1 Observations.....	50
5.2 Opinion de la Commission.....	51
6. Modalités de service.....	54
6.1 Observations.....	54
6.2 Opinion de la Commission.....	56

7. Surveillance réglementaire et dispositif	58
7.1 Réglementation des sociétés du groupe 2.....	58
7.2 Audit au titre de la réglementation financière.....	60
7.3 Dispositif	61

Liste des figures

Figure 1 – Carte du réseau pipelinier de Kingston Westspur.....	4
---	---

Liste des annexes

Décisions sur requêtes antérieures et lettres procédurales.....	62
Preuve confidentielle et opinion de la Commission.....	64
Ordonnance MO-020-2021	65

Glossaire, abréviations et unités

Ancienne convention d'interconnexion	Convention d'interconnexion passée entre Petrolama et la prédécesseure de Kingston Saskatchewan, Enbridge Pipeline (Saskatchewan) Inc., pour le transport de pétrole brut à destination et en provenance du terminal Alida de Secure
Broadbill	Broadbill Energy Inc.
Canadian Natural	Canadian Natural Resources Limited
Cardinal	Cardinal Energy Ltd.
Commission	Commission de la Régie de l'énergie du Canada
Crescent Point	Crescent Point Energy
Demande	Demande de Secure Energy Services Inc. datée du 30 décembre 2019 visant à permettre à Secure de recevoir du pétrole brut par le pipeline Westspur appartenant à Kingston Midstream Westspur Limited et d'en livrer à celui-ci
Entente de règlement	Entente négociée entre TEML, des entités affiliées de TEML, dont TEML Westspur et huit producteurs pour résoudre des problèmes reliés à la plainte de Crescent Point et les actions en justice de 2017 et de 2018 devant la Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan
Formule d'égalisation	Procédure de rajustement de la valeur des livraisons individuelles de pétrole brut ou de condensat combinées, établie en fonction de la différence de qualité entre celle livrée et la qualité moyenne pondérée calculée du flux.
IWM	Interconnexion de Westspur au Manitoba
Kingston	Kingston Midstream Westspur Limited
Livraison à Alida	Livraison de pétrole par le pipeline Westspur au terminal Alida de Secure au moyen du raccordement de livraison

<i>Loi sur l'Office national de l'énergie</i>	<i>Loi sur l'Office national de l'énergie</i>
LRCE	<i>Loi sur la Régie canadienne de l'énergie</i>
m	mètre
m ³	mètre cube
Office	Office national de l'énergie (prédécesseur de la Régie)
Petrolama	Petrolama Energy Canada Inc., propriétaire d'origine du terminal Alida de Secure
Pipeline Westspur	Propriété de Kingston Midstream Westspur Limited, qui l'exploite, le pipeline Westspur transporte du pétrole brut et des condensats du sud-est de la Saskatchewan jusqu'au réseau d'Enbridge à un point situé près de Cromer, au Manitoba
Pipeline Weyburn	Réseau pipelinier sous réglementation provinciale qui achemine du pétrole brut au pipeline Westspur appartenant à Kingston Midstream Weyburn Limited, qui l'exploite
Raccordement de livraison	Interconnexion allant du terminal Alida de Secure au pipeline Westspur en vue de la livraison de pétrole brut par le pipeline Westspur au terminal Alida de Secure
Raccordement de réception	Interconnexion du terminal Alida de Secure au pipeline Westspur en vue de la réception, du transport et de la livraison du pétrole brut offert par Secure pour le transport par le pipeline Westspur
Rapport Priddle	Rapport d'expert indépendant préparé par M. Roland Priddle
Réception à Alida	Réception, transport et livraison de pétrole brut offert par Secure par l'entremise du raccordement de réception en vue de l'acheminement par le pipeline Westspur
Régie	Régie de l'énergie du Canada

Règlement de Westspur	Selon Kingston, Enbridge Westspur a établi une méthode de conception des droits fondée sur le marché, avec l'approbation des expéditeurs au moyen du « règlement de Westspur » entré en vigueur en mai 2013.
Réseau pipelinier de collecte de la Saskatchewan	Réseaux de collecte de pétrole et de terminaux sous réglementation provinciale qui livrent du pétrole brut au pipeline Westspur, propriété de Kingston Midstream Saskatchewan Limited
Ridgeback	Ridgeback Resources Inc.
Secure	Secure Energy Services Inc.
Tarif de Westspur	Charges et règles et règlements régissant le transport de pétrole brut par le pipeline Westspur. Comprend les règles et règlements de Westspur.
TEML	Tundra Energy Marketing Limited
TEML Westspur	Ancienne dénomination de Kingston Midstream Westspur Limited
Terminal Alida de Secure	Terminal de pétrole brut Alida de Secure
Vermilion	Vermilion Energy Inc.

1 Introduction

1.1 Demande

Le 30 décembre 2019, la Régie de l'énergie du Canada a reçu une demande de Secure Energy Services Inc. (« **Secure** ») sollicitant une ou plusieurs ordonnances, aux termes des articles 32, 34, 226 et 239 de la *Loi sur la Régie canadienne de l'énergie* (la « **LRCE** »), pour lui permettre de recevoir du pétrole brut du pipeline Westspur, propriété de Kingston Midstream Westspur Limited (« **Kingston** ») et de lui en livrer.

Plus précisément, Secure a demandé l'accès au pipeline Westspur au terminal de pétrole brut Alida de Secure (« **terminal Alida de Secure** ») et a présenté une demande à la Commission de la Régie de l'énergie du Canada sollicitant ce qui suit :

- a) ordonner à Kingston de fournir des installations suffisantes et convenables pour une interconnexion entre le terminal Alida de Secure et le pipeline Westspur en vue de la livraison de pétrole brut du pipeline Westspur au terminal Alida de Secure (« **raccordement de livraison** »), s'il est établi que ces installations n'existent pas déjà, ou déclarer que les installations existantes constituent un raccordement de livraison, aux termes du paragraphe 239(3) de la LRCE;
- b) ordonner à Kingston de fournir des installations suffisantes et convenables pour une interconnexion entre le terminal Alida de Secure et le pipeline Westspur en vue de la réception, du transport et de la livraison de pétrole offert par Secure pour l'acheminement par le pipeline Westspur (« **raccordement de réception** »), s'il est établi que ces installations n'existent pas déjà, ou déclarer que les installations existantes constituent un raccordement de réception, aux termes du paragraphe 239(3) de la LRCE;
- c) ordonner à Kingston de livrer du pétrole au terminal Alida de Secure en provenance du pipeline Westspur pour l'entremise du raccordement de livraison (« **livraison à Alida** ») et de recevoir, transporter et livrer du pétrole brut offert par Secure par l'entremise du raccordement de réception en vue de l'acheminement par le pipeline Westspur (« **réception à Alida** »), en vertu du paragraphe 239(1) et de l'article 34 de la LRCE;
- d) Prescrire des conditions justes et raisonnables pour la livraison et la réception à Alida, en vertu de l'article 226 de la LRCE, notamment :
 - i) le service selon des modalités qui ne font pas de distinction injuste et qui sont conformes au tarif publié de Kingston pour le pipeline Westspur;
 - ii) des droits justes et raisonnables pour la livraison et la réception à Alida, calculés d'une manière déterminée par la Commission.

1.2 Résumé du dispositif

Après un examen minutieux de l'ensemble de la preuve et des observations versés au dossier, la Commission a décidé ce qui suit :

- En vertu du paragraphe 239(1) de la LRCE, la Commission ordonne à Kingston de fournir des livraisons et d'accepter des réceptions à Alida par le pipeline Westspur.
- En vertu du paragraphe 239(3) de la LRCE, la Commission ordonne à Kingston de fournir des installations adéquates et convenables pour relier le pipeline Westspur au terminal Alida de Secure sous forme des raccordements de livraison et de réception.
- En vertu de l'article 226, la Commission ordonne à Kingston de déposer une version à jour du tarif de Westspur dans lequel figurera le terminal Alida de Secure comme points de réception et de livraison, ainsi que les droits exigibles à destination et en provenance du terminal Alida de Secure.
- En vertu des articles 226 et 230, la Commission juge que des droits de 0,10 \$/mètre cube (« m³ ») sont des droits justes et raisonnables pour les raccordements de réception et de livraison.
- En vertu des articles 32 à 34 et 226, la Commission institue un processus visant à déterminer si le pipeline Westspur devrait continuer d'être considéré comme relevant d'une société du groupe 2 aux fins de la réglementation financière en vertu de la LRCE. La Commission recommande également un audit au titre de la réglementation financière pour le pipeline Westspur.

L'ordonnance MO-020-2021 figurant à l'annexe III donne effet à ces décisions.

Les motifs de décision de la Commission sont exposés dans les pages qui suivent.

Le chapitre 2 relate le contexte de la demande et résume la procédure de l'audience.

Au chapitre 3, la Commission examine l'obligation de transporteur public de Kingston découlant du paragraphe 239(1). Au chapitre 4, elle traite de l'extension des installations. Les droits et les modalités de service sont abordés aux chapitres 5 et 6, respectivement. Au chapitre 7, la Commission donne des instructions supplémentaires et formule des recommandations pour répondre à d'autres préoccupations soulevées dans la demande de Secure.



S. Luciuk

Commissaire présidant l'audience



T. Grimoldby
Commissaire



W. Jacknife
Commissaire

Calgary (Alberta)
Juillet 2021

2 Contexte

2.1 Pipeline Westspur

Le pipeline Westspur est entré en service en 1957 et transporte actuellement du pétrole et des condensats depuis le sud-est de la Saskatchewan jusqu'à un point situé près de Cromer, au Manitoba (voir la figure 1 ci-dessous).

Kingston est réglementée par la Régie en tant que société du groupe 2¹ et est actuellement propriétaire et exploitant du pipeline Westspur aux termes du certificat OC-4. Le pétrole brut est livré au pipeline Westspur à partir du pipeline Weyburn, de ressort provincial, et du réseau pipelinier de collecte de la Saskatchewan, un ensemble de réseaux de collecte de pétrole et d'installations de terminaux de compétence provinciale. Le pipeline Westspur livre du pétrole brut à l'interconnexion de Westspur au Manitoba (« **IWM** ») et procure un accès au réseau d'Enbridge en vue de la livraison à des marchés en aval situés dans l'Est du Canada et dans les régions PADD II et PADD III (Petroleum Administration for Defense District), aux États-Unis. Le pipeline Westspur livre également du pétrole brut à l'interconnexion Cromer au Manitoba au moyen d'achats en cours d'acheminement effectués par Kingston Marketing, qui ne sont pas retournés au pipeline Westspur. Chacun des réseaux pipeliniers mentionnés, à l'exception du réseau d'Enbridge, est exploité par une société affiliée de Kingston².

À l'heure actuelle, le produit du même type de brut transporté par le pipeline Westspur n'est ni aggloméré ni séparé.

En juin 2017, Crescent Point Energy (« **Crescent Point** ») a déposé une plainte auprès de l'Office national de l'énergie au sujet de pratiques d'exploitation du pipeline Westspur, alors détenu et exploité par TEML Westspur Pipelines Limited (« **TEML Westspur** »). Une instance, RHW-002-2017, a été établie pour faire l'audition de la plainte.

En 2019, une entente de règlement a été conclue entre Tundra Energy Marketing Limited (« **TEML** »), les sociétés affiliées de celle-ci (dont TEML Westspur), et huit producteurs (« **l'entente de règlement** »). À la suite de l'entente de règlement, Crescent Point a retiré sa plainte, et l'audience a pris fin sans que l'Office ne rende de décision sur le bien-fondé de la plainte. L'entente de règlement n'a pas été déposée auprès de l'Office ni approuvée par celui-ci³.

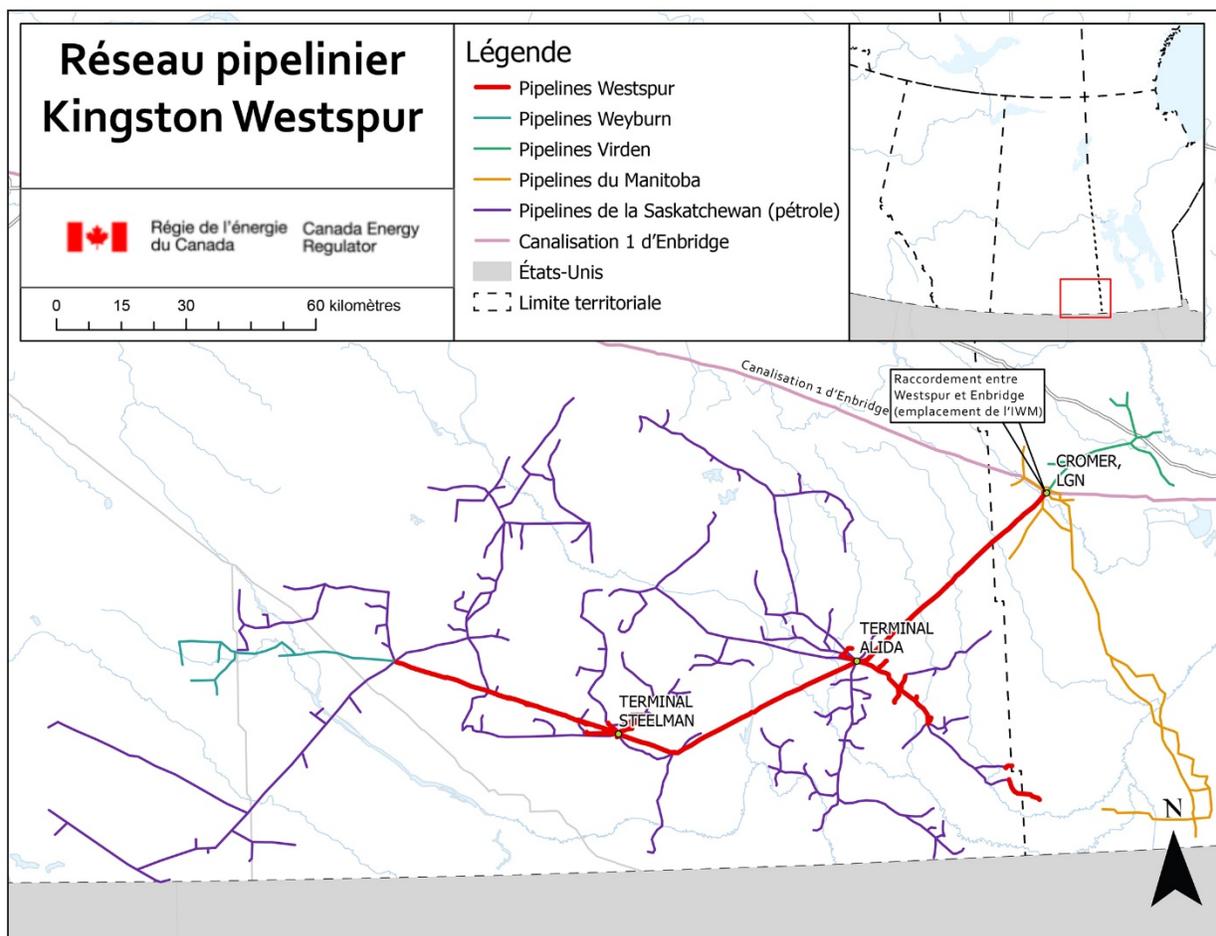
Dans le cadre de l'entente de règlement, et conformément à un nouveau code de conduite déposé auprès de l'Office, TEML et ses sociétés affiliées ont procédé à une restructuration. TEML a été rebaptisée Kingston Marketing Limited (« **Kingston Marketing** ») et TEML Westspur est devenue Kingston Midstream Westspur Limited.

¹ La réglementation des sociétés du groupe 2 est normalement fondée sur les plaintes. Dans le cas présent, Secure a déposé une demande sollicitant la mesure indiquée précédemment.

² Le réseau pipelinier de collecte de la Saskatchewan appartient à la société affiliée de Kingston, Kingston Midstream Saskatchewan Limited, et le pipeline Weyburn, à la société affiliée de Kingston, Kingston Midstream Weyburn Limited, qui l'exploite.

³ Dans le cadre de la restructuration de la société, TEML Saskatchewan est aussi devenue Kingston Saskatchewan, et TEML Weyburn, Kingston Weyburn.

Figure 1 – Carte du réseau pipelinier de Kingston Westspur



Cette carte est une représentation graphique fournie à titre d'information générale seulement. Carte produite par la Régie canadienne de l'énergie, mai 2021. Plus récente mise à jour, le 4 mai

2.2 Secure Energy Services Inc.

Secure est une société énergétique intégrée cotée en bourse qui fournit des services aux sociétés pétrolières et gazières en amont se livrant à des activités dans le bassin sédimentaire de l'Ouest canadien et au Dakota du Nord. Elle offre plus de 100 services complets et diversifiés à partir de trois divisions, qui procurent aux clients une infrastructure intermédiaire, des services environnementaux et des services techniques.

Depuis juin 2016, Secure possède et exploite le terminal Alida. Ce terminal appartenait initialement à Petrolama Energy Canada Inc. (« **Petrolama** ») et a été mis en service le 1^{er} août 2013.

Le terminal Alida de Secure est relié au terminal Alida appartenant à Kingston, qui se trouve à environ 350 mètres (« m ») du terminal Alida de Secure auquel il est relié par deux pipelines et l'infrastructure connexe de ressort provincial. Petrolama a conclu une convention d'interconnexion avec la prédécesseure de Kingston Saskatchewan, Enbridge Pipeline (Saskatchewan) Inc., pour le transport de pétrole brut à destination et en provenance du terminal Alida de Secure (« **ancienne convention d'interconnexion** »). Secure a accepté la cession de cette convention lorsqu'elle est devenue propriétaire du terminal Alida.

L'ancienne convention d'interconnexion était d'une durée initiale de cinq ans, soit du 1^{er} août 2013 au 1^{er} août 2018. La convention a par la suite été modifiée pour y stipuler qu'au terme de la période initiale de cinq ans, l'une ou l'autre des parties pouvait la résilier au moyen d'un préavis écrit de 60 jours. Secure était partie à la modification.

Secure et TEML Saskatchewan ont tenu des pourparlers et échangé de la correspondance au sujet du renouvellement éventuel de l'ancienne convention d'interconnexion, mais ne sont pas parvenus à s'entendre sur les modalités commerciales. Le 27 mars 2019, TEML Saskatchewan a donné un avis de 60 jours à Secure, l'informant qu'elle mettait fin l'ancienne convention d'interconnexion avec prise d'effet le 26 mai 2019.

Secure pouvait continuer de passer des commandes d'expédition de brut acheminé par camions jusqu'au pipeline Kingston Saskatchewan, mais elle s'est vu interdire la livraison de pétrole mélangé à partir de son terminal Alida. Pendant un certain temps, Secure a poursuivi ses activités au terminal Alida en ne transmettant pas les droits du réseau de la Saskatchewan à ses clients. Elle a cependant dû passer les droits du réseau de la Saskatchewan à ses clients, ce qui a fait en sorte que ceux-ci ont cessé leurs livraisons au terminal Alida de Secure et que celle-ci a dû mettre à pied du personnel et cesser les activités du terminal.

2.3 Résumé de la procédure

La Commission a tenu une audience publique sur pièces pour étudier la demande. En bref, celle-ci a été signifiée à Secure, à Kingston, aux expéditeurs actuels et aux autres personnes intéressées. Le processus exhaustif qui a suivi, décrit en détail ci-dessous, comprenait des occasions de déposer des commentaires auprès de la Commission sur le processus et les questions de fond. Il a aussi été possible de déposer des éléments de preuve, de poser des questions sur les commentaires ou les éléments de preuve initiaux et de présenter des avis de requête, y compris des demandes visant à obtenir des réponses plus complètes aux questions. Toutes les parties ont eu la possibilité de présenter une plaidoirie finale, et Kingston et Secure ont pu présenter une contre-plaidoirie.

Le 6 janvier 2020, la Commission a sollicité des commentaires sur la demande et sur le processus qu'elle pourrait instituer. La lettre a été envoyée à Secure et à Kingston, et il a été ordonné à cette dernière de la signifier à tous les expéditeurs de Westspur et aux personnes intéressées. La lettre indiquait qu'après avoir pris connaissance des commentaires, la Commission pourrait rendre une décision sur la demande ou instaurer un nouveau processus pour en faire l'examen.

Plusieurs commentaires ont été reçus, notamment de la part de Kingston, d'expéditeurs actuels de Westspur et d'expéditeurs éventuels, et Secure a répondu à ces commentaires.

Le 19 mars 2020, la Commission a indiqué qu'elle avait besoin de plus de renseignements et a adressé des demandes en ce sens à Secure et à Kingston, qui y ont répondu le 7 avril 2020.

Dans une de ses demandes de renseignements, la Commission a demandé qu'on lui transmette une copie de l'entente de règlement conclue entre Kingston et certains expéditeurs. Kingston avait fait référence à cette entente dans des commentaires antérieurs au sujet de la demande. Kingston a répondu que l'entente de règlement était confidentielle et qu'elle consultait ses contreparties pour déterminer quels passages étaient pertinents à l'instance et pouvaient être communiqués à la Commission de façon confidentielle.

Le 16 avril 2020, Secure a déposé un avis de requête demandant, entre autres choses, que la Commission ordonne à Kingston de divulguer l'entente de règlement dans son intégralité conformément à la demande de renseignements précédente de la Commission.

Un processus de commentaires a suivi et, le 23 avril 2020, Kingston a déposé un avis de requête sollicitant le traitement confidentiel de parties de l'entente de règlement qu'elle jugeait pertinentes à la demande. La partie de l'entente de règlement qui a été déposée à titre confidentiel auprès de la Régie renfermait de nombreux passages caviardés. Kingston a également répondu à certaines demandes de renseignements de la Commission au sujet de l'entente de règlement et a aussi demandé que ces réponses soient traitées de façon confidentielle.

Le 11 juin 2020, après avoir examiné les commentaires des parties, la Commission a rendu la décision sur requête n° 1. Cette décision traitait de la non-divulgence et ordonnait à Kingston de déposer l'entente de règlement dans son intégralité et sans caviardage auprès de la Commission pour qu'elle juge de sa pertinence. Dans ses instructions, la Commission a donné à Kingston la possibilité de préciser quels passages de ses commentaires précédents étaient visés par la non-divulgence et où le caviardage était nécessaire. Bien que la Commission n'ait pas rendu de décision sur la non-divulgence de l'entente de règlement à ce moment, elle a refusé d'accorder à Kingston un traitement confidentiel de certaines réponses de celle-ci aux demandes de renseignements. Enfin, la décision faisait état d'un précédent de l'Office qui concluait que les modalités et conditions de service d'un pipeline de son ressort devaient figurer dans un tarif accessible au public.

Suivant les instructions de la Commission, Kingston a déposé l'entente de règlement dans son intégralité aux fins d'examen par la Commission. Le 21 août 2020, dans sa décision sur requête n° 2, la Commission a fourni des instructions sur la pertinence et l'importance de l'entente de règlement dans son ensemble. Elle a ordonné à Kingston de déposer des parties de l'entente de règlement qui avaient déjà été caviardées antérieurement. La Commission a convenu avec Kingston que les descriptions détaillées des règlements juridiques antérieurs et des pipelines de ressort provincial n'étaient pas pertinentes à la demande dont elle était saisie. Kingston a obtenu le traitement confidentiel de parties pertinentes de l'entente de règlement, à l'exception de quelques cas où les renseignements se trouvaient déjà dans le dossier public. La Commission a aussi jugé qu'il serait contraire à la justice naturelle de ne pas donner accès à Secure aux passages confidentiels de l'entente de règlement qui ont été versés au dossier de l'audience. Secure et Kingston se sont par la suite entendues sur des engagements de non-divulgence.

Le 1^{er} septembre 2020, la Commission a établi les autres étapes de son processus d'examen de la demande de Secure et a donné à Kingston et à Secure la possibilité de déposer une preuve écrite et à toutes les parties, celle de présenter des demandes de renseignements. Il a aussi été possible de déposer des avis de requête en vue d'obliger une partie à fournir des réponses complètes et satisfaisantes à des demandes de renseignements.

Le 4 septembre 2020, Kingston a déposé une lettre en réponse aux étapes restantes de l'audience établies par la Commission. Elle a indiqué qu'elle n'avait pas interprété la lettre procédurale du 1^{er} septembre 2020 de la Commission comme établissant un processus susceptible d'accorder la mesure sollicitée par Secure dans sa demande. Kingston a fait état d'autres réserves au sujet de l'équité. Après examen des commentaires et de l'obligation d'équité, la Commission a rendu la décision sur requête n° 3 le 21 octobre 2020, dans laquelle elle a confirmé ce qui suit :

- La Commission était d'avis que sa décision initiale indiquait que la demande n'avait pas été rejetée sans autre processus, comme Kingston l'avait initialement demandé. Les motifs de la décision étaient fournis, notamment en ce qui a trait au fait que Secure avait soulevé des préoccupations potentiellement valables au sujet des dispositions relatives aux obligations d'un transporteur public.
- Les points soulevés dans l'instance étaient établis par la mesure sollicitée par Secure au paragraphe 1 de sa demande et correctement et clairement définis dans la portée de l'instance. Sur la question de la compétence, la Commission a convenu avec Kingston qu'« il n'y a pas lieu, à l'heure actuelle, de se pencher sur de possibles questions de compétence. » La Commission a fait remarquer que cela était conforme aux instructions données dans la décision sur requête n° 2.
- Une ordonnance d'audience formelle n'était pas nécessaire pour confirmer les étapes du processus. Les parties avaient reçu suffisamment d'information sur le processus d'audience.
- Un avis d'audience publique a été diffusé plus largement. Tous les expéditeurs actuels du pipeline Westspur qui souhaitaient participer à l'audience étaient désignés d'office comme intervenants.
- Outre la possibilité de déposer des commentaires concernant la demande, la Commission a été persuadée par les commentaires reçus qu'il y avait lieu de procurer à toutes les parties une nouvelle occasion de déposer des éléments de preuve.
- Il n'était pas nécessaire que Secure dépose des éléments de preuve supplémentaires à l'appui de sa demande.
- Bien que Kingston ait remis en question l'ordonnance donnant la possibilité aux parties de présenter des demandes de renseignements, la Commission s'est dite non convaincue de la nécessité de modifier le processus établi antérieurement qui accordait à toutes les parties l'occasion de déposer des demandes de renseignements en même temps, une fois l'ensemble de la preuve versé au dossier. La Commission a fait valoir que cela permettait de mettre en balance les exigences d'équité procédurale et la nécessité de faire avancer l'instance rapidement⁴.
- Pour ce qui est de l'équité de l'audience dans son ensemble, la Commission a indiqué qu'il n'existe aucune exigence pour que toutes les audiences aient un processus identique et qu'il y a plusieurs façons d'atteindre cette équité, en fonction des particularités d'une demande. Elle a conclu que le processus dans son ensemble, qui a été modifié pour permettre la préparation et le dépôt d'éléments de preuve supplémentaires, demeurait équitable pour toutes les parties.

La décision sur requête n° 4 du 30 octobre 2020 confirmait la participation à l'audience. Toutes les personnes inscrites étaient suffisamment touchées par la demande et ont pu participer pleinement à titre d'intervenants. La liste des participants est jointe à la décision.

Le 11 novembre 2020, la Commission, dans sa décision sur requête n° 5, a accédé à une demande de non-divulgence de Kingston visant une ancienne convention d'interconnexion et des données historiques auxquelles elle avait l'intention de faire mention dans sa preuve.

⁴ On a rappelé le processus suivi pour les demandes de renseignements durant l'audience de réexamen du projet de Trans Mountain.

Dans sa décision sur requête n° 6 du 18 décembre 2020, la Commission a traité des questions soulevées par Cardinal Energy Ltd. (« **Cardinal** ») concernant l'accès à l'entente de règlement confidentielle. Cardinal a fait part de préoccupations concernant certains aspects de la décision n° 6. Dans sa décision de révision et de modification datée du 10 mars 2021, la Commission a rejeté la demande de Cardinal.

Dans la décision sur requête n° 7 du 2 mars 2021, la Commission a accédé à la demande de non-divulgence de Kingston concernant une demande de renseignements de la Commission. Elle a aussi exigé de Kingston qu'elle fournisse la réponse pour laquelle la non-divulgence avait été accordée à Secure pour des raisons de justice naturelle.

Le 5 mars 2021, la Commission a envoyé la mise à jour procédurale n° 1, dans laquelle elle établissait le calendrier des plaidoiries finales. Le processus comprenait des options pour les plaidoiries écrites et orales, les 13 et 14 avril 2021 étant réservés aux plaidoiries finales orales.

Dans la décision sur requête n° 8 du 12 mars 2021, la Commission a statué sur les avis de requête de Kingston et de Secure qui alléguaient que des réponses inadéquates avaient été fournies à des demandes de renseignements. Elle a rejeté certaines demandes et en a accueilli d'autres, avec motifs à l'appui. Les deux parties ont ensuite déposé d'autres réponses.

La Commission a publié la mise à jour procédurale n° 2 le 22 mars 2021, dans laquelle elle modifiait le processus relatif aux plaidoiries finales pour qu'elles soient faites par écrit uniquement. Cette décision donnait suite à la demande de Kingston pour que l'audience ne se tienne que sur pièces, parce que son conseiller juridique n'était pas disponible du 7 avril au 7 mai 2021 et peut-être même jusqu'à la mi-mai. Secure a indiqué qu'elle préférerait qu'il y ait des plaidoiries finales orales et écrites, mais que son intérêt premier était que l'audience soit conclue rapidement. La Commission a décidé de s'en tenir au calendrier des plaidoiries écrites établi dans la mise à jour procédurale n° 1 et a donné à Kingston la possibilité de faire une contre-plaidoirie et à Secure, celle de présenter une réplique finale en tant que demandeur.

Les parties ont déposé leur plaidoirie aux dates indiquées à l'annexe I – Calendrier des événements à jour (22 mars 2021).

Tous les détails du processus d'audience, les avis de requête et les demandes, ainsi que les décisions et instructions de la Commission, se trouvent dans le dossier de l'audience⁵.

2.4 Question procédurale – L'emprise sur le marché dans la portée de l'audience

Dans sa plaidoirie finale écrite du 6 avril 2021, Kingston a fait valoir qu'elle avait agi de façon raisonnable en évoquant le fait que l'emprise sur le marché dépassait la portée de l'audience, ajoutant qu'elle ne devrait pas être prise en compte dans la décision de la Commission. Elle a mentionné qu'elle aurait déposé une preuve d'expert sur cette question si on lui en avait donné l'instruction et qu'elle en avait eu la possibilité.

Au nombre des arguments de Kingston à l'appui de sa thèse de non-divulgence figurent les suivants :

- Bien que Kingston ait proposé que l'on dresse une liste des questions pour l'audience, Secure a soutenu que celles-ci étaient établies dans les ordonnances particulières

⁵ Une liste des décisions rendues par la Commission au cours de l'audience est fournie à l'annexe I.

qu'elle a sollicitées au paragraphe 1 de sa demande. En fin de compte, la Commission a accepté l'argument de Secure et n'a pas traité expressément des questions soulevées par Kingston, selon lesquelles il s'agissait de questions [traduction] « soulevées dans la demande et en découlant. »

- Le paragraphe 1 de la demande ne fait aucune mention de l'emprise sur le marché. Toutefois, Secure continue de présenter des observations sur l'emprise sur le marché.
- Bien que Secure et la Commission aient toutes deux adressé des demandes de renseignements à Kingston qui traitaient de l'emprise sur le marché, celle-ci a réitéré son point de vue que l'emprise sur le marché dépasse la portée de l'audience. Quant aux demandes de renseignements qui lui ont été adressées, Kingston a répété son point de vue que l'emprise sur le marché dépasse la portée de l'instance.

Les observations de Secure s'opposant à la thèse de Kingston sur l'emprise sur le marché comprenaient ce qui suit :

- Il ne fait aucun doute que l'emprise sur le marché relève de la compétence de la Commission, et il existe un précédent de l'Office indiquant que la Commission doit intervenir en cas d'abus perçu ou réel de l'emprise sur le marché⁶.
- La décision unilatérale de Kingston de ne pas aborder la question de l'emprise sur le marché ou de déposer une preuve à ce sujet était son choix.
- Secure a présenté une preuve et des arguments sur l'emprise sur le marché dès le dépôt de sa demande.
- La Commission a adressé des demandes de renseignements à Kingston sur la question de l'emprise sur le marché.

Aucune autre partie n'a soulevé de préoccupations directes à ce sujet.

2.4.1 Opinion de la Commission

La question soulevée par Kingston porte sur l'équité procédurale. Au cœur de celle-ci se trouve la question de savoir si Kingston a été informée de ce qu'elle devait démontrer et si elle a eu la possibilité de le faire. Après avoir examiné tous les points soulevés par Kingston, la Commission n'est pas convaincue que l'examen de l'emprise sur le marché serait injuste sur le plan procédural. Des préoccupations de cet ordre ont été soulevées tout au long de la demande de Secure, et rien dans la mesure sollicitée par celle-ci au paragraphe 1 de sa demande ne laissait entendre que les considérations relatives à l'emprise sur le marché dépassaient la portée de cette mesure. Il incombait à chaque partie de déposer les éléments de preuve qu'elle souhaitait en réponse à la demande détaillée de Secure. Dans le cas présent, les préoccupations soulevées au sujet de l'emprise sur le marché étaient claires et évidentes. La Commission doit toujours examiner les allégations d'abus d'emprise sur le marché et envisager

⁶ Office national de l'énergie, *TransCanada PipeLines Limited – Jonction North Bay*, Motifs de décision RH-3-2004, dépôt [A08726-2](#) (16 décembre 2004)

d'intervenir quand de telles préoccupations sont soulevées⁷. La **section 3.4** plus loin traite davantage de ce point.

Dans la demande, au moins cinq paragraphes faisaient état de préoccupations au sujet de Kingston et de ses sociétés affiliées en ce qui a trait à l'emprise sur le marché, au monopole ou à des entraves à la concurrence⁸. La demande alléguait aussi que Kingston bénéficiait d'avantages commerciaux, faisait de la discrimination et entravait le libre accès par rapport à son tarif⁹. À aucun moment, Secure n'a retiré ces allégations¹⁰. En fait, Kingston a convenu dans sa plaidoirie finale que Secure continuait de présenter des observations sur l'emprise sur le marché tout au long du processus. Étant donné les informations contenues dans la demande de Secure, il ne fait aucun doute que Kingston savait qu'elle devait répondre à ces allégations. La façon dont Kingston a choisi de traiter de cette question lui revenait entièrement. Kingston a eu suffisamment d'occasions de répondre à la preuve de Secure ou de la contester, si c'était son souhait, soit en présentant des commentaires sur la demande, en déposant des éléments de preuve, en adressant des demandes de renseignements et en répondant à de telles demandes, ainsi qu'en présentant une plaidoirie finale et une contre-plaidoirie.

En ce qui concerne les réserves soulevées par Kingston au sujet de la façon dont la décision n° 3 a traité de ces questions durant l'audience, la plaidoirie de Kingston n'a pas persuadé la Commission. Comme cela est indiqué dans la décision sur requête no 3 :

« La demande définit expressément les questions avec suffisamment de clarté pour que les parties intéressées comprennent ce qui doit être tranché et participent pleinement à la procédure. »¹¹

⁷ *Ibid*, p. 8.

⁸ Demande d'ordonnance de Secure pour le transport (section 239), dépôt [C03902](#) (30 décembre 2019), paragr. 38, 39, 47, 52 et 53.

⁹ *Ibid*. paragr. 37 et 50.

¹⁰ Broadbill a aussi fait des allégations d'abus d'emprise sur le marché de la part de Kingston au début du processus relatif à la demande. Voir sa lettre de commentaires, dépôt [C04076](#) (13 janvier 2020).

¹¹ La décision sur requête n° 3 de la Régie visant Kingston Midstream Westspur et Secure Energy, dépôt [C09040-2](#), (21 octobre 2020), à la page 8, concluait également que « ... les parties savaient à quoi s'en tenir grâce aux renseignements qui figuraient dans la demande. »

Tel qu'il est décrit ci-dessus, la demande a expressément soulevé la question de l'emprise sur le marché à plusieurs endroits. Le paragraphe 1 de la demande expose clairement la mesure sollicitée et définit correctement la portée de l'audience, comme l'a indiqué la Commission. En l'espèce, la demande de réparation concernant l'obligation de transporteur public et l'extension d'installations permet d'examiner un vaste éventail d'éléments. Il incombe toujours à chaque partie de présenter des éléments de preuve et des observations en réponse à la mesure demandée. Le fait que cette dernière ne vise pas uniquement l'emprise sur le marché ne signifie pas pour autant que celle-ci dépasse la portée de l'audience, en particulier si on tient compte du fait que l'emprise sur le marché a constitué dans le passé un facteur qui a été examiné. Les éléments pris en considération durant une audience donnée dépendront des particularités d'une plainte ou d'une demande¹².

La Commission a accordé peu de poids aux points soulevés par Kingston au sujet des demandes de renseignements, sinon pour observer que Secure et la Commission ont posé des questions qui, en partie, avaient trait à l'emprise sur le marché. Toutefois, ces demandes de renseignements ont été présentées plus tard dans le processus. Ce qui est plus important, c'est qu'il a été clairement fait état de préoccupations au sujet de l'emprise sur le marché dans la demande.

Bien que la Commission ne soit pas persuadée par les observations de Kingston au sujet de l'équité procédurale, son analyse et ses conclusions relativement à l'emprise sur le marché n'étaient pas déterminantes dans sa décision. Aucune réparation demandée n'était conditionnelle à une conclusion sur l'emprise sur le marché. Même sans tenir compte des éléments de preuve de Secure relatifs à l'abus d'emprise sur le marché, le dossier était suffisamment étoffé pour que la Commission rende des décisions et accorde une réparation concernant l'obligation de transporteur public ou l'extension des installations.

Bien que la question de l'emprise sur le marché n'ait pas été déterminante en ce qui a trait à la demande de Secure, la Commission s'est néanmoins exprimée sur cette question et a donné des instructions en la matière. La Commission a compétence et a l'obligation d'intervenir et de donner des instructions s'il y a un abus perçu ou réel d'emprise sur le marché. La **section 3.4** et le chapitre 7 traitent plus en profondeur de ce point.

¹² Dans la lettre de décision de l'Office national de l'énergie *Murphy Oil Company Ltd. – Plainte et demande concernant Westcoast Energy Inc.*, RHW-1-2011, dépôt [A30877](#) (23 août 2011), l'Office a examiné l'exercice de l'emprise sur le marché et a tiré une conclusion à ce sujet. Cette décision a été rendue dans le contexte d'une allégation de distinction injuste où les obligations du transporteur public faisaient aussi partie de la réparation demandée. Dans certaines décisions antérieures relatives au transporteur public, comme les *Motifs de décision de l'Office visant PanCanadian Petroleum Limited*, [MH-4-96](#) (février 1997) (février 1997), il n'a pas été question précisément de l'emprise sur le marché. Cela dénote que les facteurs soulevés relativement au transporteur public ou à une distinction injuste dépendront des particularités de la demande déposée et des arguments présentés. Dans le cas présent, l'allégation d'abus de l'emprise sur le marché a été soulevée dès le départ.

3 Service sur le pipeline Westspur en vertu du paragraphe 239(1) de la LRCE

3.1 Cadre juridique

La demande de Secure est articulée autour du pouvoir conféré à la Commission par l'article 239 relativement à l'obligation d'un transporteur public et la fourniture d'installations. Les parties pertinentes de l'article 239 stipulent ce qui suit :

239 (1) Sous réserve des règlements de la Commission et des conditions ou exceptions prévues par celle-ci, la compagnie exploitant un pipeline de transport de pétrole reçoit, transporte et livre tout le pétrole qui lui est offert pour le transport par pipeline sans délai, avec le soin et la diligence voulus et conformément à ses pouvoirs.

[...]

(3) La Commission peut, si elle l'estime nécessaire ou dans l'intérêt public et estime qu'il n'en résultera pas un fardeau injustifié pour la compagnie, exiger qu'une compagnie exploitant un pipeline de transport de pétrole, de gaz ou de tout autre produit fournisse les installations suffisantes et convenables pour :

- a) la réception, le transport et la livraison du pétrole, du gaz ou de tout autre produit, selon le cas, offert pour le transport par son pipeline;
- b) le stockage du pétrole, du gaz ou de tout autre produit;
- c) le raccordement de son pipeline à d'autres installations de transport de pétrole, de gaz ou de tout autre produit.

Le paragraphe 239(1) de la LRCE impose à la société qui exploite un oléoduc l'obligation de recevoir, de transporter et de livrer tout le pétrole offert pour transport au moyen de son pipeline, sous réserve des exemptions, conditions ou règlements imposés par la Commission.

L'article 239 est très semblable à l'article 71 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* qui l'a précédé. La Commission juge que les décisions antérieures de l'Office relatives au transporteur public s'appliquent toujours. Les décisions suivantes de l'Office fournissent une analyse pertinente du paragraphe 239(1).

La décision MH-1-2009 précise que ce paragraphe ne fait pas expressément mention du transporteur public, mais il est généralement admis que le paragraphe 71(1) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (maintenant le paragraphe 239(1) de la LRCE) fait état des obligations de common law d'un pipeline de transport public¹³.

La décision MH-4-96 de l'Office a confirmé un principe important, à savoir que le respect des obligations d'un transporteur public est déterminé par une analyse de la rationalité, un concept

¹³ Office national de l'énergie, *Motifs de décision Kinder Morgan – Pipeline Windsor-Sarnia MH-1-2009*, dépôt [A24956](#), (avril 2010), p. 7 [MH-001-2009] Voir aussi [MH-4-96](#), précitée, note 12 à la page 11 et Office national de l'énergie, *Motifs de décision Pipelines Trans-Nord Inc. – Suspension de service proposée sur la canalisation latérale Don Valley -MH-3-2000* (novembre 2000), pp. 7 et 8 [MH-3-2000].

relatif¹⁴. Cela permet à la Commission d'adapter les obligations réglementaires d'un exploitant d'oléoduc aux circonstances uniques qui peuvent exister¹⁵. Un précédent convaincant se trouve dans le libellé de la décision RH-4-84, qui indique que l'exploitant d'un oléoduc a l'obligation *prima facie* d'expédier tout le pétrole qui lui est offert, y compris les produits pétroliers, à moins qu'il puisse convaincre la Commission que, pour une raison quelconque, comme la sécurité ou la capacité, il ne peut pas le faire¹⁶.

En vertu du paragraphe 239(3) de la LRCE, la Commission peut exiger de l'exploitant d'un oléoduc qu'il fournisse des installations suffisantes et convenables pour la réception, le transport et la livraison de pétrole « si elle l'estime nécessaire et dans l'intérêt public » et si elle estime qu'il n'en résultera pas un fardeau injustifié pour la société.

Dans la décision MH-3-2000, l'Office a jugé que les paragraphes 71(1) et (3) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (maintenant les paragraphes 239(1) et (3) de la LRCE) avaient des objectifs et des critères différents :

Le paragraphe 71(1) établit l'obligation légale de l'exploitant d'un oléoduc existant de fournir des services sur son pipeline. Le paragraphe 71(3) de cette même loi, par contre, accorde à l'Office le pouvoir extraordinaire d'ordonner à une société de fournir de nouvelles installations. L'exigence supplémentaire visant à déterminer s'il y aurait un fardeau injustifié pour la société empêche l'Office d'invoquer l'intérêt public comme seul critère pour l'application du paragraphe 71(3)¹⁷.

Le Parlement a modifié le libellé du paragraphe 239(3) de la LRCE par rapport au paragraphe 71(3) de l'ancienne *Loi sur l'Office national de l'énergie*, qui se lisait comme suit : « L'Office peut, s'il l'estime utile à l'intérêt public... » exiger que la société étende des installations.

Bien qu'il soit possible de soutenir, selon une interprétation ordinaire des lois, que la mesure pourrait être imposée uniquement en fonction du fait qu'il y a un « besoin » de fournir des installations, lorsqu'on lit l'article 239 dans tout son contexte, il est manifeste que la fourniture d'installations demeure une mesure extraordinaire. Une telle ordonnance ne peut pas être fondée uniquement sur le besoin et il est approprié, comme les parties l'ont fait valoir dans leur plaidoirie, de tenir compte de l'intérêt public¹⁸. L'intérêt public peut comprendre un large éventail de facteurs, dont le besoin.

3.2 Applicabilité du paragraphe 239(1) de la LRCE

Kingston a soulevé la question de savoir si le paragraphe 239(1) de la LRCE s'applique à la demande de Secure visant le service de livraison et de réception du pipeline Westspur jusqu'au terminal Alida de Secure. Pour les motifs exposés ci-dessous, la Commission juge que le paragraphe 239(1) s'applique à la demande.

¹⁴ [MH-4-96](#), précitée, note 12, p. 11; confirmé dans [MH-1-2009](#), précitée note 13, p. 7.

¹⁵ Ibidem

¹⁶ Office national de l'énergie, *Motifs de décision RH-4-84 – Gulf Canada Limited* (décembre 1984), p. 3 [RH-4-84]; confirmé dans [MH-4-96](#), précitée, note 12, pp. 11 et 12 et [MH-1-2009](#), précitée note 13, p. 7.

¹⁷ [MH-3-2000](#), précitée, note 13, p. 8.

¹⁸ Une partie des changements apportés au paragraphe 239(3) de la LRCE reflète une modernisation du libellé.

3.2.1 Observations

Au nombre des observations présentées par Secure figurent les suivantes :

- Le paragraphe 239(1) de la LRCE s'applique.
- L'interprétation que fait Kingston de l'« ordre des opérations » est déraisonnablement simpliste, ne tient pas compte de la réalité des activités des pipelines visées par la LRCE et n'est étayée par aucune disposition pertinente de cette même loi.
- L'« interprétation plus pointue » que fait Kingston du paragraphe 239(1) et des pouvoirs évoqués par Secure va directement à l'encontre du recours constant de l'Office/la Régie aux principes généraux du libre accès, de la promotion de l'amélioration de la concurrence, et des indications claires que les tarifs publiés déterminent l'accès et le service sur les pipelines d'un transporteur public.

Au nombre des observations présentées par Kingston figurent les suivantes :

- Le paragraphe 239(1) de la LRCE ne s'applique pas à la mesure demandée par Secure. Kingston a passé en revue et fait des distinctions de chacune des décisions sur lesquelles reposent le rapport Priddle¹⁹ et celles faites par Secure.
- Secure sollicite une réparation qui obligerait Kingston à transporter, à livrer, à recevoir, à transporter et à livrer de nouveau du pétrole brut, ce qui ne respecte pas l'ordre des opérations énoncé au paragraphe 239(1) (à savoir, recevoir, transporter et livrer).
- Le paragraphe 239(1) vise à faire en sorte que les producteurs puissent acheminer leur pétrole brut des bassins de production vers les marchés en aval. Il n'existe aucun précédent pour l'application des dispositions relatives de transporteur public de la LRCE (ou de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* qui l'a précédée) pour faciliter une activité intermédiaire comme celle proposée par Secure.

3.2.2 Opinion de la Commission

La Commission juge que le paragraphe 239(1) de la LRCE s'applique nettement dans les circonstances. L'interprétation que l'on fait de ce paragraphe doit reposer sur le principe contemporain de l'interprétation des lois, qui exige qu'on lise « les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur »²⁰. Kingston et Secure ont toutes deux évoqué cette approche contemporaine, mais elles en ont fait une interprétation différente et sont arrivées à des conclusions contraires.

La Commission est d'avis que la thèse et les arguments de Secure concordent avec la *Loi d'interprétation* : « Tout texte est censé apporter une solution de droit et s'interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet »²¹. L'objet de la LRCE est de réglementer certains aspects qui ont trait à l'énergie et qui sont de la compétence du Parlement, en particulier, de veiller à ce que les pipelines soient construits,

¹⁹ Rapport d'expert indépendant préparé par M. Roland Priddle.

²⁰ *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd.*, [1998] 1 RCS 27, paragr. 21; *Orphan Well Association c. Grant Thornton Ltd.*, 2019 CSC 5, paragr. 194.

²¹ L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 12

exploités et cessent d'être exploités de manière sûre, sécuritaire et efficace, qui protège les personnes, les biens et l'environnement et de réglementer le commerce des produits énergétiques²².

Le vaste pouvoir de la Commission est également validé par le régime de la LRCE. L'article 32 définit sa compétence exclusive en vertu de cette même loi. La Commission peut aussi rendre des ordonnances d'ordre général et interdire des actes (article 34), rendre des ordonnances sur tous les sujets relatifs au transport, aux droits ou aux tarifs (article 226), rendre des décisions relativement aux droits justes et raisonnables et aux distinctions injustes (article 231) et exiger la fourniture d'installations (paragraphe 239(3)). Kingston s'est attardée sur la portée extra provinciale de la loi et a soutenu que le paragraphe 239(1) ne devrait pas être interprété d'une façon qui faciliterait des activités de mélange relevant de la compétence provinciale. Le pipeline Westspur est assujéti à la réglementation de la Régie et toutes les opérations s'y rattachant sont soumises à ces mêmes obligations législatives. Les installations de mélange intermédiaires de butane ne relèvent pas toujours de la Régie, mais dans la mesure où ces installations doivent recevoir, transporter et livrer du pétrole au moyen d'un pipeline de ressort fédéral, la réglementation de celle-ci est de la compétence de la Régie.

Dans leurs observations, Secure et Kingston font état de nombreux cas, dont certains s'entrecoupent. La Commission n'est pas persuadée par l'interprétation étroite que fait Kingston des cas antérieurs. Plus particulièrement, celle des décisions MH-1-2009, RH-4-84, RH-3-90 et MH-4-96 qui met l'accent sur l'accès à des marchés en aval (qui se distinguent des activités intermédiaires, comme celles en cause en l'espèce) comme principale raison pour laquelle l'Office a accordé une dispense aux transporteurs publics ou approuvé de nouvelles installations. Contrairement à la thèse de Kingston selon laquelle la réparation demandée ne reliait pas la production en amont et les marchés en aval, la Commission estime que, même si le pétrole transporté par pipeline ne peut être acheminé qu'en aval, les installations intermédiaires peuvent constituer un marché pour le pétrole, même si on y ajoute ou on en extrait du butane ou si elles remplissent une autre fonction d'ordre juridique.

La Commission juge que le point de vue de Secure sur ce qui constitue un « marché » est plus réaliste que celle de Kingston concernant les marchés en aval. En particulier, la Commission est d'accord avec les observations de Secure selon lesquelles [traduction] « le pipeline Westspur est une composante d'un réseau intégré comportant divers raccordements pouvant comprendre des terminaux, des raffineries et d'autres installations d'où le pétrole brut sort et est retourné à un pipeline; dans bien des cas, ces installations représentent un ' marché ' pour le brut d'un producteur. »²³ Cette interprétation est conforme à la définition du terme « pipeline » donnée dans la LRCE, à savoir qu'il s'entend d'une canalisation, y compris « les branchements, extensions, citernes, réservoirs, installations de stockage ou de chargement, pompes, accessoires de support, compresseurs, systèmes de communication entre stations et autres immeubles ou meubles, ou bien réels ou personnels, ainsi que les ouvrages connexes... »²⁴ La Commission prend acte des observations de Secure voulant que le pipeline Westspur assure actuellement la livraison de pétrole brut à destination et en provenance de l'installation de l'IWM. De plus, le pipeline Westspur lui-même n'aboutit pas à un « marché final en aval » selon

²² LRCE, L.C. 2019, ch. 28, art. 10, al. 6a) et c).

²³ Contre-plaidoirie de Secure, dépôt [C12360-2](#) (13 avril 2021), paragr. 23.

²⁴ Article 2 de la LRCE.

la définition de Kingston; il se raccorde au réseau d'Enbridge à Cromer, qui transporte le pétrole plus à l'est²⁵.

La Commission juge qu'il y a des cas qui offrent une vision réaliste de la notion de « marchés », selon laquelle ceux-ci sont plus qu'un marché pétrolier final au point d'aboutissement d'un pipeline. La Commission a été persuadée par la description que fait Secure de son terminal Alida, qui est analogue aux usines d'extraction de liquides de gaz naturel (« **LGN** ») dont il est question dans la décision MH-2-97 : dans les deux cas, il s'agit d'installations intermédiaires qui reçoivent un produit d'un pipeline, ajoutent ou retirent des LGN de celui-ci et retournent ce produit au pipeline²⁶.

Dans la décision MH-2-97, le produit en question était des LGN, tandis que dans le cas présent, le produit devant être acquis par Secure est un espace de tête de mélange. L'Office n'a pas réglementé l'usine d'extraction de LGN de Solex, mais il a reconnu que ceux qui expédient leur gaz sur le réseau de Westcoast en passant par l'usine McMahon devraient avoir le droit de décider si c'est Solex ou Novagas Canada Ltd. (« **NCL** ») qui extraira les LGN de leur gaz²⁷. L'Office a ordonné à Westcoast Energy Inc. (« **Westcoast** ») de mener des consultations auprès des expéditeurs afin de déterminer quelles modifications particulières devraient être apportées à son tarif pour permettre aux expéditeurs d'obtenir les droits à l'égard des liquides entraînés dans leur gaz et d'autoriser les expéditeurs, si l'usine de NCL est construite, d'enjoindre à Westcoast de détourner leur gaz vers l'installation de NCL.²⁸

De même, dans la *décision D96-07*, l'Alberta Energy and Utilities Board (« **EUB** ») a examiné une demande visant à permettre à Gulf Canada Resources Limited de traiter de nouveau le gaz intermédiaire pour récupérer certains LGN et retourner le gaz résiduaire au réseau de NGTL. L'EUB a accueilli favorablement la demande et a confirmé que les producteurs devraient avoir le droit de traiter de nouveau leur part du flux commun²⁹. Ce cas justifie en outre une interprétation du paragraphe 239(1) qui offrirait aux producteurs d'autres options pour l'optimisation des ressources.

La Commission est également d'avis que même si les faits dans des cas précédents ne sont pas exactement identiques aux circonstances actuelles, les principes généraux demeurent pertinents. L'instance de la Federal Energy Regulatory Commission des États-Unis concernant le *pipeline Colonial* soutient la notion selon laquelle le mélange est un service qui n'est pas réglementé³⁰. Dans l'arrêt *Twin City Transfer Co. c. Canadian Pacific Railway Co.*, la Commission des chemins de fer du Canada a conclu que la société de chemin de fer devait fournir un accommodement adéquat et convenable pour l'arrivée et le départ d'un passager de la gare et a insisté sur le droit du passager de choisir son moyen de transport³¹. D'autres

²⁵ précitée, note 23, paragr. 12 et 41.

²⁶ *Ibid.* paragr. 37 et 39.

²⁷ Office national de l'énergie, *Motifs de décision Novagas Canada Ltd. MH-2-97*, (octobre 1997), p. 6 (PDF 13)

²⁸ *Ibid.*, p. 7.

²⁹ Alberta Energy and Utilities Board, *Décision D96-07* (26 septembre 1996), p. 7. Ce point a également été confirmé dans la *décision 2004-006* de l'EUB (27 janvier 2004), p. 8.

³⁰ United States of America Federal Energy Regulatory Commission, *Colonial Pipeline Co.*, [162 FERC ¶ 61,158](#) (23 février 2018), paragr. 54 et 55. La Commission admet qu'il s'agit d'un cas unique émanant d'une autre autorité évoluant sous un régime législatif différent et, par conséquent, elle ne lui a accordé qu'un poids modéré.

³¹ La décision (1913), 11 DLR 744, paragr 20, *Grand Trunk Pacific Railway c. Purcell* (1911), 21 WLR 638 était un cas semblable où un chauffeur d'autobus s'est vu accorder l'accès à la gare ferroviaire malgré le contrat exclusif de la compagnie avec une société de transfert rivale.

principes généraux émanant de décisions antérieures de l'Office relatives au transporteur public ont déjà été abordés à la **section 3.1** plus haut. La décision MH-1-2009 explique de façon plus particulière comment le respect des obligations d'un transporteur public est déterminé par un critère de rationalité³². La décision RH-4-84 établit qu'une société transportant du pétrole par pipeline a une obligation *prima facie* d'expédier tout le pétrole qui lui est offert, y compris les produits pétroliers, à moins qu'elle puisse convaincre la Commission que pour une certaine raison, elle est dans l'impossibilité de le faire³³.

La Commission fait remarquer qu'aucune décision antérieure de l'Office présentée par les parties n'a conclu que le paragraphe 71(1) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, prédécesseur du paragraphe 239(1) de la LRCE, ne s'appliquait pas du tout. Il est révélateur que l'Office n'ait pas mis l'accent sur l'applicabilité de l'article 71, mais plutôt sur la rationalité de l'exigence visant le transport public.

Kingston soutient qu'il ne s'agit pas d'un cas concernant un transporteur public et laisse entendre que la Commission peut rejeter la demande en se fondant sur cette seule question³⁴. La Commission juge toutefois que l'interprétation étroite que fait Kingston du paragraphe 239(1), sans faire mention de l'intérêt public et du fardeau injustifié évoqués dans d'autres paragraphes, aurait des conséquences qui dénotent le caractère déraisonnable de son interprétation et font ressortir l'inefficacité et l'imprévisibilité de la réglementation associées à l'interprétation qu'elle propose. Plus précisément, les conséquences du rejet de la demande en se fondant sur cette interprétation seraient les suivantes : Secure se verrait refuser un service qui est conforme au tarif du pipeline Westspur; les producteurs et les expéditeurs se verraient refuser la possibilité de choisir un autre marché pour l'espace de tête de mélange de leur pétrole; et le terminal Alida de Secure serait probablement abandonné après seulement six ans d'exploitation. La Commission est d'avis qu'une telle conséquence ne serait ni souhaitable ni conforme à l'objet de la LRCE ou à ses dispositions relatives au transporteur public.

Kingston insiste sur la lecture ordinaire et grammaticale du paragraphe 239(1) pour conclure que l'ordre des opérations énoncé dans ce paragraphe est essentiel (c.-à-d. la réception, le transport et la livraison) et que le pétrole brut doit être offert pour le transport comme condition préalable³⁵. La Commission pense plutôt que le sens ordinaire et grammatical doit être pris en compte dans le contexte de l'esprit et de l'objet de la LRCE. Elle convient avec Secure qu'il n'est nulle part écrit dans la loi, de façon explicite, ni même implicite, que le vaste devoir du transporteur public imposé par l'article 239 ne s'applique que lorsque le pétrole est offert et manipulé dans l'ordre précis de « réception, transport et livraison ».³⁶

La Commission n'est pas convaincue par l'argument de Kingston selon lequel Secure sollicite une mesure qui exigerait d'elle qu'elle « transporte, livre, reçoive, transporte de nouveau et livre de nouveau » du pétrole. La LRCE stipule qu'une société exploitant un pipeline de transport de pétrole « reçoit, transporte et livre » tout le pétrole qui lui est offert pour le transport dans son pipeline. Si une société exploitant un pipeline devait recevoir et transporter du pétrole, mais ne pas le livrer, ou si elle devait transporter et livrer du pétrole sans l'avoir reçu, cela créerait des problèmes d'ordre opérationnel. Ce n'est pas ce que demande Secure. La mesure que cette

³² [MH-4-96](#), précitée, note 12, p. 11; confirmé dans [MH-1-2009](#), précitée, note 13, p. 7.

³³ [RH-4-84](#), précitée, note 16, p. 3; confirmé dans [MH-4-96](#), précitée note 12, pp. 11 et 12 et [MH-1-2009](#), précitée note 13, p. 7.

³⁴ Plaidoirie de Kingston, dépôt [C12273-2](#) (6 avril 2021), paragr. 4.

³⁵ *Ibid.*, paragr. 30.

³⁶ précitée, note 23, paragr. 20.

dernière sollicite permettrait deux activités distinctes. Le pétrole pourrait être reçu à un point de réception sur le pipeline Westspur, être transporté et acheminé au point de livraison demandé par Secure à son terminal Alida. Il pourrait aussi être reçu du point de réception demandé par Secure à son terminal Alida, être transporté par le pipeline Westspur et être livré au point d'aboutissement de celui-ci, là où il se raccorde au réseau d'Enbridge.

En se fondant sur l'approche contemporaine d'interprétation des lois et en lisant le libellé de la loi en prenant en considération tout son contexte et son sens ordinaire et grammatical en harmonie avec l'objet de la loi, la Commission conclut que le paragraphe 239(1) de la LRCE s'applique dans les circonstances présentes.

3.3 Ordonner la fourniture du service à Secure

Ayant conclu que le paragraphe 239(1) de la LRCE s'applique à la présente demande, la Commission se penche maintenant le fond de la réparation demandée.

Pour les motifs exposés ci-dessous, la Commission ordonne à Kingston de fournir un service de livraison et de réception à destination et en provenance du terminal Alida de Secure en vertu du paragraphe 239(1) de la LRCE. Kingston a une obligation *prima facie* d'expédier tout le pétrole qui lui est offert, à moins qu'elle puisse convaincre la Commission que pour une certaine raison, elle est dans l'impossibilité de le faire³⁷.

3.3.1 Observations

Au nombre des observations présentées par Secure figurent les suivantes :

- Il existe une capacité sur le pipeline Westspur, et Kingston n'a fourni aucun motif raisonnable pour refuser l'accès demandé par Secure.
- À l'heure actuelle, Secure n'a pas de solution de rechange réalisable autre que le pipeline Westspur pour le transport de pétrole à partir de son terminal Alida. En fait, s'il y avait une autre solution, elle n'aurait pas été forcée de mettre fin aux activités de son terminal Alida et d'annuler ses ententes commerciales quand l'accès au pipeline Westspur lui a été retiré.
- Il ressort clairement de cela que la principale raison, voire la seule, pour laquelle Kingston a refusé le service demandé par Secure est de protéger un avantage commercial dont jouit sa société affiliée, Kingston Marketing, à l'installation IMW en raison de l'entente de règlement.
- Kingston fournit à sa société affiliée, Kingston Marketing, le même service aux points de livraison et de réception de l'IMW par le pipeline Westspur qu'elle refuse à Secure. Comme l'a conclu M. Priddle dans son rapport, le refus de Kingston de fournir ce service à Secure, tout en l'offrant à d'autres, constitue une distinction injuste.
- Les producteurs, les expéditeurs et les transporteurs ont le droit de conclure des accords privés, mais ces accords ne peuvent pas limiter la compétence de la Régie à l'égard d'un pipeline qu'elle réglemente. Plus important encore, un pipeline du ressort de la Régie est assujéti à des obligations prévues dans la LRCE, et une partie ne peut pas

³⁷ RH-4-84, précitée, note 16, p. 3.

signer de contrats qui passent outre à ces obligations³⁸. Comme M. Priddle le concluait, le refus d'offrir un service afin de protéger un avantage commercial n'est pas une attitude qui est autorisée aux transporteurs publics comme Kingston. Celle-ci tente aussi d'imposer les fardeaux de l'entente de règlement à Secure et aux autres expéditeurs qui n'ont pas consenti à celle-ci, sans leur accorder les avantages qui l'accompagnent. Secure n'a pas accepté cette entente, pas plus qu'elle ne l'aurait fait, car il sape complètement l'exploitation de son terminal Alida.

- Secure ne s'attend pas à que les activités de mélange proposées aient des répercussions sur les autres expéditeurs du pipeline Westspur. Dans la mesure où les volumes de Secure pénétrant dans le pipeline Westspur respectent les caractéristiques techniques du pipeline et sont égalisées selon la méthode d'égalisation du brut décrite dans le Tarif 94 de Kingston approuvé par la Régie, Secure ne s'attend pas à ce que ses activités de mélange se répercutent négativement sur d'autres expéditeurs.
- Secure ne pourra utiliser que l'« espace de tête de mélange »³⁹ dans le pétrole brut qui sera conforme aux droits exprès qui lui seront accordés par un expéditeur ou un producteur dans l'entente commerciale pertinente.
- Pour répondre aux préoccupations exprimées concernant les effets de l'injection de pétrole lourd dans le flux commun du pipeline Westspur, Secure conviendrait de ne pas accepter de pétrole lourd acheminé par camions à son terminal Alida, ou d'utiliser du pétrole lourd dans ses activités de mélange, si sa demande est approuvée.

Au nombre des observations présentées par Kingston figurent les suivantes :

- Kingston ne souhaite pas offrir, ni n'est pas tenue d'offrir, des options ou des services de mélange sur le pipeline Westspur, en particulier quand ils ne sont ni demandés ni appuyés par les producteurs.
- Secure n'était pas directement raccordée à un point de réception du pipeline Westspur, et son terminal Alida n'a jamais été un point de réception sur ce dernier.
- TEMPL Saskatchewan (maintenant Kingston Saskatchewan) est partie à l'entente de règlement et a résilié l'ancienne convention d'interconnexion, car elle était incompatible avec l'entente en question signée un peu plus tôt.
- Dans les faits, Secure préconise un modèle concurrentiel pour le mélange auquel Kingston ne s'est pas nécessairement opposée, mais qui est devenu un enjeu important dans l'instance relative à la plainte et auquel les producteurs qui sont intervenus dans cette instance se sont fortement opposés.
- Kingston a fourni un rapport d'expert de Waguespack, qui estime que la reprise des activités de mélange au terminal Alida de Secure entraînerait une réduction totale des produits d'environ 20 % pour Kingston Marketing et les membres du groupe de producteurs. Cette réduction de 20 % des produits représente un transfert de valeur des parties à l'entente de règlement à Secure.

³⁸ Secure a déclaré ce qui suit : [traduction] « Dans la décision [\[MH-4-96\]](#), [l'Office] a affirmé sans équivoque que la ' fonction principale ' d'un oléoduc est d'assurer un libre accès au transport, et que cette fonction doit être remplie sans égard aux engagements pris dans des ententes commerciales. En appliquant ce principe en l'espèce, Kingston ne peut pas s'en remettre aux modalités d'une entente de règlement non divulguée pour s'opposer à la réalisation de sa ' fonction ' de transporteur public. »

³⁹ Réponse de Kingston à la DR n° 1 de la Commission, dépôt [C05651-2](#) (7 avril 2020), p. 14.

- Étant donné que Secure ne peut pas faire la preuve d'un soutien commercial d'une majorité de producteurs pour le mélange qu'elle propose, il n'y aurait pas de distinction injuste à rejeter les activités de mélange qu'elle propose. Au contraire, si les activités de mélange proposées par Secure étaient autorisées, celles-ci constitueraient un avantage injuste à l'égard de tous les autres expéditeurs utilisant le pipeline Westspur.
- Kingston a soutenu avec insistance que l'octroi de la mesure demandée pourrait entraîner la résiliation de l'entente de règlement.
- La meilleure façon de remédier à ces préoccupations concernant la répartition équitable des droits de mélange serait de s'assurer que les activités de mélange soient menées de façon ordonnée et efficace uniquement près du terminal en aval du pipeline Westspur, selon les conditions et les modalités convenues entre les parties. À cette fin, pour régler la plainte, Kingston a convenu de ne pas raccorder les installations de mélange de Kingston Marketing au terminal North Steelman. Le fait d'accorder la mesure demandée par Secure donnerait injustement à cette dernière la possibilité de mélanger du butane à des points qui sont situés en amont de l'IWM, alors qu'il serait interdit à Kingston Marketing de faire la même chose.
- La décision de refuser les interconnexions avec le terminal Alida de Secure est conforme à celle de négocier des ententes commerciales directement avec les producteurs, leur donnant ainsi droit à certains avantages économiques en échange d'un tel droit de mélanger leurs volumes.
- Il n'y a pas de distinction injuste à refuser un accès aux services de livraison et de réception à Secure par le pipeline Westspur au terminal Alida de celle-ci. Il existe plusieurs considérations importantes qui justifient le mélange à l'IWM tout en refusant à Secure l'accès aux services de réception et de la livraison sollicités dans la demande.
- La nature des activités de mélange auxquelles Secure se livrerait à son terminal Alida est fondamentalement différente de celles qui ont lieu à l'IWM. Il est manifeste dans la demande de Secure qu'elle a l'intention de mélanger du pétrole lourd à son terminal Alida.
- Puisque les activités de mélange de pétrole lourd de Secure réduiront la qualité du flux commun sur le pipeline Westspur et que le mélange à l'IWM n'aura pas le même effet, il n'y a pas de distinction injuste à refuser l'accès aux services de réception et de livraison à Secure, lequel faciliterait une telle activité de mélange.
- Le rapport Finelt vise à fournir des éléments de preuve sur l'incidence sur les producteurs de pétrole brut du mélange de pétrole brut lourd dans un flux commun de pétrole brut de qualité sensiblement différente (p. ex., une densité et une teneur en soufre beaucoup plus faibles, ainsi que de grands écarts dans d'autres paramètres importants sur le plan de la qualité).
- La demande de Secure pourrait faire en sorte qu'une partie de la production de pétrole bénéficierait d'un avantage injuste du fait qu'elle est mélangée plus d'une fois (c.-à-d. « une double source de revenus »).
- Il ne serait pas non plus possible de séparer physiquement les barils pour s'assurer que Secure n'utilise que l'espace de tête de mélange associée à la production de pétrole faisant l'objet de commandes au terminal Alida de celle-ci.

Au nombre des observations présentées par d'autres participants figurent les suivantes :

- Canadian Natural Resources (« **Canadian Natural** ») est partie à l'entente de règlement et craint que toute décision de la Régie ne modifie les modalités de cette entente, ce qui pourrait avoir des répercussions négatives sur ses droits substantiels et avoir une incidence injuste sur les dispositions de l'entente intervenue entre les expéditeurs de Westspur et le transporteur.
- Vermilion Energy Inc. (« **Vermilion** ») s'inquiète du fait qu'une décision de la Régie se répercutant sur les services de mélange sur le réseau pipelinier Westspur pourrait modifier sensiblement les modalités de l'entente de règlement, à son détriment.

3.3.2 Opinion de la Commission

La Commission est d'avis que la demande de Secure est claire, bien étayée par la preuve et conforme à la LRCE. De nombreux facteurs militent en faveur de la conclusion de la Commission selon laquelle il est raisonnable que Kingston fournisse le service demandé par Secure sur le pipeline Westspur. Plusieurs faits importants, en particulier, favorables à la demande de Secure ne sont contestés par aucune partie :

- Le pipeline Westspur est un pipeline de transport public réglementé par la Régie.
- Il existe actuellement de la capacité sur le pipeline Westspur.
- Le tarif de Westspur ne restreint pas expressément le service demandé par Secure⁴⁰.
- Le terminal Alida de Secure est une installation qui existe déjà et qui a eu accès au pipeline Westspur pendant environ six ans, par l'entremise de deux pipelines de ressort provincial reliés au terminal Alida de Kingston.

Un principe fondamental qui s'applique à Kingston est qu'une société exploitant un oléoduc a une obligation *prima facie* d'expédier tout le pétrole qui lui est offert, à moins qu'elle puisse convaincre la Commission que pour une certaine raison, elle est dans l'impossibilité de le faire.⁴¹

Kingston a présenté des éléments de preuve et des arguments pour soutenir sa thèse, selon laquelle le refus de service à Secure est raisonnable, sans distinction injuste et dans l'intérêt public. La Commission juge que les observations et les arguments présentés sont, collectivement et individuellement, peu convaincants et qu'ils ne justifient pas de restreindre l'accès à un pipeline de transport public. Le rapport Priddle indique que Kingston n'a fourni aucune excuse raisonnable pour refuser l'accès au pipeline Westspur demandé par Secure, et la Commission est dans l'ensemble d'accord avec cette analyse. La décision RH-4-84 évoquait la sécurité et la capacité comme motifs possibles pour ne pas offrir de service de transport⁴², mais ces raisons n'ont pas été mentionnées par Kingston⁴³.

⁴⁰ *Ibid*, p. 22.

⁴¹ RH-4-84, précitée, note 16, p. 9.

⁴² *Ibid*, p. 3.

⁴³ Dans sa plaidoirie finale, Kingston a fait part de préoccupations sur le plan de la sécurité pour justifier la nécessité d'avoir des appareils d'analyse de la pression de vapeur totale dans le contexte des installations pertinentes, ce dont il est question plus en détail à la **section 4.2**.

Besoin et intérêt commercial

Kingston a soutenu qu'il n'y avait aucun « intérêt commercial clairement défini » ni aucun « besoin manifeste » à l'appui de la mesure demandée par Secure. La Commission admet que dans l'instance MH-1-2009, l'Office s'est demandé s'il y avait un intérêt commercial clairement défini pour rendre une ordonnance en vertu du paragraphe 71(1) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (maintenant le paragraphe 239(1) de la LRCE) sur la base de la preuve présentée par les parties à l'égard de l'offre, des marchés et de l'infrastructure de transport⁴⁴. Fidèle à la démarche adoptée dans l'instance MH-1-2009, la Commission juge que la volonté de Secure de s'engager à conclure une entente de soutien pour les installations et à payer des coûts raisonnables liés aux installations d'interconnexion démontre un intérêt commercial suffisant pour le service et les installations connexes⁴⁵.

En ce qui a trait au « besoin manifeste », la Commission relève que l'instance MHW-1-2010, sur laquelle Kingston s'appuie, fait clairement état du besoin manifeste comme étant un facteur à prendre en considération en vertu de l'équivalent du paragraphe 239(3) et non du paragraphe 239(1)⁴⁶. La Commission fait remarquer que le besoin est explicite dans le critère relatif à la fourniture d'installations prévue au paragraphe 239(3), mais qu'il n'y a pas de fardeau semblable au paragraphe 239(1) exigeant que Secure démontre le besoin pour le service demandé. Quoi qu'il en soit, la Commission juge que la fermeture du terminal Alida de Secure constitue un argument convaincant du besoin du service demandé par celle-ci. La **section 4.3** traite plus en détail du besoin dans le contexte du paragraphe 239(3).

Entente de règlement

Kingston a fait valoir que l'entente de règlement procure des avantages considérables et que la mesure demandée pourrait y mettre fin. Elle a présenté des observations détaillées sur les rentrées nettes des groupes de producteurs, la résolution de la procédure de plainte de Crescent Point et les poursuites judiciaires connexes, la certitude en matière de droits, le code de conduite des sociétés affiliées et le mélange ordonné qui bénéficie aux producteurs.

La Commission a pris en considération les points de vue divergents des parties sur la pertinence de l'entente de règlement et le poids à y accorder. Canadian Natural et Vermillion sont parties à cette entente et craignent qu'une décision de la Régie dans la présente instance ne modifie les modalités de celle-ci à leur détriment. Il est intéressant de noter que Crescent Point, qui est aussi partie à l'entente de règlement, ne s'est pas associée à Kingston sur la grande importance que celle-ci a donnée à l'entente de règlement. Crescent Point a fait valoir que les droits et les obligations dont les producteurs ont convenus aux termes de l'entente de règlement ne sont pas des facteurs pertinents dans la présente instance et que la Commission n'a que peu ou pas de raisons de prendre cette entente en considération. De même, Secure, qui n'est pas partie à l'entente de règlement, a soutenu que celle-ci est une entente commerciale privée d'une pertinence limitée en ce concerne les questions dont la Commission est saisie dans la présente instance et que peu de poids devrait lui être accordé dans les questions que la Commission doit trancher.

La Commission juge que l'information relative à l'entente de règlement est pertinente pour comprendre le contexte de la demande. Par contre, une entente commerciale conclue entre des

⁴⁴ [MH-1-2009](#), précitée, note 13, p. 13.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 23.

⁴⁶ Office national de l'énergie, Cenovus Energy Inc. – Demande concernant la lettre de décision MHW-1-2010 relative à la canalisation latérale Husky d'Express Pipelines Ltd., dépôt [A1Z3X7](#) (26 mai 2011) [MH-1-2010], p. 3.

parties ne limite la Commission ni dans son examen ni dans sa décision⁴⁷. L'Office n'a pas approuvé l'entente de règlement⁴⁸, pas plus que la Commission. Par ailleurs, la Commission est d'avis qu'une entente commerciale ne peut avoir préséance sur les obligations prévues par la loi. Elle juge que l'extrait suivant de la décision MH-4-96 est éclairant dans la situation :

L'Office se rend bien compte de l'esprit d'entreprise dont Amoco a fait preuve et des investissements qu'elle a effectués pour s'assurer l'accès au réseau d'IPL en vue du transport des LGN sous son contrôle. L'Office reconnaît aussi que les mesures qu'il a décidé de prendre en réponse à la demande de PanCanadian et les dispositions supplémentaires qui devront être prises pour que les autres expéditeurs de LGN aient accès au réseau d'IPL, pourraient réduire la valeur de certains de ces investissements. Toutefois, en l'espèce, **la nécessité de garantir le libre accès du public aux gazoducs soumis à la compétence de l'Office l'emporte sur toute autre considération**⁴⁹. [Nous mettons en évidence.]

La Commission confirme que, dans présente demande, l'accès libre aux oléoducs relevant de la compétence de la Régie l'emporte sur toute autre considération. Elle ne juge pas que les avantages allégués pour l'intérêt public découlant de l'entente de règlement ou de la résiliation éventuelle de celle-ci constituent des motifs convaincants pour refuser le service à Secure en vertu du paragraphe 239(1). À la **section 4.3**, la Commission se penche davantage sur les impératifs de l'intérêt public associés à l'entente de règlement sous l'angle du paragraphe 239(3).

Incidence sur la qualité du pétrole brut transporté

Kingston a soutenu que le mélange au terminal Alida de Secure pourrait introduire du pétrole lourd dans le pipeline Westspur. Elle a déposé des éléments de preuve montrant que le mélange de pétrole lourd pourrait accroître le nombre total d'acides et la teneur en carbone et en métaux du brut, ce qui en diminuerait la valeur. En réponse, Secure s'en engagée à ne pas mélanger de pétrole lourd à son terminal Alida.

La Commission juge que Kingston n'a pas démontré de façon suffisante ses préoccupations concernant la qualité du pétrole brut, s'il y en a. Le pétrole brut offert par Secure, vu son engagement à ne pas mélanger de pétrole lourd, n'est pas susceptible d'influer sur la qualité du flux commun d'une manière qui ne serait pas prise en compte dans le tarif de Westspur. Secure a confirmé de façon satisfaisante que ses livraisons de pétrole brut au pipeline Westspur à partir de son terminal Alida seront conformes aux exigences du tarif du pipeline⁵⁰. La Commission a étudié le rapport Finelt de Kingston et a pris acte des incidences sur la qualité et de la valeur du brut, mais elle estime que ce rapport est d'une utilité limitée et que peu de poids devrait lui être accordé, puisqu'il repose sur la prémisse que du pétrole brut lourd mélangé sera ajouté à un flux commun de pétrole brut de qualité sensiblement différente. De plus, aucune preuve convaincante des effets délétères sur la qualité du flux commun n'a été présentée concernant le fait que Secure a fourni pendant six ans dans le passé des services de mélange à son terminal Alida, dont du mélange de pétrole lourd.

⁴⁷ [MH-1-2009](#), p. 34 « L'Office juge que l'information sur l'entente d'utilisation et l'entente de coentreprise est pertinente pour sa compréhension du contexte de la demande. Les ententes commerciales entre les parties ne limitent toutefois pas l'examen du dossier par l'Office, ni sa décision en l'espèce. »

⁴⁸ Office national de l'énergie, *Retrait de la plainte RHW-002-2017*, dépôt [A97877-1](#) (8 février 2019), p. 1.

⁴⁹ [MH-4-96](#), précitée, note 12, p. 15.

⁵⁰ Plaidoirie de Secure, dépôt [C12148-2](#), paragr. 72.

La Commission juge qu'il ne serait pas approprié d'appliquer des critères différents à Secure en ce qui concerne le mélange de pétrole lourd pour justifier le refus du service. Kingston a admis qu'elle ignore si des expéditeurs mélangent du pétrole lourd en amont du pipeline Westspur et qu'elle ne dispose d'aucun moyen pour estimer la quantité de pétrole lourd mélangée qui est actuellement incorporée au flux commun. Si Kingston souhaite introduire des exigences ou des restrictions concernant le mélange de pétrole lourd sur le pipeline Westspur, celles-ci doivent être intégrées à son tarif et être appliquées de manière équitable à tous les expéditeurs.

Distinction injuste

L'article 235 de la LRCE interdit à la société « de faire, à l'égard d'une personne ou d'une localité, des distinctions injustes quant aux droits, au service ou aux installations. » À l'exemple du paragraphe 239(1), cet article oblige l'exploitant d'un oléoduc à offrir un service aux mêmes conditions et modalités à toute partie désireuse d'expédier du pétrole par l'intermédiaire de son pipeline⁵¹. S'il est démontré que Kingston a fait preuve de discrimination, il lui incombe de prouver que celle-ci n'était pas injuste.⁵²

La Commission est d'avis que les points de réception et de livraison demandés par Secure sont semblables à ceux qui ont été fournis à Kingston Marketing pour l'installation de l'IWM. La question n'est pas d'autoriser ou de refuser le mélange; Kingston et Secure conviennent toutes deux que les activités de mélange de Secure ne relèvent pas de la compétence de la Commission. Secure demande plutôt un raccordement pour la livraison et la réception, semblable à celui des points de livraison et de réception de l'IWM. La Commission conclut que Secure a démontré que Kingston avait fait preuve de discrimination à son endroit en lui refusant le service qu'elle demandait.

L'argument de Kingston voulant qu'il n'y ait pas de distinction injuste parce qu'elle exploite le pipeline Westspur d'une manière qui atténue le risque de « double source de revenus » et assure à tous les expéditeurs producteurs un traitement équitable n'a pas convaincu la Commission. Kingston décrit la « double source de revenus » par le fait de mélanger deux fois le même volume de pétrole. La Commission convient avec Kingston que la livraison de volumes mélangés dans le flux commun pourrait réduire l'espace de mélange disponible dans un baril donné du flux commun d'autres expéditeurs en aval. Toutefois, Kingston a aussi admis que le tarif de Westspur ne restreint pas expressément la livraison au pipeline de pétrole brut qui a été soumis à des activités de mélange au pipeline Westspur⁵³. De plus, tous les services de réception et de livraison fournis à Secure dépendraient du choix des expéditeurs. La Commission est d'avis que l'espace de mélange est un aspect de la qualité du pétrole brut qui doit être pris en compte dans le tarif de Westspur. Ce tarif renferme des procédures d'égalisation de la qualité, qui s'appliqueront également à Secure, comme elles s'appliquent aux volumes livrés ailleurs par le pipeline Westspur, y compris à l'IWM. Selon la preuve de Kingston, l'égalisation de la qualité dans le tarif indemnise de façon équitable les expéditeurs pour les effets du mélange de butane⁵⁴. Par ailleurs, il n'existe pas de preuve convaincante que Secure pourrait utiliser beaucoup plus de l'espace de mélange que ce qui correspond à ses

⁵¹ [MH-1-2009](#), précitée, note 13, p. 8.

⁵² Article 236 de la LRCE.

⁵³ précitée, note 39, p. 22.

⁵⁴ Canadian Natural, Ridgeback Resources Inc. (« **Ridgeback** ») et Vermillion n'étaient d'accord, mais leurs préoccupations étaient d'ordre général et visaient tout mélange de butane. Aucune preuve convaincante n'a été déposée à l'appui de la conclusion d'iniquité potentielle dans la procédure d'égalisation de la qualité qui entraînerait une distinction injuste ou des droits qui ne sont pas justes et raisonnables.

commandes de livraison. À la **section 4.2**, la Commission traite également de la double source de revenus dans le contexte des installations pertinentes pour fournir des raccordements adéquats et convenables.

Kingston a aussi soutenu que les ententes commerciales de Kingston Marketing (c.-à-d. l'entente de règlement et les achats à bail et en transfert auprès d'expéditeurs) l'ont placée dans des circonstances fondamentalement différentes de celles de Secure. La Commission est d'avis que ces ententes commerciales privées ne constituent pas un motif suffisant pour justifier la discrimination. La Commission est d'accord avec le rapport Priddle sur le point suivant :

[traduction] « Il est inapproprié pour un transporteur public réglementé qu'il examine les intentions commerciales d'une partie qui souhaite accéder aux installations de celui-ci et qui décide que ces intentions ne concordent pas avec un accord privé non divulgué conclu entre le transporteur public et d'autres parties qui confère des ' droits ' d'une forme ou d'une autre, puis qu'il s'appuie sur cet accord pour refuser le service demandé. »

La Commission juge également que la situation du terminal Alida de Secure est différente de celle du terminal North Steelman de Kingston Marketing. Cette dernière a conclu librement l'entente de règlement, ce qui l'a amenée à accepter de ne pas se livrer à des activités de mélange au terminal en question. Cela diffère de la situation de Secure, qui n'est pas partie à l'entente de règlement. Secure a demandé à Kingston de fournir un accès, et celle-ci lui a refusé.

Par conséquent, la Commission conclut que Kingston n'a pas démontré qu'il n'y avait pas de distinction injuste associée à son refus de fournir le service à Secure.

Pour conclure, la Commission ordonne à Kingston de fournir un service de livraison et de réception à destination et en provenance du terminal Alida de Secure en vertu du paragraphe 239(1) de la LRCE. Elle juge qu'il est raisonnable que Kingston fournisse le service demandé par Secure sur le pipeline Westspur. Cela est conforme au devoir de Kingston à titre de transporteur public et à l'intérêt public, qui vise à assurer un libre accès au pipeline Westspur. Le service demandé par Secure correspond au tarif de Westspur, et Secure devrait avoir accès au transport. La Commission n'a pas été persuadée par les motifs avancés par Kingston pour justifier son refus de service, notamment en ce qui a trait au besoin et à l'intérêt commercial du pipeline, à l'entente de règlement et aux incidences sur la qualité du flux commun.

3.4 Emprise sur le marché

La Commission s'est ensuite penchée sur les allégations de Secure concernant l'abus d'emprise sur le marché de la part de Kingston. Dans la décision RH-3-2004, l'Office a défini l'abus d'emprise sur le marché comme étant une tarification discriminatoire, des obstacles inappropriés au fonctionnement efficient du marché et un traitement privilégié d'entités affiliées⁵⁵.

⁵⁵ précitée, note 6, p. 8.

3.4.1 Observations

Au nombre des observations présentées par Secure figurent les suivantes :

- Étant donné son quasi-monopole sur le transport de pétrole brut par pipeline dans la région, en refusant l'accès au pipeline à Secure, Kingston est en mesure d'obtenir un avantage commercial injuste et de profiter des retombées économiques reliées aux activités de mélange, tout en refusant un tel avantage à Secure et à ses clients. La conduite de Kingston a rendu le terminal Alida de Secure non rentable, au point où on a dû mettre fin à ses activités. Kingston ne devrait pas pouvoir abuser de son emprise sur le marché de cette manière, d'autant plus que cela est contraire au principe de libre accès déclaré et n'est pas dans l'intérêt public.
- Il y a des preuves d'une stratégie coordonnée et délibérée de la part des entités de Kingston pour se servir de leurs pouvoirs combinés pour contrôler l'accès à leurs pipelines, et donc contrôler l'entrée sur le marché des mélanges, au profit de Kingston Marketing et de sa société mère.

Au nombre des observations présentées par Kingston figurent les suivantes :

- Kingston a agi de façon raisonnable au motif que l'emprise sur le marché dépassait la portée de la présente instance. Si elle avait reçu des instructions et en avait eu la possibilité, Kingston aurait réuni une preuve d'expert sur la question de l'emprise sur le marché, un domaine complexe en économie.

Au nombre des observations présentées par d'autres participants figurent les suivantes :

- Broadbill s'est dite très préoccupée par l'abus récent d'emprise sur le marché de Kingston Midstream, qui a éliminé sa concurrence en modifiant injustement les modalités de ses tarifs et en augmentant les droits de ses concurrents, en réduisant la capacité des producteurs locaux d'avoir accès au pipeline Westspur réglementé par la Régie, et en apportant récemment des changements aux activités qui s'écartent des normes de l'industrie, afin de cibler les producteurs et les sociétés du secteur intermédiaire en contravention de leur code de conduite.

3.4.2 Opinion de la Commission

La Commission juge que la question de l'emprise sur le marché n'est pas déterminante pour trancher la demande⁵⁶, mais elle renforce sa décision d'accorder le service demandé par Secure aux termes du paragraphe 239(1). Comme cela est expliqué à la **section 2.4**, la Commission juge que l'emprise sur le marché s'inscrivait dans la portée de la demande et que son examen n'était pas injuste sur le plan procédural.

En plus de se pencher sur la mesure demandée par Secure, la Commission, à titre d'organisme de réglementation, doit veiller à ce que le pipeline Westspur fasse l'objet d'une surveillance réglementaire appropriée. Cela comprend la prévention d'un abus de l'emprise sur le marché. Dans l'instance RH-3-2004, l'Office a déterminé qu'[il] « doit intervenir pour prévenir l'abus d'emprise sur le marché. Il ne faut pas permettre à une entité d'exercer une emprise sur le marché, tant au niveau du fond, ce qu'il faudrait prouver, qu'à celui de l'apparence et de la

⁵⁶ Par souci de clarté, aucune décision de la Commission relative au paragraphe 1 de la demande de Secure n'est tributaire de ses conclusions concernant l'emprise sur le marché.

perception. »⁵⁷ La crainte d'abus par certains intervenants sur le marché pourrait mener à des résultats inefficients, et les situations de ce genre doivent être réglées⁵⁸.

La Commission est d'avis que dans le cas d'une société du groupe 2, réglementée en fonction des plaintes, comme Kingston l'a été à ce jour, elle devrait faire enquête et donner une réponse complète lorsqu'un expéditeur ou une autre partie intéressée dépose des éléments de preuve qui donnent une perception raisonnable d'abus d'emprise sur le marché. Elle doit examiner cette perception d'abus d'emprise sur le marché pour s'assurer que la présomption – qui existe dans le contexte des sociétés du groupe 2 en l'absence d'une plainte – de droits justes et raisonnables demeure valide. Ce sujet est abordé au chapitre 7 de la présente décision.

Secure a fourni une preuve convaincante qu'il y a, tout au moins, apparence d'un abus d'emprise sur le marché de la part de Kingston. La Commission accepte qu'à l'heure actuelle, Secure n'ait pas de solution de rechange réalisable autre que le pipeline Westspur pour le transport de pétrole à partir de son terminal Alida. Il existe des éléments de preuve démontrant que le refus du service à Secure a profité financièrement aux sociétés affiliées de Kingston. Le rapport de Waguespack estime que la reprise des activités de mélange au terminal Alida de Secure se traduirait par une réduction totale des produits d'environ 20 % pour Kingston Marketing et les membres du groupe de producteurs. Kingston a confirmé que les répercussions financières sur Kingston Marketing associées à la reprise des activités de mélange de Secure auraient des impacts financiers correspondants sur sa société mère, Kingston Midstream, qui détient aussi Kingston, Kingston Weyburn et Kingston Saskatchewan.

La Commission fait remarquer que Secure n'est pas la seule à avoir fait part de préoccupations, Broadbill ayant aussi fait des allégations d'abus d'emprise sur le marché de la part de Kingston Midstream. La Commission s'inquiète également du fait que TEML Saskatchewan, maintenant Kingston Saskatchewan, a mis fin à l'ancienne convention d'interconnexion parce qu'elle était incompatible avec l'entente de règlement. Crescent Point, l'une des parties à l'entente de règlement, a indiqué que le fait d'avoir signé cette dernière ne visait pas à limiter ou à empêcher de nouveaux expéditeurs ou producteurs de transporter des volumes de brut sur le réseau pipelinier Westspur. De plus, Secure a fait valoir qu'il y a des personnes qui occupent des postes de direction communs à toutes les entités de Kingston et que ces personnes ont pris part aux décisions de différentes entités de Kingston touchant directement les activités de Secure. Malgré le code de conduite des sociétés affiliées et le fait que Kingston Marketing, Kingston Weyburn et Kingston Saskatchewan n'ont aucune participation dans Kingston, la Commission juge que la perception d'abus d'emprise sur le marché persiste. Kingston semble avoir limité l'accès au pipeline Westspur et accordé un traitement privilégié à une entité affiliée, avec comme effet qu'il y a eu des pertes d'efficacité, notamment l'absence de solutions d'optimisation du pétrole brut pour les expéditeurs qui ne sont pas parties à l'entente de règlement et la fermeture du terminal Alida de Secure relativement nouveau.

⁵⁷ précitée, note 6, p. 8.

⁵⁸ Lettre à Suncor Énergie Inc., Shell Canada Limitée, The Explorers and Producers Association of Canada et Canadian Natural Resources Limited – Plaintes concernant l'appel de soumissions pour le réseau principal de Pipelines Enbridge Inc. (plainte concernant l'appel de soumissions d'Enbridge), p. 2, dépôt [C01893-2](#) (27 septembre 2019)

Le fait d'ordonner à Kingston de fournir des services de livraison et de réception au terminal Alida de Secure corrige l'abus perçu d'emprise sur le marché dans les circonstances entourant la présente demande. Pour corriger la perception d'abus d'emprise sur le marché et atténuer le risque que Kingston continue de ne pas s'acquitter de son devoir à titre de transporteur public, des mesures plus larges sont abordées au chapitre 7.

4 Installations adéquates et convenables aux termes du paragraphe 239(3)

Pour les motifs énoncés ci-dessous, si les négociations sur l'usage des installations de ressort provincial devaient continuer de ne pas être fructueuses, il est ordonné à Kingston de fournir de nouvelles installations pour le transport de pétrole entre le terminal Alida de Secure et le pipeline Westspur. Cette instruction est assujettie au dépôt rapide d'une demande de la part de Kingston, après consultation avec Secure, aux termes de l'article 214 de la LRCE.

Le pouvoir conféré à la Commission par le paragraphe 239(3) de la LRCE d'exiger d'une société qu'elle fournisse des installations adéquates et convenables est considéré comme l'exercice d'un pouvoir extraordinaire. Avant de rendre une telle ordonnance, la Commission doit déterminer s'il y aurait un fardeau injustifié pour la société. Il incombe à Secure de satisfaire au critère énoncé au paragraphe 239(3). En dépit des différences entre les critères et les objectifs de ce paragraphe et les devoirs d'un transporteur public, il existe un lien entre les paragraphes 239(1) et (3). D'un point de vue pratique, dans certains cas, il peut être nécessaire ou dans l'intérêt public d'ordonner la construction de nouvelles installations pour assurer le respect des obligations d'un transporteur public. Il y aura aussi un certain chevauchement entre les facteurs pris en considération entre les paragraphes 239(1) et (3) de la LRCE, même si les critères énoncés dans le second cas ne seront pas appliqués de la même manière aux devoirs d'un transporteur public énoncés au paragraphe 239(1)⁵⁹.

4.1 Installations existantes

Les installations existantes relient le terminal Alida de Secure à celui de Kingston au même endroit, qui est réglementé par la Régie⁶⁰. Toutefois, ces installations appartiennent à une société affiliée de Kingston et relèvent de la province. Kingston insiste sur le fait que les installations actuelles ne sont pas disponibles pour permettre l'accès de Secure au pipeline Westspur. Toutes les tentatives de Secure visant à négocier cet accès ont été infructueuses. La Commission doit donc déterminer si elle doit exiger de Kingston qu'elle construise de nouvelles installations pour permettre à Secure d'avoir accès au pipeline Westspur pour les services de réception et de livraison du transporteur public.

4.1.1 Observations

Au nombre des observations présentées par Secure figurent les suivantes :

- Il existe des installations qui, pendant six ans, ont fourni le service que, pratiquement, Secure demande maintenant à Kingston. Ces installations peuvent être utilisées sans que cela nécessite de modifications importantes de la part de Kingston. Secure croit comprendre que seul le compteur de transfert automatique de propriété de la canalisation d'inversion a été retiré.

⁵⁹ [MH-3-2000](#), précitée, note 13, p. 8. Le paragraphe 239(3) est semblable, sans être identique, à l'ancienne disposition de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*.

⁶⁰ Le terminal Alida de Kingston se trouve sur la canalisation principale (pipeline Westspur) et peut servir à recevoir du pétrole brut des canalisations 23A ou 23B depuis la canalisation principale. Il s'agit également d'une installation de terminal, où les producteurs de la Saskatchewan peuvent acheminer du brut par l'entremise de pipelines de collecte directement raccordés ou par camions.

- Les seuls aspects des installations d'interconnexion existantes qui, selon Kingston, font partie du réseau de collecte de la Saskatchewan sous réglementation provinciale sont la canalisation d'inversion et la canalisation de livraison.
- Si, pour une raison quelconque, la Commission détermine que les pipelines existants ne peuvent pas être utilisés pour fournir le service demandé par Secure, celle-ci croit que les autres installations existantes, dont la plupart se trouvent sur le site du terminal Alida de Secure, pourraient néanmoins être utilisées.
- Secure n'a pas demandé de mesures au ministère de l'Énergie de la Saskatchewan. Le ministère n'a pas de processus pour déclarer un transporteur public et l'Oil and Gas Conservation Board a été dissous.
- Dans sa plaidoirie finale, Secure a proposé certaines options que la Commission pourrait envisager pour ordonner l'utilisation des pipelines existants afin de lui donner accès au pipeline Westspur :
 - i) ordonner à Kingston de présenter à la Régie une demande d'interconnexion utilisant les pipelines et les installations existants, y compris des modifications qui pourraient être nécessaires pour respecter les exigences techniques de la Régie;
 - ii) ordonner à Kingston de s'entendre avec Kingston Saskatchewan sur les modalités d'utilisation des pipelines existants pour permettre le service de Secure;
 - iii) transférer les pipelines existants à la compétence fédérale.

Au nombre des observations présentées par Kingston figurent les suivantes :

- Les pipelines qui relient le terminal Alida de Secure à celui de Kingston sont sous licence de Kingston Saskatchewan qui en est le propriétaire et l'exploitant.
- Les installations existantes appartenant à Saskatchewan Pipeline et réglementées qui relient le terminal Alida de Secure au terminal Alida de Kingston ont été construites uniquement pour desservir le propriétaire précédent du terminal Alida de Secure. Comme il s'agissait de la seule raison d'être de ces installations d'interconnexion, elles sont redondantes, et Kingston Saskatchewan a l'intention d'en cesser l'exploitation pour éviter les coûts d'entretien continus ou les obligations futures.
- Les installations pipelinières existantes en Saskatchewan ne permettent pas de fournir un service sur le pipeline Westspur qui est conforme à l'entente de règlement.
- Kingston a déclaré qu'elle ne pouvait pas négocier avec sa société affiliée pour l'utilisation des installations existantes.
- Kingston et ses sociétés affiliées qui sont parties à l'entente de règlement ne sont pas disposées à faire quoi que ce soit pour compromettre cette entente et, en particulier, à négocier l'utilisation de cette section de pipeline pour permettre à Secure de retirer du pétrole brut du pipeline Westspur.
- Il s'agit d'un abus de processus pour Secure de tenter de faire en sorte que la Commission demande à Kingston ou à ses sociétés affiliées de reprendre les négociations qui ont échoué entre Kingston Saskatchewan et Secure, et de faire en sorte que Kingston négocie indirectement pour Kingston Saskatchewan.

4.1.2 Opinion de la Commission

La Commission est d'avis que les installations existantes, soit la canalisation de livraison et la canalisation d'inversion, sont actuellement de compétence provinciale⁶¹. Dans sa plaidoirie finale, Secure a proposé trois options à la Commission concernant l'utilisation des installations existantes : 1) ordonner à Kingston de présenter une demande d'interconnexion en utilisant les installations existantes; 2) ordonner à Kingston de conclure une entente pour l'utilisation des installations existantes; 3) transférer la compétence des installations existantes à la Régie.

Si Secure, ou toute autre partie, estime que des installations assujetties à la réglementation provinciale devraient être transférées à la Régie, elle peut déposer une demande de compétence suffisamment détaillée en ce sens⁶². Les installations existantes ne relèvent pas de la Régie. Toutefois, cette conclusion au sujet d'installations données ne dégage pas pour autant Kingston de son devoir, au titre du paragraphe 239(1) de la LRCE, de « [recevoir, transporter et livrer] tout le pétrole qui lui est offert pour transport par pipeline sans délai, avec le soin et la diligence voulus et conformément à ses pouvoirs. »

Bien que la Commission ne soit pas persuadée, en l'espèce, qu'elle a le pouvoir de donner les instructions que demande Secure concernant des pipelines qui sont actuellement de ressort provincial, elle encourage toutes les parties à trouver un moyen d'utiliser les installations existantes, sans égard à la compétence. Il est dans l'intérêt public d'utiliser le plus possible les installations actuelles, en particulier dans le cas présent, où elles sont relativement nouvelles. Il incomberait aux parties ou à leurs sociétés affiliées de déterminer de quelle façon les installations seraient utilisées. Kingston a déclaré qu'elle et sa société affiliée, Kingston Saskatchewan, ne négocieraient pas pour faciliter l'accès du pipeline Westspur à Secure parce que cela compromettrait l'entente de règlement. Vu les conclusions de la Commission relativement au non-respect des devoirs de transporteur public, il est possible qu'une telle position puisse être réexaminée. D'autres solutions, comme l'achat de ces installations par Secure ou le transfert de celles-ci à Kingston de sa société affiliée, pourraient être des options viables. La Commission laisse aux parties le soin d'étudier ces options. Cependant, le fait de bloquer l'accès à un pipeline d'un transporteur public pour protéger une entente commerciale avec un groupe limité d'expéditeurs fait entrave aux devoirs de transporteur public et crée une perception d'abus d'emprise sur le marché de la part de Kingston.

La Commission juge qu'en l'absence d'un accord pour l'achat, le transfert ou l'utilisation des installations existantes, la construction de nouvelles installations de raccordement est appropriée et accorde la mesure sollicitée par Secure. Même si la construction de nouvelles installations n'avait pas toujours été la solution que privilégiait Secure au cours de l'audience, c'est néanmoins la mesure qu'elle a demandée. Kingston semble convenir qu'il pourrait lui être ordonné de construire de nouvelles installations. En fait, Kingston soutient que la construction de nouvelles installations qui seraient du ressort fédéral pour relier le terminal Alida de Secure au pipeline Westspur constitue la seule solution possible⁶³. La Commission est consciente

⁶¹ Dans la preuve qu'elle a déposée, Kingston a fait valoir que les pipelines qui relient le terminal Alida de Secure à celui de Kingston sont sous licence de Kingston Saskatchewan, qui en est le propriétaire et l'exploitant. Les permis pour les pipelines ont été délivrés par le ministère de l'Économie de la Saskatchewan (maintenant le ministère de l'Énergie et des Ressources) (voir la *lettre de commentaires* de Kingston en réponse à la demande, dépôt [C04188](#) (20 janvier 2020).

⁶² Cela est conforme à [la décision sur requête n°3 de la Commission](#), précitée, note 11, p. 8; voir aussi la décision sur requête n° 2 de la Commission, dépôt [C08014](#) (21 août 2020).

⁶³ précitée, note 34, paragr. 215.

qu'exiger l'extension d'installations pipelinières est une mesure extraordinaire; selon les faits en l'espèce, il s'agit d'une solution qui doit être permise.

4.2 Installations requises pour fournir des raccordements adéquats et convenables

Pour déterminer si une extension des installations devrait être ordonnée, il faut se demander quel type d'installations serait requis. Au vu des observations présentées durant la présente instance, la Commission doit aussi déterminer si l'amalgame et la séparation du produit de Secure sont nécessaires.

4.2.1 Observations

Au nombre des observations présentées par Secure figurent les suivantes :

- Secure lancera un appel d'offres pour du pétrole brut qui correspond au type et à la qualité du brut qui est actuellement acheminé par le pipeline Westspur. Il n'existe aucun motif pour imposer à Secure des exigences supplémentaires au sujet de l'exploitation et des installations qui ne sont pas exigées des autres expéditeurs qui livrent du pétrole au pipeline Westspur.
- Secure est disposée à mener ses activités sans mélanger de pétrole lourd. Cela annule complètement le besoin d'imposer des pratiques particulières et des installations particulières pour contrer les effets du mélange de pétrole lourd.
- Même si un expéditeur peut s'attendre à recevoir le même « type » de pétrole brut qu'il offre au pipeline Westspur, il n'a pas le droit de livrer exactement les mêmes molécules de pétrole brut qu'il offre. Il s'agit d'une réalité opérationnelle pratique pour tous les oléoducs où il y a un mélange dans un flux commun.
- Les règles et règlements de Westspur exigent qu'un expéditeur fournisse, à la demande de Kingston, un certificat de qualité du pétrole brut et permettent à cette dernière de prélever en tout temps un échantillon de pétrole brut visé par un appel d'offres sur le pipeline Westspur. Ces mesures fournissent une assurance supplémentaire que le pétrole faisant l'objet d'un appel d'offres sur le pipeline Westspur à partir du terminal Alida de Secure respecte les caractéristiques techniques du pipeline Westspur.
- Les installations d'interconnexion existantes comprennent un compteur de transfert automatique de propriété qui permet de mesurer et d'échantillonner la qualité du pétrole brut transféré du terminal Alida de Kingston au terminal Alida de Secure et l'inverse.
- Le « pétrole non conforme » est redirigé vers les installations du terminal Alida de Secure (vers le réservoir de récupération) à partir de la conduite de livraison du compteur de transfert automatique de propriété et, par conséquent, n'entre pas dans le pipeline Westspur.
- Le coût de construction de nouveaux pipelines et des installations connexes pour le service demandé, si nécessaire, serait d'environ 1 à 2 millions de dollars. La longueur serait d'environ 350 mètres.
- De l'avis de Secure, si l'on fait exception du « stockage d'accumulation en lots » et du « stockage contracté » qui ne sont pas nécessaires du point de vue de la conception et conformément aux règles et règlements de Westspur, les installations existantes

répondent de façon générale aux exigences de conception énoncées dans le rapport Shapko⁶⁴.

- Les coûts associés à la construction de nouveaux pipelines ne représentent qu'une très petite partie de l'estimation globale faite dans le rapport Shapko, ce qui concorde avec le point de vue de Secure sur les coûts des nouveaux pipelines.
- La possibilité de double mélange à des installations non réglementées et les obligations contractuelles privées apparentes de Kingston pour éviter le double mélange ne sont pas pertinentes pour l'exploitation du pipeline Westspur réglementé par la Régie.
- Le mélange de Secure réduira l'espace de tête de mélange global dans le flux commun du pipeline Westspur, mais seulement dans la proportion du flux commun qui a fait l'objet de commandes d'expédition au terminal Alida de Secure et pour lesquelles cette dernière a été autorisée au mélange en vertu d'ententes commerciales.
- Secure a soutenu que les membres du groupe de producteurs n'utilisent pas la totalité de l'espace de tête de mélange dans le flux commun du pipeline Westspur. Par conséquent, il n'est pas clair comment Kingston Marketing pourrait obtenir le consentement des producteurs pour mélanger des volumes qui représentent plus de 100 % du flux commun du pipeline Westspur à l'installation de l'IWM, d'autant plus que la preuve et la plaidoirie de Cardinal laissent entendre qu'elle n'a pas été en mesure de négocier une entente pour le mélange de son brut aux installations de l'IWM.

Au nombre des observations présentées par Kingston figurent les suivantes :

- Comme il n'existe aucun moyen physique de séparer les volumes de brut qui ferait l'objet de commandes d'expédition au terminal Alida de Secure de ceux visés par un accord avec les producteurs, les volumes mélangés de Secure seraient combinés au remplissage de la canalisation du pipeline Westspur. Cela se traduirait par un volume de mélange de Secure qui a déjà fait l'objet de commandes d'expédition à l'IWM.
- Si la Commission décide d'accorder la mesure sollicitée par Secure dans la demande, la seule façon d'y arriver en étant équitable serait d'exiger que les volumes mélangés en provenance du terminal Alida de Secure soient séparés en lots avant de parvenir au pipeline Westspur.
- La mise en lots permet de résoudre les préoccupations liées à une double source de revenus de la part d'une partie à l'entente de règlement, qui a passé des commandes pour son pétrole brut à l'IWM, mais qui a aussi vendu ces volumes à un négociant ou à un autre producteur qui, à son tour, a passé des commandes pour ces mêmes barils au terminal Alida de Secure.
- La méthode d'égalisation tient compte des problèmes de qualité causés par la mise en commun. Le but de l'égalisation est de veiller à ce qu'un expéditeur obtienne un crédit pour le pétrole brut qu'il livre au flux combiné, et à ce qu'il ne profite pas de ce dernier ni ne subisse de préjudice. Lorsque l'égalisation ne permet pas d'atteindre ce résultat, par exemple s'il y a différents types de pétrole brut, la mise en lots est requise. La mise en lots garantirait que les volumes mélangés du terminal Alida de Secure n'ont pas d'incidence sur l'égalisation du pipeline Westspur.

⁶⁴ Ce rapport est abordé plus loin.

- Il n'existe aucun mécanisme pour interdire le mélange de pétrole lourd sur le pipeline Westspur, outre la séparation des livraisons Alida de Secure pour mener des tests visant à assurer le respect des caractéristiques techniques actuelles et futures du pétrole brut qui sont exposées dans les règles et règlements de Westspur. Les volumes mis en lots livrés à partir du terminal Alida de Secure garantiraient que tout mélange de pétrole lourd à ce terminal n'aurait pas d'incidence négative sur la qualité des autres bruts transportés par le pipeline Westspur.
- Kingston a produit un rapport d'expert de M. Shapko qui précise ce qui suit : [traduction] « Afin d'éviter que du pétrole que Secure a déjà mélangé soit mélangé de nouveau en aval d'Alida, d'un point de vue technique et opérationnel, les volumes mélangés par Secure à son terminal Alida devront être séparés du reste des volumes du pipeline Westspur. Pour expédier ces volumes mélangés par Secure sur le réseau pipelinier de Westspur, ils devront être mis en lots dans le pipeline Westspur. »
- M. Shapko a énuméré les modifications qui devront être apportées aux installations pour l'expédition et la réception de pétrole brut à destination et en provenance de Secure, dont les suivantes : stockage contracté, deux pipelines, des installations de transfert de propriété et un réservoir d'accumulation de lots. M. Shapko a estimé le coût de ces modifications à 19,5 millions de dollars.
- Kingston a fourni un rapport d'expert de M. Hinger qui indiquait ce qui suit : [traduction] « Dans le but d'assurer un traitement équitable de tous les expéditeurs sur le réseau pipelinier et d'atténuer le risque de réduction de la qualité des flux communs sur le pipeline Westspur, il est nécessaire de séparer le brut mélangé de Secure reçu par le pipeline Westspur. »
- Kingston s'est dite préoccupée par l'absence d'instruments en ligne à l'installation de Secure pour veiller à ce que son pétrole mélangé n'excède pas la pression de vapeur du pipeline Westspur. Le terminal Alida de Secure s'en remet plutôt à une méthode d'échantillonnage et d'essai en laboratoire conforme à la norme ASTM qui ne permet pas de mesurer de façon ponctuelle la pression de vapeur et ne répond pas aux préoccupations de Kingston en matière de sécurité.
- Kingston a fait valoir que l'importance de veiller à ce que le mélange du pipeline Westspur soit fait équitablement, de manière à respecter les droits des producteurs à leur part proportionnelle de l'espace de tête de mélange dans le flux combiné, justifie la poursuite du mélange à l'IWM et le refus du mélange en amont, au terminal Alida de Secure.
- Kingston a soutenu que, parce que Kingston Marketing détient les droits de mélanger plus de 100 % du flux commun du pipeline Westspur, par l'entremise d'une combinaison de ses droits en vertu de l'entente de règlement et de son bail et de ses achats dans le flux, il n'est pas possible pour elle de mélanger des volumes de brut pour lesquels elle n'a pas obtenu de consentement, et elle ne peut pas se livrer à la pratique de la « double source de revenus » à l'IWM. Comme les volumes mélangés au terminal Alida de Secure et retournés au flux commun du pipeline Westspur sont combinés à d'autres volumes dans le flux commun du pipeline Westspur, cela réduit davantage l'espace de tête de mélange dans le reste du flux commun pour lequel Secure n'a aucun droit de mélange.

Au nombre des observations présentées par d'autres participants figurent les suivantes :

- Canadian Natural, Ridgeback et Vermilion ont dit craindre que le mélange de pétrole lourd réduise la qualité du flux commun du pipeline Westspur, ce qui pourrait entraîner une baisse des prix pour les raffineurs.
- Canadian Natural, Ridgeback et Vermilion ont affirmé que les procédures d'égalisation de la qualité prévues dans le tarif ne sont pas appropriées pour indemniser les expéditeurs des répercussions sur le brut soumis à un mélange.
- Cardinal a soutenu que la production mélangée à Midale Battery par son prédécesseur et au terminal Alida de Secure a déjà été expédiée par le pipeline Westspur, et qu'il n'y a pas de preuve convaincante que la production mélangée transportée à ce moment-là, ou que la reprise de telles activités, aurait un effet négatif sur l'exploitation du pipeline Westspur.
- Elle a confirmé qu'elle répondrait aux exigences de l'installation de mélange et du pipeline Westspur, qui ne permettent actuellement aucun mélange de brut lourd.

4.2.2 Opinion de la Commission

Le service demandé par Secure et la qualité du pétrole qu'elle propose de livrer au pipeline Westspur sont autorisés par le tarif de Westspur. La Commission juge que des installations de mise en lots ne sont pas nécessaires pour fournir le service à Secure.

Distinction injuste

La Commission juge que Secure a démontré que l'imposition par Kingston d'exigences opérationnelles et d'installations différentes sur Secure (c.-à-d. séparation et mise en lots) ne figurant pas dans le tarif applicable serait discriminatoire. Le service demandé par Secure était auparavant offert par le pipeline Westspur sans les exigences opérationnelles ou les installations que Kingston cherche maintenant à imposer. De plus, Secure propose de livrer du brut au pipeline Westspur conforme au tarif, y compris les caractéristiques techniques applicables.

La Commission fait remarquer qu'il incombe à Kingston de démontrer que les exigences ne font pas de distinction injuste et elle juge qu'elle n'a pas fait la preuve que le traitement discriminatoire à l'égard de Secure ne serait pas injuste. Le dossier a clairement établi que de telles exigences ne sont pas imposées pour des activités essentiellement semblables à l'IWM. Ordonner à Kingston de construire des installations de mise en lots, aux frais de Secure, imposerait des exigences opérationnelles et des installations coûteuses à Secure uniquement. Les arguments de Kingston selon lesquels le terminal Alida de Secure n'est pas dans la même situation que l'IWM n'étaient pas convaincants dans le contexte d'une distinction injuste.

En particulier, la Commission n'est pas convaincue que l'emplacement géographique des installations existantes, qui ont déjà été exploitées antérieurement en même temps et sans problème, par rapport au terminal d'un pipeline justifiait d'imposer des restrictions ou des installations supplémentaires à Secure. Kingston a souligné que le mélange à l'IWM, qui se trouve au point d'aboutissement du pipeline Westspur, était efficace sur le plan opérationnel et responsable sur celui de l'environnement. La Commission constate que le pipeline Westspur se raccorde au réseau d'Enbridge, et que Cromer n'est pas la destination finale du pétrole brut provenant du pipeline Westspur. À cet égard, l'IWM peut se trouver en amont d'autres

possibilités d'optimisation pour les expéditeurs et les acheteurs de pétrole brut transporté par le pipeline Westspur.

De façon plus générale, la Commission est d'accord avec Secure pour dire que Kingston n'a pas démontré pourquoi le concept de mélange ordonné est pertinent pour la demande de Secure. Kingston n'a pas établi que la Commission devrait examiner la façon dont le mélange est effectué dans des installations du ressort provincial reliées au pipeline Westspur si le pétrole brut livré à ce même pipeline respecte les exigences techniques du tarif de Westspur. Toutefois, la Commission convient qu'il est important que les droits des expéditeurs soient respectés dans la façon dont ils sont indemnisés par le processus d'égalisation pour tout effet potentiel sur la qualité du pétrole brut découlant d'un mélange, y compris pour l'espace de tête de mélange. Elle est d'avis que les expéditeurs ont droit aux attributs de qualité de leur pétrole et le droit de décider si leur pétrole est mélangé et, le cas échéant, à quel endroit. Tout en reconnaissant ces droits des expéditeurs, la Commission convient avec Secure qu'il n'est pas clair comment Kingston Marketing pourrait obtenir le consentement des producteurs pour mélanger des volumes qui représentent plus de 100 % du flux commun du pipeline Westspur à l'installation de l'IWM.

La Commission n'a pas été persuadée par Kingston que le retour de pétrole mélangé par Secure dans le flux commun du pipeline Westspur réduirait davantage l'espace de tête de mélange dans le reste du flux commun, pour lequel Secure n'a aucun droit de mélange. Elle a été persuadée par la preuve de Secure que celle-ci ne pourrait utiliser que l'espace de tête de mélange correspondant à ce qui a fait l'objet de commandes d'expédition à son terminal Alida⁶⁵ et qu'elle ne mélangerait que le pétrole pour lequel elle aurait négocié des conditions avec l'expéditeur ou pour le pétrole qu'elle a acheté. Toute incidence éventuelle sur la qualité du flux de brut, y compris l'espace de tête de mélange, sera assujettie à la procédure d'égalisation de la qualité, car de telles répercussions sont actuellement prises en compte pour les volumes retournés au pipeline Westspur à partir de l'IWM.

Kingston a déclaré qu'elle doit être en mesure de regrouper les volumes de pétrole brut de Secure pour se prémunir contre les préoccupations d'iniquité qu'elle a soulevées au sujet de la double source de revenus et des effets négatifs sur la qualité du flux de pétrole brut, ainsi que pour protéger les avantages dans l'intérêt public que confère l'entente de règlement. Les avantages pour l'intérêt public de l'entente de règlement sont traités à la **section 4.3.2**, où la Commission leur accorde peu de poids. La Commission juge que les avantages pour l'intérêt public de l'entente de règlement ne constituent pas une raison convaincante d'imposer des installations de mise en lots. Comme il est mentionné plus loin, la Commission n'est pas convaincue que les préoccupations de Kingston au sujet de la double source de revenus ou des incidences sur la qualité du flux de brut justifient d'imposer à Secure des installations de mise en lots.

Elle est d'avis qu'exiger une telle mesure constituerait une distinction injuste; par conséquent, aucune exigence de mise en lots ne sera imposée pour le transport des volumes de pétrole brut de Secure par le pipeline Westspur.

⁶⁵ Extrait de la [la contre-plaidoirie](#) de Secure, précitée, note 23, à la page 18 : [traduction] « Le mélange de Secure réduira l'espace de tête de mélange global du flux commun du pipeline Westspur, mais seulement dans la proportion qui a fait l'objet de commandes d'expédition au terminal Alida de Secure, pour lesquelles cette dernière a été autorisée au mélange en vertu d'ententes commerciales. »

Incidences sur la qualité du flux de brut

La Commission aborde aussi la question des incidences sur la qualité du flux de brut au chapitre 3 et ces conclusions sont pertinentes ici. Kingston a déclaré qu'exiger la séparation et la mise en lots du pétrole brut mélangé qui est livré au pipeline Westspur à partir du terminal Alida de Secure atténuerait le risque d'effets négatifs sur le flux de pétrole brut.

À l'heure actuelle, les produits du même type de brut transportés sur le pipeline Westspur ne sont pas mis en lots ou séparés. Les modalités de service et la qualité du brut livré au pipeline Westspur sont régies par le tarif public. Secure a affirmé que le pétrole brut qu'elle offre pour le transport par le pipeline Westspur respectera les exigences de qualité du tarif de Westspur. Certains expéditeurs et Kingston ont exprimé des préoccupations au sujet des effets éventuels sur la qualité du pétrole brut transporté par le pipeline Westspur. Secure a pris acte des préoccupations des expéditeurs concernant le mélange avec du pétrole lourd. Elle s'est engagée à ne pas utiliser de pétrole lourd dans ses activités, et Kingston peut empêcher le mélange de pétrole lourd dans son tarif et surveiller le respect des exigences de celui-ci. Aucune partie n'a présenté de preuve convaincante démontrant que le pétrole brut qui a été mélangé à du butane et à des LGN se répercute défavorablement sur le flux de pétrole brut combiné. La Commission juge que la fourniture du service à Secure n'aura pas d'impacts notables sur la qualité du flux de brut. En ce qui concerne le mélange de pétrole lourd, Secure s'est engagée à ne pas le faire.

Aucune partie n'a exprimé de préoccupations au sujet de la qualité du flux combiné, si bien que la Commission a déduit que ces inquiétudes constituaient une plainte au sujet du tarif de Westspur. Une telle plainte peut être déposée auprès de la Régie si une partie craint que l'un ou l'autre des aspects du tarif de Westspur entraîne une distinction injuste ou des droits qui ne sont pas justes et raisonnables. Cela comprend des préoccupations concernant les méthodes d'égalisation du brut et les caractéristiques se rapportant à la qualité.

Double source de revenus

La question de la double source de revenus a été brièvement abordée au chapitre 3; un examen plus approfondi suit. Kingston a soutenu que le raccordement de Secure au pipeline Westspur pourrait être injuste, car le même volume de pétrole serait disponible pour être mélangé deux fois. Par exemple, une partie pourrait tirer les avantages d'un mélange du même volume de pétrole à deux reprises, soit au terminal Alida de Secure et au terminal de l'IWM. Kingston a décrit cette situation comme étant analogue à la « double source de revenus » qui préoccupait les parties dans les décisions antérieures de l'EUB⁶⁶. Elle a soutenu qu'ordonner à Kingston de construire les installations de mise en lots, aux frais de Secure, et de transporter le brut mélangé de Secure en lots séparés ne constituerait pas une distinction injuste, car les installations de mise en lots seraient essentielles pour atténuer les préoccupations relatives à l'équité de la « double source de revenus ».

La Commission n'est pas convaincue que la double source de revenus soit une inquiétude importante à ce stade-ci et qu'il faille prendre des mesures d'atténuation. Elle convient avec Secure que le scénario de la double source de revenus le plus probable de Kingston⁶⁷ est abordé de façon complète dans l'entente de règlement. Elle convient aussi avec Secure pour dire que la prétention de Kingston voulant que les négociants ou les regroupes puissent établir une façon de gérer la double source de revenus d'une manière qui est contraire à

⁶⁶ Précitée, note 29.

⁶⁷ Le scénario de la double source de revenus est décrit au paragraphe 145 de la plaidoirie de Kingston.

l'entente de règlement privée est à la fois spéculative et non pertinente pour ce qui est du transport de pétrole brut par le pipeline Westspur. La Commission relève que les préoccupations de Kingston au sujet la double source de revenus semblent viser principalement les parties qui contournent l'entente de règlement. Par ailleurs, sans égard à cette dernière, comme le mélange ne sera fait que dans le cas où des commandes auront été passées à une installation de mélange avec le consentement des expéditeurs⁶⁸, Kingston devrait connaître les volumes commandés du terminal Alida de Secure jusqu'au terminal de l'IWM. Si Kingston juge nécessaire d'examiner la question de la double source de revenus dans le tarif de Westspur, elle aurait le pouvoir de le faire au moyen d'un dépôt ou d'une demande concernant le tarif qui s'appliquerait également à tous les expéditeurs et à toutes les parties prenantes. La Commission encourage Kingston à consulter tous les expéditeurs susceptibles d'être touchés avant de présenter des modifications à son tarif qui pourraient prêter à controverse.

La Commission rejoint le point de vue exprimé par l'Office dans ses Motifs de décision MH-2-97 et juge que les expéditeurs ont droit aux attributs de qualité associés à leur pétrole, mais dans la présente demande, elle ne juge pas qu'il soit nécessaire de modifier le tarif à ce stade-ci pour en rendre compte. La Commission juge que la fourniture du service à Secure aux conditions contenues dans le tarif publié, sans installations supplémentaires de mise en lots et de séparation, serait conforme à ces droits des expéditeurs et au droit de ceux-ci de décider si leur pétrole est mélangé et, le cas échéant, à quel endroit. Pour arriver à cette conclusion, la Commission ne perd pas de vue que l'amalgame de pétrole brut est la réalité sur le pipeline Westspur et que le tarif renferme un processus d'égalisation de la qualité conçue pour indemniser correctement les expéditeurs s'il y a des changements dans la qualité du pétrole brut. Ni Kingston ni les intervenants n'ont fourni de preuve convaincante que ces droits des expéditeurs seraient affectés.

Kingston a mentionné l'instance MH-2-97 et les décisions de l'EUB⁶⁹ et de l'ERCB⁷⁰ concernant la question de la double source de revenus. Il y a des aspects importants où les circonstances qui donnent lieu à des préoccupations concernant la double source de revenus dans les décisions citées diffèrent de celles en l'espèce, dont celles-ci. Secure ne cherche pas à détourner du pétrole du pipeline Westspur et elle ne s'attend pas à pouvoir utiliser une quantité démesurée de l'espace de mélange dans le flux de pétrole brut. Sa demande ne vise pas à construire de nouvelles installations de mélange, pas plus qu'elle est dans une situation lui permettant de profiter d'une double source de revenus.

Preuve d'experts de Kingston

La preuve d'experts de Kingston, tout en étant fouillée, est fondée sur le mélange de pétrole lourd de la part de Secure. Dans le rapport d'expert de Don Shapko, P. Eng., la conception des installations reposait en partie sur le mélange de pétrole lourd par Secure⁷¹. De plus, le besoin de la mise en lots était basé sur le risque de double source de revenus⁷², l'entente de règlement

⁶⁸ précitée, note 34, paragr. 16; précitée, note 23, paragr. 76.

⁶⁹ Alberta Energy and Utilities Board, *Gulf Canada: Strachan Gas Plant Approval Amendment – NGTL Gas Sidestreaming Application D96-07* (26 septembre 1996). Alberta Energy and Utilities Board, *Solex Gas Processing Corp., Application to Amend a Gas Processing Scheme and for Natural Gas Pipelines Decision 2004-006* (27 janvier 2004). Alberta Energy and Utilities Board, *Inquiry into Natural Gas Liquids (NGL) Extraction Matters Décision 2009-009* (4 février 2009).

⁷⁰ Alberta Energy Resources Conservation Board, *Re Taylor Processing Inc. – Applications for Three Pipeline Licences and a Facility Amendment Harmattan-Elkton Field*, Décision [2010-036](#) (7 décembre 2010).

⁷¹ Preuve de Kingston, *Rapport de M. Don Shapko*, dépôt [C09838-6](#) (24 novembre 2020), paragr. 4.0.

⁷² Réponse à la DR n°3 de la Commission, dépôt [C11660-2](#), p. 3.

et le mélange de volumes et le partage des bénéfices entre Kingston et le groupe de producteurs⁷³. Le rapport d'expert de Reynold Hinger, P. Eng. portant également sur des exigences d'ordre opérationnel s'appuie en partie sur le mélange de pétrole lourd par Secure⁷⁴. Après que ces rapports ont été déposés, Secure s'est engagée à ne pas mélanger de pétrole lourd. Par conséquent, peu de poids a été accordé à la description technique des installations qui, selon Kingston, seraient nécessaires. Il ne s'agit pas d'une critique de l'expertise des auteurs de ces rapports techniques, qui ont tous deux une vaste expérience en la matière.

Installations d'interconnexion

La Commission a conclu que l'imposition d'une exigence de mise en lots et de séparation visant uniquement Secure constitue une distinction injuste. Le service que demande Secure lui était auparavant fourni sur le pipeline Westspur sans que les exigences d'ordre opérationnel ou relatives aux installations que Kingston cherche maintenant à imposer ne soient présentes. En l'absence d'installations de mise en lots et de séparation, des aménagements relativement minimes seront nécessaires pour fournir le service à Secure.

La Commission admet que le coût des nouveaux pipelines et des nouvelles installations se rapproche vraisemblablement davantage du montant envisagé par Secure⁷⁵. Toutefois, les détails concernant les installations particulières feront l'objet d'une demande à venir.

En ce qui concerne les craintes en matière de sécurité dont Kingston a fait état dans sa plaidoirie finale concernant la nécessité de disposer de dispositifs d'analyse de la pression de vapeur totale, la Commission juge qu'elles n'étaient étayées par aucune preuve suffisante. Quoi qu'il en soit, la Commission juge que la construction et l'exploitation des installations de raccordement, conformes aux exigences réglementaires applicables, assureraient l'intégrité du pipeline Westspur et la sécurité du public et de l'environnement. De plus amples renseignements sur ces installations de raccordement sont fournis dans la condition 2 de l'ordonnance MO-020-2021.

4.3 Besoin et intérêt public

En vertu du paragraphe 239(3), la Commission doit déterminer s'il y a un besoin et s'il est dans l'intérêt public d'exiger de Kingston qu'elle fournisse des installations. Dans le cas présent, que l'on envisage le besoin et l'intérêt public ensemble ou distinctement, la conclusion est la même.

4.3.1 Observations

Au nombre des observations présentées par Secure figurent les suivantes :

- Secure, et Petrolama avant elle, ont exploité le terminal Alida de Secure de façon rentable pendant plusieurs années avant qu'on retire à Secure l'accès au pipeline Westspur.
- Secure avait conclu des ententes commerciales avec plusieurs producteurs et expéditeurs pour mélanger du pétrole brut reçu par le pipeline Westspur, ainsi que du pétrole brut acheminé par camions jusqu'au terminal. Bien qu'elle ait dû payer les droits

⁷³ Précitée, note 73, paragr. 5.5.

⁷⁴ Preuve de Kingston, *Rapport de M. Reynold Hinger*, dépôt [C09838-7](#) (24 novembre 2020), paragr. 7.

⁷⁵ L'estimation de coûts beaucoup plus élevée fournie par les experts de Kingston était fondée sur la nécessité de la mise en lots et de la séparation.

exigibles sur le réseau de la Saskatchewan, en raison des activités de mélange et d'optimisation de Secure, cette dernière a été en mesure d'offrir une solution de rechange concurrentielle au terminal Alida de Kingston, qui s'est souvent traduite par des rentrées nettes plus élevées pour les producteurs.

- Secure n'a accès à aucune solution de rechange réalisable autre que le pipeline Westspur et est, dans les faits, un expéditeur captif. Si l'accès qu'elle demande ne lui est pas accordé, son terminal Alida demeurera fermé. À moins d'y trouver une autre utilisation ou de le vendre, cette installation sera probablement désaffectée après seulement six années d'exploitation. Il s'agit d'un résultat totalement inefficace.
- Rien dans la preuve n'indique que l'exploitation du pipeline Westspur ait été désordonnée ou non rentable quand le terminal Alida de Secure était raccordé à celui-ci pendant six ans, ou que ce serait le cas en étant assujéti à la réglementation de la Régie si le terminal Alida de Secure était raccordé de nouveau au pipeline Westspur et qu'il recommençait à offrir ses services personnalisés de mélange et d'optimisation du pétrole brut et de produits pétroliers.
- Secure a mis en place un modèle d'affaires de longue date qui consiste à travailler avec ses clients dans le but d'en tirer des résultats avantageux pour tous et, en tant que points de réception et de livraison reconnus sur le pipeline Westspur, Secure ne pourrait recevoir que les volumes faisant l'objet de commandes d'expédition à son terminal Alida par un expéditeur. Ces commandes d'expédition ne surviendraient qu'après avoir négocié des conditions commerciales mutuellement acceptables entre cette partie et Secure.
- Si la demande de Secure est approuvée, les services de transport par camions au terminal Alida de Secure procureraient un autre accès au pipeline Westspur pour le brut transporté de la sorte. Cela améliorerait l'accès général au pipeline Westspur et aiderait à réduire l'engorgement pendant les périodes achalandées au terminal Alida de Kingston.
- Secure est convaincue de sa capacité d'attirer des volumes supplémentaires à son terminal Alida quand les règles du jeu seront équitables avec Kingston Marketing.
- D'autres options d'optimisation du pétrole brut renforceront la concurrence, à l'avantage des expéditeurs et des producteurs. M. Priddle conclut que l'Office a toujours jugé qu'il était dans l'intérêt public de laisser le jeu de la concurrence agir, et accorder la mesure demandée par Secure est conforme aux principes d'exploitation du marché et de choix des expéditeurs. Le marché devrait décider si le terminal Alida de Secure offre une option concurrentielle pour les services de mélange, et non Kingston et un petit groupe de parties privées.
- Malgré la preuve de Kingston selon laquelle le groupe de producteurs subira des répercussions financières si la demande de Secure est approuvée, aucun des participants du groupe de producteurs à l'instance n'a fourni de preuve en ce sens pour valider cette affirmation.

Au nombre des observations présentées par Kingston figurent les suivantes :

- Il existe peu ou pas de demande pour le service ou les installations qu'offre Secure. Kingston ignore si d'autres volumes feraient l'objet de commandes d'expédition au terminal Alida de Secure si des raccordements de livraison et de réception lui étaient accordés sur le pipeline Westspur.

- La Commission doit tenir compte des répercussions et des retombées pour les producteurs du sud-est de la Saskatchewan. Les préjudices que subiraient les producteurs si l'autorisation sollicitée était accordée seraient considérables. L'entente de règlement a mis fin à un long processus de plaintes et permet l'exploitation ordonnée et rentable du pipeline Westspur dans l'intérêt public. Accorder la mesure demandée par Secure risquerait de faire s'effondrer l'entente de règlement, ce qui n'est pas dans l'intérêt public.
- Au moment de décider si la mesure sollicitée est raisonnable et dans l'intérêt public, la Commission doit déterminer s'il y a un intérêt commercial clairement défini ou un besoin manifeste, et Secure n'a pas fait cette démonstration.
- L'octroi de la mesure demandée exige l'affectation de capitaux considérables, ce qui a des répercussions supplémentaires sur l'environnement et met en péril d'autres avantages pour l'intérêt public. Il incombe à Secure de présenter une preuve crédible pour démontrer qu'il existe un besoin pour ses activités de mélange. Le fait que Secure avait des contrats de services de mélange dans le passé ne signifie pas nécessairement qu'il en sera de même si la mesure sollicitée est accordée. Aucune partie qui avait conclu des contrats avec Secure dans le passé n'a pris part à la présente instance pour appuyer la demande, et les circonstances ont considérablement changé depuis que Secure a exploité ses installations de mélange.
- Secure a clairement indiqué que le but de la demande est de lui permettre de reprendre ses activités de mélange intermédiaires pour son propre bénéfice. La Commission peut tenir compte des avantages privés qui reviendraient exclusivement à Secure, mais ceux-ci ne peuvent pas l'emporter sur les avantages considérables dans l'intérêt public pour les producteurs et les expéditeurs utilisant le pipeline Westspur, qui sont à risque si la mesure demandée est accordée.
- L'acceptation de la demande n'accroîtrait pas la concurrence, et aucun avantage supposément concurrentiel ne serait suffisant pour l'emporter sur les avantages considérables que les producteurs tirent actuellement aux termes de l'entente de règlement. Secure n'a pas présenté de preuve démontrant les avantages que procurerait la mesure demandée pour les producteurs.
- Kingston Marketing et Secure ne sont pas en concurrence pour les mêmes activités de mélange. Une concurrence accrue ne peut se produire que si les installations de mélange concernées rivalisent entre elles pour des activités de mélange des mêmes parties.
- Un examen attentif des cas mentionnés dans le rapport Priddle révèle que les circonstances entourant Secure sont fondamentalement différentes de celles qui prévalaient lorsque l'Office a été saisi de ces affaires. Ces scénarios montrent plutôt que l'Office s'est appliqué à veiller à ce que les producteurs profitent de l'accès aux marchés en aval et de l'accroissement de rentrées nettes. C'est précisément sur cette question que la Commission devrait s'attarder au moment d'évaluer la demande de Secure.
- Kingston a affirmé qu'en accordant la mesure demandée par Secure, c'est-à-dire en approuvant la demande, la Commission établirait un précédent dans la présente instance qui encouragerait dans les faits un doublement inutile d'installations de mélange. Un tel précédent, et les effets environnementaux qui en découlent, dont une plus grande utilisation des terres et les émissions de gaz à effet de serre, ne sont manifestement pas dans l'intérêt public.

- Cardinal et Broadbill ne prétendent pas que le rejet de la demande les toucherait de façon négative.

Au nombre des observations présentées par d'autres participants figurent les suivantes :

- Crescent Point a fait valoir que les décisions concernant les options de services de mélange concurrentiels ne relèvent pas de la compétence de la Commission et qu'elles devraient être laissées au marché et aux parties qui ont librement fait des choix et pris des décisions d'ordre commercial.
- Crescent Point a soutenu que tout ce que l'entente de règlement démontre, c'est que les producteurs et les expéditeurs ont choisi une solution de rechange concurrentielle aux services envisagés par Secure. L'intention de Secure de relancer ses activités de mélange n'est pas un motif pour que la Commission perturbe les engagements qui existent. Elle a allégué que, compte tenu de ce qui précède, les droits et les obligations des producteurs qui découlent de l'entente de règlement ne sont pas des facteurs pertinents dans la présente instance. Par conséquent, la Commission a peu ou pas de raison de prendre en considération cette entente dans son examen des questions à l'origine de la plainte de Secure.
- Ridgeback a soutenu qu'en tant que producteur, elle n'appuie pas les activités qui déprécient la qualité du pétrole brut. Elle a indiqué que le mélange de pétrole lourd réduit la qualité du flux commun sur le pipeline Westspur, avec comme conséquence potentielle une baisse des prix pour les raffineurs. Les activités de mélange de pétrole lourd n'apportent aucune valeur aux producteurs qui utilisent les pipelines Westspur et Saskatchewan.
- Canadian Natural a déclaré que, même si elle n'est pas favorable au mélange⁷⁶, elle est favorable à l'idée qu'on offre d'autres points de réception par camions, ce que les installations de Secure offrirait.
- Elle a déclaré qu'elle est partie à l'entente de règlement et qu'elle craint que toute décision de la Régie en l'espèce ne modifie les modalités de cette entente, ce qui pourrait avoir des répercussions négatives sur ses droits substantiels et avoir une incidence injuste sur les dispositions de l'entente
- Vermilion a soutenu qu'en tant que producteur, elle n'appuie pas les activités qui déprécient la qualité du pétrole brut. Les activités de mélange de pétrole lourd n'apportent aucune valeur aux producteurs qui utilisent les pipelines Westspur et Saskatchewan.
- Broadbill appuie sans réserve la demande de Secure présentée à la Régie en vue d'accorder un accès pour la livraison et la réception au terminal Alida de Secure vers le pipeline Westspur.
- Broadbill et ses clients producteurs ont utilisé les installations du terminal Alida de Secure comme solution de rechange concurrentielle aux terminaux de camions de Kingston Midstream, ce qui a amélioré les rentrées nettes des producteurs. Elle a été forcée de cesser l'expédition vers le terminal Alida de Secure quand Kingston Midstream

⁷⁶ Canadian Natural a fait valoir qu'elle n'est pas favorable à l'acheminement de pétrole brut qui a déjà été livré au pipeline Kingston Westspur pour ensuite être retiré du réseau à un terminal tiers, où il est ensuite mélangé à un autre produit et réinjecté dans le pipeline par l'entremise d'un raccordement de réception.

a changé la structure tarifaire de cette dernière, ce qui a rendu les installations non concurrentielles.

- Broadbill a déclaré que le raccordement du terminal Alida de Secure au pipeline Westspur procurera une solution de rechange concurrentielle et nécessaire aux options existantes et a confirmé son intérêt à recommencer les livraisons au terminal Alida si Secure pour avoir accès au pipeline Westspur grâce à sa demande présentée à la Régie.
- Broadbill a déclaré que le terminal Alida de Secure était idéalement situé pour acheminer des volumes de pétrole quand les terminaux de camions de Kingston Midstream sont engorgés, puisque cela a entraîné une augmentation des coûts de transport par camions occasionnée par les attentes.
- Cardinal soutient que les installations de Secure à Alida, si elles étaient accessibles à partir du pipeline Westspur, offriraient une autre option de mélange pour sa production de pétrole qui est actuellement transportée par ce pipeline et que cela accroîtrait la concurrence sur le marché des services pour optimiser la production qui, pour le moment, dépendent du pipeline Westspur aux installations de l'IWM.
- Cardinal s'attend à ce que l'intensification de la concurrence se traduise par une augmentation des rentrées nettes. Bien que celles-ci soient un facteur à prendre en considération, il y en a d'autres. La flexibilité, l'atténuation des risques et la disponibilité de services concurrentiels par rapport à d'autres producteurs sont aussi importants, et Cardinal s'attend à ce qu'ils favorisent davantage la concurrence.
- Elle a ajouté qu'elle n'avait pas conclu d'entente commerciale avec Secure concernant le mélange ou d'autres activités à son terminal Alida.

4.3.2 Opinion de la Commission

Il incombe à Secure de démontrer que les raccordements sont nécessaires ou dans l'intérêt public. La Commission juge que Secure a fait la démonstration, de façon convaincante, qu'elle a besoin de raccordements de réception et de livraison au pipeline Westspur pour exploiter son terminal Alida et que, dans l'ensemble, les installations de raccordement demandées sont dans l'intérêt public⁷⁷. Le libre accès et le respect des devoirs d'un transporteur public sont aussi dans l'intérêt public, et ces aspects sont abordés à la **section 3.3.2**.

Besoin

Pour déterminer si Secure a fait la démonstration du besoin⁷⁸ des raccordements, la Commission s'est penchée sur la question de savoir s'il existe une solution de rechange à la construction de nouvelles installations, s'il existe d'autres moyens de transport viables pour Secure et si les raccordements sont nécessaires, c'est-à-dire s'ils sont susceptibles d'être utilisés et utilisables. La Commission arrive aux conclusions suivantes :

- le refus des raccordements mettrait en péril le terminal Alida de Secure;

⁷⁷ La Commission confirme que, par la présente décision, elle n'autorise pas les installations de raccordement, qui doivent obtenir les autorisations réglementaires appropriées. Une future demande visant des installations devrait fournir des renseignements supplémentaires sur celles-ci, notamment en ce qui concerne les questions environnementales et les mesures d'atténuation, ainsi que sur les effets négatifs sur les droits des peuples autochtones, le cas échéant, comme l'exige l'article 56 de la LRCE.

⁷⁸ Dans sa *lettre de décision* [MHW-1-2010](#), précitée, note 46, l'Office s'est attardé sur le besoin du pipeline.

- il n'existe aucune solution de rechange viable au pipeline Westspur qui permette l'exploitation du terminal Alida de Secure et les activités de mélange ainsi que la livraison des volumes mélangés aux marchés;
- la preuve au dossier de la présente instance confirme fortement la conclusion que Secure a besoin de raccordements entre son terminal Alida et le pipeline Westspur.

Secure a mis fin aux activités de ses installations quand l'accès au pipeline Westspur lui a été refusé. Il s'agit d'une preuve convaincante de l'absence de solutions de rechange viables. Tout coût imposé à Secure pour le transport de pétrole par camions ou pour l'accès d'une autre façon aux marchés en aval mettrait indûment en péril la viabilité de ses installations et de ses activités commerciales.

La Commission n'est pas d'accord avec la prétention selon laquelle il incombe à Secure de démontrer le besoin de ses activités de mélange⁷⁹. Le terminal Alida de Secure ne relève pas de la Régie. Les installations commerciales privées de mélange ont besoin de pétrole brut pour se livrer à leurs activités. Ce pétrole brut peut être acheminé par pipeline ou par camions. La Commission n'a pas tranché la question de savoir si des activités de mélange sont nécessaires ni qu'elle ait ignoré le besoin de services fournis par d'autres installations interconnectées le long des pipelines qu'elle réglemente.

La Commission n'a pas été persuadée par l'argument de Kingston selon lequel Secure compte sur l'espoir de parvenir à une entente avec des expéditeurs. L'exploitation fructueuse de ces installations dans le passé, la volonté de Secure de payer pour les raccordements (abordée au chapitre 5) et le soutien exprimé par Broadbill, Cardinal et Canadian Natural⁸⁰ sont des raisons suffisantes pour s'attendre à ce que les installations soient utilisées et utilisables. Par conséquent, Secure a démontré que des raccordements sont nécessaires.

Concurrence

Kingston a soutenu que Secure et Kingston Marketing ne seraient pas en concurrence pour les mêmes activités de mélange et qu'il n'y aurait donc pas plus de concurrence. La Commission est d'avis que Secure et Kingston Marketing se feraient concurrence et que le dossier démontre qu'il existe une demande pour offrir un autre choix aux expéditeurs en vue de l'optimisation du pétrole brut. La thèse de Kingston voulant que Kingston Marketing n'accepte pas le pétrole brut des expéditeurs qui ne sont pas des producteurs semble être une décision d'ordre commercial qui pourrait changer à l'avenir. De plus, la preuve de Kingston indique que Kingston Marketing a offert des ententes de mélange à d'autres expéditeurs ou producteurs depuis la conclusion de l'entente de règlement. Kingston et Cardinal conviennent que Kingston Marketing a participé à des pourparlers sur le mélange possible du pétrole de Cardinal à l'IWM. Il ressort clairement du dossier que plusieurs expéditeurs qui ne sont pas parties à l'entente de règlement disposeront d'options concurrentielles pour l'optimisation du brut. De plus, Secure offre un autre point de réception pour les camions qui pourrait être particulièrement avantageux en période d'engorgement.

Un élément important de la concurrence et des solutions axées sur le marché est la mesure dans laquelle les expéditeurs peuvent exercer leur choix d'avoir accès à d'autres moyens

⁷⁹ Dans sa plaidoirie finale, Kingston a soutenu que [traduction] « Secure n'a pas démontré que les activités de mélange qu'elle propose sont nécessaires dans l'intérêt public ».

⁸⁰ Canadian Natural a seulement indiqué qu'elle était favorable à l'existence d'un autre point de réception par camions.

d'acheminer leurs produits vers les marchés⁸¹. À la **section 4.2.2**, la Commission a dit partager l'opinion de l'Office exprimée dans l'instance MH-2-97, à savoir que la prestation de services à Secure serait conforme aux droits des expéditeurs à l'égard des attributs de qualité de leur pétrole et à leur droit de décider si leur pétrole est mélangé ou non et, le cas échéant, à quel endroit. La Commission ne choisit pas les gagnants et les perdants⁸² sur le marché et son rôle n'est pas de protéger les acteurs du marché contre la concurrence.

La Commission est d'accord avec un certain nombre de points du rapport Priddle. En particulier, l'Office a toujours jugé qu'il était dans l'intérêt public de permettre aux forces de la concurrence de s'exprimer. La Commission convient également qu'il appartient au marché de prendre des décisions entre concurrents, et cela demeure vrai même si certains intervenants sur le marché choisissent d'utiliser ou de desservir de façon exclusive d'autres intervenants sur le marché pendant un certain temps. Kingston n'a pas convaincu la Commission que les faits énoncés dans les motifs de décision GH-3-97, RH-3-90 et MH-4-96 sont fondamentalement différents des circonstances entourant la demande et que le rapport Priddle manque de nuance et reste muet sur le contexte. La Commission est d'avis que des principes importants s'appliquent dans ces cas en ce qui concerne la concurrence et qu'ils sont valables, étant donné que Secure représentera un marché pour l'optimisation du pétrole brut et qu'il est dans l'intérêt public que les expéditeurs aient accès à ce marché.

La Commission est d'accord avec Kingston que la concurrence n'est pas une fin en soi, mais un facteur à considérer dans l'intérêt public visant à assurer des avantages aux parties prenantes.

Par ailleurs, la Commission est en désaccord avec la thèse de Kingston selon laquelle la demande ne profite qu'aux seuls intérêts privés de Secure. Elle est aussi en désaccord avec le fait que Kingston semble juger que les intérêts d'un groupe de producteurs ont préséance sur tous les autres intérêts. Cette vision étroite, qui semble principalement écarter Secure et les regroupements, ne tient pas compte du fait que les producteurs prendront leurs propres décisions en fonction de leur situation propre et de leur tolérance au risque. Toute entente passée entre un producteur et un regroupement devrait normalement être conclue librement. Si la Commission devait limiter les options qui s'offrent aux producteurs et aux regroupements en donnant préséance aux « producteurs-expéditeurs », cela aurait pour effet d'empêcher le marché d'opérer et influerait de manière négative sur la concurrence entre les parties, dont la fonction est d'offrir un plus grand choix aux expéditeurs. Dans ce cas-ci, il reviendra à l'expéditeur de choisir ou non d'utiliser le service de Secure.

Facteurs éventuels non conformes à l'intérêt public

Certains intervenants à l'instance se sont opposés à la demande de Secure en raison des incidences du mélange et des effets éventuels sur l'entente de règlement. Kingston a exprimé plusieurs préoccupations au sujet de préjudices possibles que subirait les producteurs et les expéditeurs de Westspur. La Commission se prononce de la façon qui suit concernant les préoccupations portant sur les effets négatifs éventuels de fournir les installations.

Dépréciation du flux combiné

La Commission prend acte des préoccupations des intervenants au sujet de la dégradation possible du flux de pétrole combiné sur le pipeline Westspur du fait d'activités comme le mélange de pétrole brut lourd. Comme il en est fait état aux **sections 3.3.2 et 4.2.2**, la

⁸¹ Précitée, note 27.

⁸² Office national de l'énergie, *Motifs de décision NOVA Gas Transmission Ltd. MH-031-2017*, dépôt [A92071](#) (mai 2018), p. 81.

Commission juge que la fourniture du service à Secure n'aura pas d'impacts notables sur la qualité du flux de brut.

Construction de nouvelles installations

La Commission convient avec Kingston que la construction de nouveaux pipelines nécessiterait l'affectation de capitaux, aurait d'autres répercussions sur l'environnement et pourrait nuire à d'autres avantages pour l'intérêt public (selon les choix futurs que feraient Kingston et ses sociétés affiliées quant à l'utilisation des installations existantes). Cependant, il existe un intérêt marqué et convaincant à encourager le libre accès aux pipelines de transport public ainsi qu'à promouvoir la concurrence et le choix, des éléments qui, selon la Commission, l'emportent sur le fardeau de construire de nouvelles installations. Comme il est expliqué en détail plus haut, même si l'utilisation des installations existantes est encouragée, il est ultimement dans l'intérêt public d'exiger l'extension des installations.

L'entente de règlement

Kingston a soutenu que le fait d'accorder la mesure demandée par Secure risquerait d'entraîner l'effondrement de l'entente de règlement, ce qui se traduirait par la perte de divers avantages d'intérêt public pour les producteurs et les expéditeurs découlant de cette entente. Toutefois, la Commission estime que la preuve de Kingston n'établit pas si l'entente de règlement serait résiliée par suite de la présente décision ou si elle entraînerait des inconvénients probables à celle-ci. La Commission traite également de l'entente de règlement à la **section 3.3.2**.

Même si l'entente de règlement devait être résiliée, la Commission est d'avis que les avantages allégués par Kingston semblent surévalués.

- La preuve de Kingston n'a pas convaincu la Commission que les rentrées nettes et les intérêts des producteurs seraient affectés si la mesure demandée était accordée. Même si les revenus des parties à l'entente de règlement pourraient être réduits, la Commission croit que le marché sera plus efficace si un plus grand nombre d'options étaient offertes aux expéditeurs. La Commission est d'accord avec le rapport Priddle qui indique que l'octroi de la mesure demandée rétablirait les avantages dont Secure et ses clients ont été privés quand les produits mélangés au terminal Alida de Secure n'ont plus eu accès au pipeline Westspur.
- Kingston a soutenu que l'entente de règlement a mis fin aux procédures concernant la plainte et aux actions en justice s'y rattachant, et que la résiliation de cette entente se traduirait vraisemblablement par des plaintes au titre de la réglementation. La Commission reconnaît que l'entente de règlement a permis de résoudre de nombreux problèmes, mais elle relève qu'elle en a aussi créé d'autres, comme celui qui a donné lieu à la présente demande. La probabilité de plaintes futures dépend aussi en grande partie de la conduite de Kingston elle-même et elle peut être amoindrie par des mesures comme le mélange consensuel, des dispositions tarifaires appropriées et une plus grande transparence avec les parties intéressées.
- La Commission juge que l'établissement des droits et le code de conduite des sociétés affiliées sont aussi des questions qui sont du ressort de Kingston et qui ne doivent pas nécessairement être rattachées à l'entente de règlement. Ces questions sont traitées plus en détail au chapitre 7.
- Les arguments de Kingston concernant le mélange ordonné et la double source de revenus ont été abordés à la **section 4.2.2**. La Commission n'est pas convaincue que la

« double source de revenus » constitue une préoccupation importante et elle juge qu'il n'a pas été démontré que le mélange ordonné était pertinent à la demande.

Étant donné que l'entente de règlement elle-même est présentée par Kingston comme un motif pour faire fi des obligations de transporteur public alors que la demande de Secure est conforme au tarif, la Commission accorde peu de poids à la valeur éventuelle de l'intérêt public de cette entente particulière. Dans l'ensemble, la Commission accorde beaucoup plus d'importance à l'intérêt public de promouvoir le libre accès au pipeline Westspur, qui l'emporte sur toute autre considération.

4.4 Fardeau injustifié

À elle seule, la prise en compte de l'intérêt public ne suffit pas pour accorder l'autorisation de fournir des installations. La Commission doit aussi déterminer si cela constitue un fardeau injustifié pour Kingston. Cela doit être pris en considération et mis en balance par rapport à l'intérêt public.

La Commission juge que l'obligation de fournir de nouvelles installations ne représente pas un fardeau injustifié pour Kingston. Secure a accepté d'assumer des coûts raisonnables à cet égard.

4.4.1 Observations

Au nombre des observations présentées par Secure figurent les suivantes :

- Secure s'attend à ce que les coûts associés à de nouveaux pipelines et aux installations connexes reliés au service demandé, s'il y a lieu, soient de 1 à 2 millions de dollars environ.
- Il y a lieu de noter que les coûts associés à la construction de nouveaux pipelines ne représentent qu'une très petite partie de l'estimation globale faite dans le rapport Shapko, ce qui concorde avec le point de vue de Secure sur les coûts des nouveaux pipelines.
- La LRCE ne définit pas le terme « fardeau injustifié ». Toutefois, en s'appuyant sur l'équivalent du paragraphe 239(3) dans la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, l'Office a conclu que si un expéditeur est disposé à couvrir les coûts de nouvelles installations, il n'y aura pas de fardeau injustifié pour la société pipelinière.
- Comme il existe de la capacité sur le pipeline Westspur, aucun investissement supplémentaire n'est requis de la part de Kingston pour en accroître la capacité afin de satisfaire le service demandé. Compte tenu de ce qui précède, il n'y aura pas de fardeau injustifié pour Kingston, et l'interconnexion devrait être ordonnée.
- Si la Commission acquiesce à la demande, elle aura pour effet d'assurer l'exécution du devoir de Kingston prescrit par la loi. La possibilité que Kingston doive à l'avenir se conformer de la même façon à ses obligations en vertu de la loi, qui consistent à donner suite à une demande de service semblable, ne constitue pas un fardeau injustifié, mais simplement le fardeau associé au fait d'être une société pipelinière réglementée.
- Secure a fait valoir que sa demande de service est conforme au tarif du pipeline Westspur, plus particulièrement les règles et règlements de Westspur. En effet, le service sollicité par Secure est identique à celui que Kingston fournit en ce moment à sa

société affiliée, Kingston Marketing Limited, à l'IWM. Secure a indiqué que Kingston dispose de mesures pour vérifier la conformité aux exigences techniques relatives au pétrole brut. Si le pétrole brut de Secure ne répond pas aux exigences techniques du pipeline Westspur, Kingston n'est pas obligée de l'accepter.

- Secure a affirmé que les installations existantes sont actuellement sous-utilisées et qu'elles peuvent être remises en service à un coût modeste et sans que cela constitue un fardeau injustifié pour Kingston. Le fait que les installations actuelles relèvent de la réglementation provinciale n'est pas un obstacle à leur utilisation pour le service sur un pipeline réglementé par la Régie. Secure s'est engagée à payer les coûts associés aux modifications que la Commission jugera raisonnables pour que les installations existantes soient parfaitement conformes au *Règlement de la Régie canadienne de l'énergie sur les pipelines terrestres* (qui renvoie à la norme CSA Z662).

Au nombre des observations présentées par Kingston figurent les suivantes :

- Accorder l'autorisation sollicitée dans la demande établirait un précédent qui imposerait vraisemblablement un fardeau injustifié à Kingston. De façon plus particulière, ordonner à Kingston de faciliter des raccordements au pipeline Westspur pour une société du secteur intermédiaire comme Secure accroîtrait considérablement le risque que Kingston reçoive des demandes d'accès du même ordre d'autres sociétés de ce secteur. La prolifération d'installations supplémentaires redondantes que Kingston serait tenue de fournir, non seulement à Secure, mais aussi à toute autre société du secteur intermédiaire, pour faciliter des activités de mélange de butane, de LGN et de pétrole lourd, lui imposerait un fardeau injustifié.
- Les coûts associés à la construction de raccordements de réception et de livraison redondants seraient engagés à un moment où les producteurs canadiens et les fournisseurs de services intermédiaires peinent à accéder à des capitaux. Il n'est pas dans l'intérêt public d'affecter des capitaux à la construction d'installations redondantes, surtout à la lumière de l'évolution récente des marchés mondiaux du pétrole.

4.4.2 Opinion de la Commission

La Commission juge que le fait d'exiger des raccordements adéquats et nécessaires n'imposera pas un fardeau injustifié à Kingston. Cette conclusion, jumelée à celle qui précède concernant l'intérêt public, milite en faveur de la fourniture d'installations.

La Commission estime que les coûts de construction des installations requises ne constitueront pas un fardeau injustifié, du fait que Secure est disposée à assumer les coûts raisonnables de la construction ou de la modification des installations⁸³. Comme il est mentionné à la **section 4.2**, la Commission est d'avis que seul le marché peut déterminer si le terminal Alida de Secure sera viable à long terme⁸⁴; il y a un risque que Secure n'attire pas assez de volumes ou que ses installations ne soient pas exploitées assez longtemps pour que Kingston recouvre ses coûts. Au chapitre 5, la Commission traite des mesures d'atténuation des risques proposées par Kingston pour exiger un engagement d'achat ferme.

⁸³ [MH-1-2009](#), précitée, note 13, p. 23 et 26.

⁸⁴ La Commission conclut également que Secure a démontré que les installations de raccordement sont susceptibles d'être utilisées et utilisables.

La Commission juge que le risque d'une sous-utilisation n'impose pas un fardeau injustifié à Kingston. Bien que l'affectation de capitaux constitue un fardeau pour toute société, Kingston a une garantie raisonnable qu'elle pourra recouvrer tous les coûts engagés de façon prudente. Kingston n'a pas fourni de preuve démontrant une incidence marquée sur sa solidité financière ou sur d'autres projets d'immobilisations par suite de l'affectation de capitaux à la construction des installations nécessaires.

La Commission prend également acte de l'argument de Kingston selon lequel l'approbation des installations de raccordement pourrait éventuellement entraîner des demandes d'accès semblables d'autres sociétés du secteur intermédiaire, mais elle juge que les prétentions de Kingston sont hypothétiques et qu'elles ne constituent pas une preuve convaincante de demandes en instance ou probables. Quoi qu'il en soit, les demandes futures exigeant de Kingston qu'elle s'acquitte de ses obligations prévues par la loi ne peuvent pas constituer un fardeau injustifié; sinon, le maintien de la propriété d'un pipeline d'un transporteur public serait lui-même un fardeau injustifié.

Pour toutes ces raisons, la Commission ordonne la fourniture des installations, comme le demande Secure.

5 Droits relatifs au service demandé

Dans sa demande, Secure a sollicité de la Commission qu'elle fixe les droits pour les points de livraison et de réception demandés à Alida.

5.1 Observations

Au nombre des observations présentées par Secure figurent les suivantes :

- Si Secure et Kingston concluent une entente pour l'utilisation des installations de ressort provincial existantes à un coût raisonnable, Kingston serait indemnisée par l'entremise de cette entente. Secure a déjà remboursé intégralement à Kingston Saskatchewan les coûts en capital associés aux installations existantes.
- Il serait déraisonnable et imprudent sur le plan commercial de proposer de construire de nouvelles installations pour remplacer des installations existantes qui ont moins de huit ans et qui ont été entièrement payées.
- Secure s'est engagée à payer des coûts d'immobilisations raisonnables pour les interconnexions (s'il y a lieu), et les droits qui en découleraient devraient correspondre aux faibles coûts engagés par Kingston pour fournir le service demandé. Selon les nouveaux droits devant être versés à Kingston à compter du 1^{er} avril 2020, les droits pour le transport du terminal Alida de Secure jusqu'à Cromer devraient s'établir à 4,730 \$/m³, soit 4,630 \$/m³ pour le transport par le pipeline Westspur et 0,10 \$/m³ pour l'interconnexion.
- Les droits ne devraient pas être plus élevés que ceux d'Alida à Cromer. Les pipelines reliant les terminaux Alida de Secure et de Kingston mesurent environ 350 m de long. Par conséquent, des droits semblables à ceux exigés par Kingston pour le transport de pétrole de l'installation de l'IWM jusqu'à Cromer (0,10 \$/m³) sont appropriés.
- Les activités passées au terminal Alida de Secure justifient des droits de 0,10 \$/m³ pour les installations d'interconnexion. Le terminal Alida de Secure recevait en moyenne environ 83 500 m³/mois de pétrole brut du pipeline Westspur et livrait plus de 100 000 m³/mois de pétrole brut mélangé (y compris les volumes transportés par camions) au pipeline Westspur. En posant comme hypothèse que les volumes transportés seront semblables, Kingston percevrait des droits de 0,10 \$/m³ pour l'acheminement dans chaque direction par les pipelines d'interconnexion, soit environ 220 000 \$ par année. Cela couvrirait plus ou moins les coûts estimatifs d'exploitation et d'entretien.
- Les droits sur le pipeline Westspur sont apparemment fondés sur le marché, ce qui signifie que l'information sur le coût du service n'est pas nécessairement déterminante pour fixer les droits appropriés.
- À titre subsidiaire, Secure soutient que la Commission pourrait ordonner que les coûts de construction et d'exploitation de la canalisation d'inversion et de la canalisation de livraison, et d'autres installations connexes, soient intégrés aux droits existants sur le pipeline Westspur. Les pipelines et les installations nécessaires pour accéder au terminal Alida de Secure seront mis à la disposition de tous les expéditeurs utilisant ce pipeline. En outre, étant donné que les coûts en question sont limités, il est peu probable qu'ils auraient une grande incidence sur les droits.

Au nombre des observations présentées par Kingston figurent les suivantes :

- Si la Commission devait ordonner l'interconnexion entre le terminal Alida de Secure et le pipeline Westspur, Kingston devrait appliquer une méthode de conception des droits et imposer des conditions tarifaires semblables à celles qui visent tous les expéditeurs de Kingston concernés dans cet espace de tarification.
- La structure tarifaire de Westspur reposait sur une méthode de conception des droits fondée sur le marché.
- Les nouveaux pipelines correspondent à la définition d'installations réservées (« Dedicated Facilities » en anglais) selon le règlement de Westspur. En plus des droits publiés applicables au terminal Alida, Secure se verrait imposer des droits additionnels composés d'un supplément en capital pour les installations en question et de la composante des droits d'exploitation.
- Afin de parer aux risques liés au recouvrement du supplément en capital, Kingston et Secure devront négocier les modalités d'un engagement d'achat ferme pour la durée du recouvrement du capital pour les installations réservées. De plus, Secure devra respecter les dispositions relatives aux garanties financières énoncées à l'article 21 du tarif de Westspur.
- Les droits relatifs à toute installation requise pour accorder l'autorisation demandée par Secure devraient être établis conformément aux principes de la « tarification fondée sur les coûts/utilisateur-payeur » ou de la « causalité des coûts ».
- Secure n'a pas fourni de preuve pour apaiser les préoccupations de Kingston quant au risque de crédit de contrepartie. Obliger Kingston à investir dans cette nouvelle infrastructure avec d'importants risques de ne pas recouvrer les capitaux lui imposerait un fardeau injustifié.

Au nombre des observations présentées par d'autres participants figurent les suivantes :

- Crescent Point a soutenu que la demande de droits intégraux de Secure est sans fondement et a soutenu que les installations du terminal Alida ne font pas partie intégrante du réseau pipelinier Westspur actuel. La meilleure façon pour la Commission de protéger contre l'interfinancement est de veiller à ce que les expéditeurs qui sont responsables d'un nouveau service (points de réception et de livraison et accès à Alida) assument ces coûts. Il n'y a pas lieu pour la Commission de déroger à ses principes de tarification bien établis dans les circonstances.

5.2 Opinion de la Commission

La Commission juge que les droits actuels de 0,10 \$/m³ perçus entre l'IWM et le pipeline Westspur constituent un plafond pour des droits éventuellement justes et raisonnables et sans distinction injuste pour l'interconnexion entre le terminal Alida de Secure et le pipeline Westspur et, par conséquent, approuve des droits de 0,10 \$/m³. La Commission convient avec Secure et Kingston que les droits d'interconnexion seraient ajoutés à ceux pour le transport d'Alida à Cromer.

La tarification pour le pipeline Westspur est basée sur les prix du marché et non sur le coût du service. Secure a fait valoir que les droits pour les installations d'interconnexion de 350 m de long devraient être de 0,10 \$/m³ ou moins, ce qui dénote que le marché accepterait de tels

droits. De même, les droits pour le transport de produits sur une distance de 500 m, entre l'IWM et le pipeline Westspur sont de 0,10 \$/m³, ce qui a aussi été accepté par le marché.

La Commission convient avec Kingston qu'elle devrait avoir la possibilité d'obtenir un rendement raisonnable et de recouvrer les coûts engagés de façon prudente⁸⁵. Elle estime que les engagements de Secure et le tarif de Westspur fournissent une garantie suffisante que Kingston aura cette possibilité. Elle juge que les volumes passés fournissent la meilleure estimation des volumes futurs et, par conséquent, que les estimations de volumes de Secure peuvent raisonnablement servir pour estimer les revenus mensuels approximatifs que Kingston recevrait.

La Commission n'est pas d'accord avec Kingston, qui prétend qu'elle serait forcée d'investir dans de nouvelles infrastructures, comme elle l'a fait valoir. Il existe déjà des pipelines dont la seule fonction est de raccorder le terminal Alida de Secure au pipeline Westspur, et ces installations ont été payées par les exploitants du terminal Alida de Secure. Kingston a soutenu que l'entente de règlement empêche Secure d'utiliser les installations actuelles. Comme il en est fait mention au chapitre 4, il est possible, à l'avenir, que Kingston et sa société affiliée reprennent les pourparlers et négocient l'accès de Secure au pipeline Westspur à partir des installations actuelles. D'autres solutions, comme l'achat de ces installations par Secure ou le transfert de celles-ci à Kingston de sa société affiliée, pourraient être des options à envisager.

La Commission est d'avis qu'il serait approprié que Secure assume les coûts raisonnables associés à l'utilisation des installations existantes, conformément au principe de l'utilisateur-payeur. Toutefois, si les installations actuellement réglementées par la province ne peuvent pas être utilisées, Kingston doit en construire de nouvelles. Elle a signé librement l'entente de règlement, et ce choix peut avoir des conséquences sur les coûts s'y rattachant. En fin de compte, les décisions récentes et futures de Kingston et de ses sociétés affiliées détermineront si Kingston assume les coûts de la nouvelle infrastructure redondante et le niveau de risque qu'elle acceptera.

La Commission juge, en se fondant sur ce qui suit, que les droits de Westspur à l'IWM, qui sont actuellement de 0,10 \$/m³, constituent un plafond pour ceux qui devraient être exigés pour l'acheminement de pétrole sur une distance de 350 m entre le terminal Alida de Secure et le pipeline Westspur, que ce soit en utilisant les installations actuelles ou en en construisant de nouvelles :

- l'acceptation d'un taux axé sur le marché de 0,10 \$/m³ pour les courtes interconnexions avec des installations de mélange;
- la longueur comparable des pipelines reliant Westspur à l'IWM et à Secure;
- le coût estimatif de la fourniture et de l'entretien des raccordements, ainsi que le caractère vraisemblable des produits que Kingston tirera;
- la capacité pour les sociétés affiliées de Kingston de transférer les installations existantes.

⁸⁵ Kingston a indiqué que les installations devant relier Secure au pipeline Westspur correspondent à la définition d'installations réservées dans le règlement de Westspur. La Commission a accordé peu de poids aux observations concernant ce dernier, car il ne s'agit pas d'un tarif et il n'a pas été approuvé par la Régie ou l'Office.

Dispositions tarifaires

Comme tout autre expéditeur, Secure serait assujettie aux droits et modalités et conditions de service figurant dans le tarif de la Régie déposé par Kingston pour le pipeline Westspur. Cela comprend les droits pour le transport du produit d'Alida à Cromer, le calcul des droits pour les volumes acheminés au terminal Alida qui sont remis en circulation pour être dirigés vers Cromer⁸⁶ et l'égalisation de la qualité.

La Commission juge que Secure a démontré qu'il serait discriminatoire de la part de Kingston d'exiger un engagement d'achat ferme. De façon particulière, elle relève qu'il n'existe rien dans les règles et règlements de Westspur qui exige un tel engagement d'achat ferme. Le tarif de Westspur renferme des dispositions relatives aux garanties financières qui s'appliqueront à Secure. La Commission est d'accord avec les observations de Secure selon lesquelles les modalités et conditions d'accès à un pipeline devront être reflétées dans le tarif applicable afin de respecter le principe de libre accès.

Kingston a soutenu qu'un engagement d'achat ferme atténuerait les risques associés à son incapacité de recouvrer les coûts en capital engagés pour les raccordements, et en tiendrait compte. Comme il a été conclu plus haut, la Commission est d'avis que malgré l'absence d'un engagement d'achat ferme, Kingston dispose d'assez de garanties d'obtenir un rendement raisonnable et de recouvrer les coûts engagés de façon prudente. Par conséquent, Kingston n'a pas persuadé la Commission qu'exiger un tel engagement ne serait pas une distinction injuste. Sur la foi de ce qui précède, elle juge que cela constituerait une distinction injuste d'imposer des engagements d'achat ferme uniquement à Secure.

Droits intégraux

Secure n'a fait référence à aucun élément de preuve pour étayer l'allégation qu'elle a faite dans sa plaidoirie finale relativement à l'intégration des coûts des installations. Le mécanisme d'intégration des coûts en capital à la base tarifaire est manifeste quand un pipeline est exploité selon une méthode de tarification fondée sur le coût du service. Ce mécanisme est moins net quand les taux sont fondés sur le marché, comme en l'espèce. Étant donné qu'aucune installation de mise en lots ne doit être construite pour fournir le service à Secure, les installations requises correspondent à celles envisagées par elle pour offrir de payer tous les coûts raisonnables. Par conséquent, la Commission accorde peu de poids aux observations de Secure concernant les droits intégraux. Elle accepte l'argument de Crescent Point selon lequel les coûts dans le cas présent devraient être assumés par l'utilisateur. Cela concorde avec le principe de la causalité des coûts.

⁸⁶ Par souci de clarté, les droits perçus pour le transport d'un point de réception en amont jusqu'au terminal Alida de Secure seraient calculés comme la différence entre les droits exigibles depuis le point de réception en amont jusqu'à Cromer, au Manitoba, et ceux pour le transport du terminal Alida jusqu'à Cromer, au Manitoba. Des droits d'interconnexion de 0,10 \$/m³ seraient ajoutés à ce montant.

6 Modalités de service

Les modalités de service d'un pipeline sont énoncées dans le tarif qui s'y applique, comme le prévoit l'article 225 de la LRCE. Dans sa demande, Secure a sollicité de la Commission qu'elle fixe des modalités de livraison et de réception à Alida en vertu de l'article 226 de la LRCE qui ne font pas de distinction injuste et qui sont conformes au tarif publié par Kingston pour le pipeline Westspur. Comme le stipule l'article 235 de la LRCE, Kingston, à titre de société pipelinière, ne doit pas faire, à l'égard d'une personne ou d'une localité, des distinctions injustes quant aux droits, au service ou aux aménagements⁸⁷.

6.1 Observations

Au nombre des observations présentées par Secure figurent les suivantes :

- Le service demandé par Secure n'est pas proscrit par les règles et règlements de Westspur. Les arrivages et les livraisons de pétrole brut au pipeline Westspur respecteront ces mêmes règles et règlements, y compris les caractéristiques techniques du pétrole brut des transporteurs en aval, comme le réseau d'Enbridge.
- Secure demande l'accès au même service sur le pipeline Westspur que Kingston fournit déjà à sa société affiliée à l'IWM. Le refus de Kingston de fournir le service à Secure, tout en l'offrant à d'autres parties, constitue une distinction injuste, ce qui est contraire à l'article 235.
- À l'alinéa 6d) des règles et règlements de Westspur, un expéditeur reconnaît expressément que le pétrole brut qu'il offre au pipeline Westspur est accepté par Kingston, sous réserve de changements⁸⁸.
- La procédure d'égalisation est utilisée pour le pipeline Westspur afin de tenir compte des changements envisagés à l'alinéa 6d) des règles et règlements de Westspur visant le pétrole brut faisant l'objet d'un appel d'offres par un expéditeur par rapport au brut livré à l'expéditeur. Comme l'a confirmé Kingston, la procédure d'égalisation vaudrait pour le terminal Alida de Secure.
- On trouve plusieurs dispositions dans l'entente de règlement qui semblent se rapporter au service et aux droits relatifs au pipeline Westspur ou avoir une incidence sur ceux-ci, et qui ne figurent pas dans le tarif publié de Kingston pour le pipeline⁸⁹. Ces modalités et conditions doivent être déposées auprès de la Commission ou figurées dans un tarif déposé afin que celle-ci puisse s'assurer que les conditions de service ne sont pas discriminatoires ou contraires à la LRCE d'une façon quelconque.
- Secure a affirmé que le groupe de producteurs paie des droits moins élevés pour le service sur le pipeline Westspur que les parties qui n'ont pas signé l'entente de règlement⁹⁰.

⁸⁷ Le fardeau de la preuve est celui établi à l'article 236 de la LRCE.

⁸⁸ Au nombre des changements figurent, entre autres, la densité, la quantité, la valeur et la qualité pendant le transport (et tous les services et procédures s'y rattachant), le mélange de ces éléments, y compris, sans limiter la généralité de ce qui précède : le mélange du pétrole brut d'un expéditeur avec d'autres produits pétroliers dans les installations du transporteur.

⁸⁹ Ces dispositions sont décrites à l'annexe II confidentielle.

⁹⁰ L'analyse de cette allégation se trouve à l'annexe II confidentielle.

Au nombre des observations présentées par Kingston figurent les suivantes :

- La demande d'accès de Secure, les expéditions et les réceptions proposées ne contreviennent pas expressément au tarif du pipeline Westspur.
- Le tarif de Kingston ne restreint pas expressément la livraison de pétrole brut qui a été soumis à des activités de mélange au pipeline Westspur. Le pétrole brut livré au pipeline Westspur doit toutefois satisfaire aux caractéristiques de qualité mentionnées dans le tarif de ce pipeline.
- Secure ne demande pas de livrer du pétrole brut à un point de réception établi sur le pipeline Westspur pour être livré à un point de livraison établi sur ce même pipeline. Elle demande de nouvelles installations pour lui permettre d'occuper de l'espace de remplissage combiné du pipeline Westspur en vue d'en faire le mélange à son terminal Alida et de le livrer à nouveau au pipeline Westspur, à l'avantage commercial de Secure et au détriment des expéditeurs du pipeline Westspur et de Kingston Midstream. Ce service n'est pas disponible en vertu du tarif en vigueur.
- Les modalités de l'entente de règlement touchant le service sur le pipeline Westspur s'appliquent à tous les expéditeurs, qu'ils soient parties ou non à l'entente de règlement. Par conséquent, les parties à l'entente de règlement ne bénéficient pas de modalités de service sur le pipeline Westspur qui diffèrent de celles des parties non signataires de l'entente de règlement.
- Il n'y a pas d'incohérences entre l'entente de règlement et le tarif. Si incohérence il y avait, Kingston serait tenue de déposer des modifications au tarif pour se conformer à l'entente de règlement.
- Les procédures d'égalisation de la qualité tiennent compte des changements de qualité du brut à partir du point de réception sur le pipeline Westspur et sa livraison à destination.
- Si la demande de Secure est acceptée, il faudra conclure une entente commerciale relativement au prélèvement de pétrole brut mélangé pour parer aux répercussions économiques sur Kingston et les membres du groupe de producteurs.
- Les expéditeurs et l'exploitant du pipeline peuvent négocier des éléments relatifs aux droits et aux tarifs dans des ententes de règlement, comme cela a été fait dans l'entente de règlement de Westspur, et ils le font. Les expéditeurs, les producteurs et les exploitants de pipelines peuvent négocier les modalités de service et les consigner dans une entente hors tarif. Cela ne fait pas des négociations ou de tout accord subséquent un « tarif » au sens de l'article 225. Seul le tarif publié peut encadrer les barèmes de droits, conditions, classes, pratiques, règles et règlements applicables à la prestation de service par une société. Y sont assimilées les règles d'établissement des droits. L'entente de règlement de Westspur n'est pas le tarif pour le pipeline Westspur, et le tarif publié qui est conforme à cette entente est le tarif qui prévaut.

Au nombre des observations présentées par d'autres participants figurent les suivantes :

- Canadian Natural a affirmé que le guide des procédures d'égalisation actuel n'indemnise pas les expéditeurs de pétrole brut pour les flux ayant des niveaux de butane différents et le butane mélangé, que celui-ci soit d'origine naturelle ou qu'il soit ajouté au flux commun.

- Vermilion a déclaré que la procédure d'égalisation de la qualité n'est pas adéquate pour indemniser les expéditeurs en ce qui a trait à la valeur de leur pétrole brut, sous réserve du mélange de butane avec le flux commun de Westspur. Il n'existe aucun mécanisme dans la procédure d'égalisation de la qualité visant la partie qui mélange du butane, afin de partager la valeur accrue du mélange avec les producteurs ou les expéditeurs en amont du lieu du mélange.
- Ridgeback a affirmé que les procédures d'égalisation de la qualité prévues dans le tarif ne sont pas appropriées pour indemniser les expéditeurs des répercussions sur le brut soumis à un mélange.

6.2 Opinion de la Commission

La Commission juge que le tarif de Westspur autorise le service qui est demandé. L'ajout du service en question est conforme aux obligations d'un transporteur public. La Commission ordonne à Kingston de déposer dans les meilleurs délais et avant la mise en service des installations d'interconnexion, une version à jour du tarif du pipeline Westspur, dans lequel figurera le terminal Alida de Secure comme points de réception et de livraison.

Par souci de clarté, Secure ne demande pas à occuper le remplissage de la canalisation, mais à recevoir le pétrole qui fait l'objet de commandes de livraison et à l'acheminer au pipeline Westspur pour livraison en aval. Ce service est actuellement offert aux expéditeurs et, avec l'ajout du terminal Alida de Secure comme points de réception et de livraison dans le tarif de Westspur, ce service particulier à destination et en provenance de Secure sera offert en vertu du tarif. Le pétrole brut livré à partir du pipeline Westspur constitue l'aboutissement d'une expédition, sans égard au fait qu'il puisse être mélangé ou non avant d'être acheminé au pipeline Westspur. Tout pétrole fourni à un point de réception qui est aussi un point de livraison constitue une nouvelle expédition.

Le point soulevé par Secure dans sa contre-preuve (mais non abordé dans sa plaidoirie finale), à savoir si les expéditeurs du groupe de producteurs paient des droits différents de ceux des parties non signataires de l'entente de règlement est traité plus en détail à l'annexe II confidentielle. La Commission n'a pas tranché la question de la tarification à ce stade-ci, mais elle recommande à la Régie de se pencher sur cette question lors d'un futur audit financier, comme il en est fait état au chapitre 7.

Nécessité d'ententes commerciales

Kingston a déclaré que Secure devrait conclure des ententes commerciales pour l'indemniser, elle et le groupe de producteurs, des répercussions économiques du prélèvement de pétrole brut mélangé. Un tel mécanisme existe déjà, en l'occurrence le tarif de Westspur. Il serait déraisonnable qu'un expéditeur en indemnise un autre à un seuil plus élevé en raison d'une entente commerciale privée hors tarif, avec des avantages particuliers à l'espace de mélange. Kingston n'a fourni aucune raison convaincante qui inciterait la Commission à exiger, par règlement, une indemnisation découlant d'une entente commerciale privée. Cela est particulièrement vrai du fait que Secure ne peut utiliser que l'espace de mélange qui lui est accordé avec les droits versés par un expéditeur.

La Commission fait remarquer qu'il existe une procédure d'égalisation dans le tarif actuel, et que c'est le tarif qui prévaut. Bien que certains expéditeurs actuels aient exprimé l'avis que les procédures d'égalisation contenues dans le tarif actuel ne soient pas suffisantes pour les indemniser du mélange, personne n'a fourni assez de détails sur les changements particuliers

qui pourraient devoir être apportés à ces procédures. Cela a réduit le poids accordé par la Commission à ces observations. Toutefois, cela ne nie en rien le droit des expéditeurs de déposer des plaintes à l'avenir au sujet des dispositions tarifaires.

Toutes les modalités de service doivent figurer dans le tarif

La Commission est généralement favorable à la conclusion d'ententes de règlement entre les parties, pourvu que ces ententes n'enfreignent pas les obligations prévues par la loi. Toutes les modalités et conditions d'accès à un pipeline doivent être exposées dans un tarif public. Sinon, de telles modalités et conditions, même si elles sont le fruit de négociations, ne peuvent être invoquées⁹¹. L'article 225 de la LRCE définit d'ailleurs le terme « tarif » comme visant « les barèmes de droits, conditions, classes, pratiques, règles et règlements applicables à la prestation de service par une compagnie. Y sont assimilées les règles d'établissement des droits ». En vertu de l'article 227, « Les compagnies sont tenues de produire chacune des tarifs qu'elles fixent et toute modification qui y est apportée auprès de la Régie. »

Tous les expéditeurs actuels et éventuels doivent pouvoir s'en remettre au tarif public. La Commission n'accepte pas l'argument de Kingston selon lequel le tarif public ne serait modifié que si des incohérences étaient relevées. Cela pourrait créer de l'incertitude quant à l'existence de telles incohérences. De plus, ce ne sont pas tous les expéditeurs éventuels qui ont accès à l'entente de règlement, et ceux-ci n'ont actuellement aucun moyen de vérifier s'il existe des incohérences ou des exigences différentes entre l'entente de règlement et le tarif. C'est dans le tarif public que l'on doit retrouver toutes modalités et conditions d'accès.

Kingston a affirmé que le règlement de Westspur n'est pas un tarif, mais elle a reconnu que l'entente de règlement établissait la méthode de conception des droits pour le pipeline Westspur. Si Kingston entend s'en remettre au règlement de Westspur pour fixer et calculer les droits, elle devra le déposer en tant que tarif auprès de la Régie. La Commission a aussi des réserves au sujet de l'article 5.1 du règlement de Westspur, qui se lit comme suit : [traduction] « En cas d'incohérences entre le règlement de Westspur et les règles de Westspur, la première prévaut. » Par souci de clarté, les dispositions de toute entente ou de tout document hors tarif ne peuvent avoir préséance sur celles relatives au service contenues dans le tarif.

La Commission recommande que la Régie se penche sur les aspects qui concernent le tarif de Westspur, le règlement de Westspur et l'entente de règlement lors d'un futur audit financier, comme il est expliqué au chapitre 7. L'annexe II, confidentielle, traite brièvement de dispositions particulières de l'entente de règlement.

⁹¹ Office national de l'énergie, *Lettre de décision de l'Office au sujet de l'appel de soumissions de TransCanada relativement à la capacité existante quotidienne*, dépôt [A53899](#) (5 septembre 2013), p. 7.

7 Surveillance réglementaire et dispositif

Tout au long de l'audience, plusieurs questions ont été soulevées au sujet de la conduite de Kingston et de l'entente de règlement. Outre le pouvoir de la Commission d'accorder la mesure demandée par Secure, la Commission a le pouvoir, dans les termes les plus larges possible en vertu de la LRCE, de veiller à ce que le pipeline Westspur fasse l'objet d'une surveillance réglementaire appropriée⁹². L'article 226 de la LRCE autorise la Commission à prendre des ordonnances « sur tous les sujets relatifs au transport, aux droits ou aux tarifs. » La Commission peut également faire enquête sur toute question visée par la LRCE⁹³, et la Régie peut mener des vérifications de la conformité.

Quand elle examine la demande dans son ensemble, la preuve et tous les arguments, la Commission a de sérieuses réserves qui n'ont pas été résolues (dont certaines ont été abordées à l'annexe II confidentielle), notamment celles-ci :

- l'attente de plaintes à venir concernant le pipeline Westspur;
- la question de savoir si toutes les modalités de service pour le pipeline Westspur sont incluses dans le tarif de Westspur;
- la question de savoir si les expéditeurs du groupe de producteurs paient des droits différents de ceux des non-signataires de l'entente de règlement;
- de possibles dispositions non applicables dans des ententes commerciales de Kingston (c.-à-d. leur incompatibilité avec les obligations réglementaires de Kingston ou les droits des expéditeurs);
- le risque que Kingston continue de manquer à son obligation de transporteur public (c.-à-d. la possibilité que Kingston refuse l'accès au pipeline Westspur à l'avenir pour protéger une entente commerciale);
- une preuve convaincante qu'il existe, tout au moins en apparence, un abus d'emprise sur le marché.

Ces préoccupations justifient le besoin possible d'une surveillance réglementaire plus serrée de Kingston et du pipeline Westspur. Pour remédier aux préoccupations qui persistent, la Commission a l'intention de s'intéresser à la situation actuelle de Kingston comme société du groupe 2. En outre, la Commission recommande la tenue d'un audit financier de Kingston, dont les points d'intérêt sont énumérés ci-dessous.

7.1 Réglementation des sociétés du groupe 2

Aux fins de la réglementation financière, les sociétés pipelinières sont réparties en deux groupes : les sociétés du groupe 1 et celles du groupe 2. Les sociétés du groupe 1 sont celles qui exploitent généralement de vastes réseaux réglementés par la Régie. Toutes les autres

⁹² British Columbia Hydro and Power Authority c. Westcoast Transmission Limited, [1981] 2 C.F. 646 (Cour fédérale du Canada – Section d'appel), paragr. 17. La Commission, dans la lettre de décision concernant les droits et les conditions de service pour le pipeline North Suffield, dépôt [C12297](#) (7 avril 2021), pp. 7 et 8, a conclu que les directives antérieures de la Cour se rapportant aux dispositions relatives aux droits et tarifs dans la Loi sur l'Office national de l'énergie s'appliquent directement aux dispositions comparables de la LRCE.

⁹³ Articles 32 et 34 de la LRCE.

sociétés réglementées font partie du groupe 2. Kingston est actuellement considérée comme une société du groupe 2. La réglementation financière des sociétés du groupe 2 est normalement fondée sur les plaintes. Par conséquent, les exigences d'information financière sont moindres. Habituellement, une société du groupe 2 qui dépose un tarif n'est pas tenue de fournir les renseignements détaillés qui sont exigés d'une société du groupe 1.

Quand la réglementation des sociétés du groupe 2 fondée sur les plaintes a été instaurée, l'Office s'attendait à ce que les sociétés pipelinières maintiennent des communications efficaces avec leurs expéditeurs et à ce qu'elles fournissent des préavis suffisants des changements à venir aux tarifs pour réduire au minimum les plaintes⁹⁴. Comme il est expliqué au chapitre 2, la propriété du pipeline Westspur a changé à la fin de 2016, et une plainte a été déposée auprès de l'Office contre les exploitants au milieu de 2017. Vers la fin d'un long processus d'audience, la plainte a été retirée en 2019 quand l'entente de règlement a été conclue, ce qui a mis fin à l'ancienne convention d'interconnexion⁹⁵ et a contribué au dépôt de la présente demande. Kingston a indiqué que la décision de la Commission relativement à cette plainte pourrait entraîner l'effondrement de l'entente de règlement, avec comme conséquence que de nouvelles plaintes pourraient être déposées au titre de la réglementation.

La Commission rappelle à Kingston que toutes les sociétés pipelinières doivent se conformer à la LRCE, aux règlements applicables ainsi qu'aux décisions, ordonnances et instructions de la Commission de la Régie de l'énergie du Canada⁹⁶. Kingston doit fournir aux expéditeurs suffisamment de renseignements sur les droits et tarifs pour leur permettre de déterminer si une plainte est justifiée. Il peut aussi y avoir des expéditeurs qui n'ont pas les ressources nécessaires pour déposer une plainte, et la réglementation des sociétés du groupe 2 repose sur la capacité de la Commission d'examiner les questions qui ont trait au service et à la tarification dans l'intérêt de toutes les parties intéressées.

En l'espèce, comme il en a été fait état plus haut au chapitre 3, la Commission a conclu qu'il existe une perception continue d'abus d'emprise sur le marché de la part de Kingston. Bien que ce point n'ait pas été déterminant dans la décision de la Commission d'accorder la mesure sollicitée, les questions non résolues concernant l'emprise sur le marché nécessitent un processus de réglementation plus poussé et, éventuellement, une plus grande surveillance de la part de la Régie.

Comme elle le mentionnait au chapitre 3, la Commission est d'avis que dans le cas d'une société du groupe 2, réglementée en fonction des plaintes, comme Kingston l'a été à ce jour, elle devrait faire enquête et donner une réponse complète lorsqu'un expéditeur ou une autre partie intéressée dépose des éléments de preuve qui donnent une perception raisonnable d'abus d'emprise sur le marché. Elle doit examiner cette perception d'abus d'emprise sur le marché pour s'assurer que la présomption – qui existe dans le contexte des sociétés du groupe 2 en l'absence d'une plainte – de droits justes et raisonnables demeure valide.

⁹⁴ L'annexe C de la lettre de l'Office du 23 janvier 1985 était jointe aux *Motifs de décision* [OH-1-84](#) de l'Office (23 janvier 1985), p. 24.

⁹⁵ TEML Saskatchewan (maintenant Kingston Saskatchewan) est partie à l'entente de règlement de 2019 et a résilié l'ancienne convention d'interconnexion, car elle était incompatible avec l'entente en question signée un peu plus tôt.

⁹⁶ Lettre de la Régie datée du 10 juillet 2020, [Réglementation financière des sociétés du groupe 2](#) (10 juillet 2020).

La Commission est d'avis que la désignation de Kingston en tant que société du groupe 2 aux fins de la réglementation financière doit être revue en temps opportun.

Dans les 60 jours suivant la date de la présente décision, il est ordonné à Kingston de déposer auprès de la Régie des commentaires sur la question de savoir si elle devrait être réglementée en tant que société du groupe 1 ou du groupe 2. Dans ses commentaires, Kingston doit fournir les raisons pour lesquelles elle croit qu'elle devrait continuer d'être réglementée en tant que société du groupe 2. Sur la question de l'étendue de son réseau, Kingston peut choisir de traiter d'éléments comme les suivants :

- le nombre d'expéditeurs utilisant le pipeline;
- la longueur et la capacité du pipeline;
- la fonction du pipeline dans la zone qu'il dessert;
- toute autre option de sortie offerte aux expéditeurs éventuels;
- la réussite de la réglementation des sociétés du groupe 2 à réduire au minimum le fardeau réglementaire pour les sociétés pipelinières et leurs expéditeurs;
- la complexité des activités de son réseau et l'existence ou non de questions litigieuses;
- la méthode de conception des droits utilisée pour le pipeline;
- tout autre facteur que Kingston jugerait pertinent.

S'il y a lieu, la Commission fournira d'autres instructions, comme un échéancier pour solliciter des commentaires des autres parties intéressées et une décision sur la question de savoir si Kingston devrait avoir un droit de réplique final. Après examen de toutes les observations, la Commission décidera si Kingston devrait continuer d'être considérée comme une société du groupe 2 aux fins de la réglementation financière et si une exemption continue des exigences de dépôt est appropriée.

7.2 Audit au titre de la réglementation financière

La Régie peut mener un audit d'une société au titre de la réglementation financière. La décision en la matière est prise à la lumière d'une évaluation fondée sur le risque qui tient compte notamment de la relation entre la société et ses expéditeurs ainsi que des renseignements financiers à jour à la disposition de la Régie. Le rapport d'audit définitif est versé au dossier public et signifié aux parties intéressées.

La Commission recommande que la Régie tienne compte des préoccupations non résolues relevées dans l'introduction du chapitre 7 pour évaluer le risque et la priorité relative d'un futur audit de Kingston au titre de la réglementation financière. La Commission recommande aussi que le prochain audit en vertu de cette réglementation porte sur ce qui suit :

- si le tarif publié par Kingston reflète les modalités, conditions, droits, classes, pratiques, règles et règlements qui correspondent à la définition d'un tarif;
- si des pratiques opérationnelles détaillées et litigieuses doivent être incluses dans le tarif de Westspur pour s'assurer que les expéditeurs comprennent les modalités du service et pour favoriser la certitude et la transparence;

- l'interaction entre Kingston et ses sociétés affiliées, y compris un examen du code de conduite de ces dernières et son respect par Kingston, et si un code de conduite est nécessaire pour favoriser la conformité et prévenir que des sociétés affiliées bénéficient d'un traitement privilégié, ou la perception d'un tel traitement, par Kingston;
- la façon dont Kingston consulte ses expéditeurs et les informe des changements éventuels aux droits, tarifs ou activités;
- si Kingston a conclu des ententes qui :
 - correspondent, en tout ou en partie, à la définition de tarif donnée dans la LRCE;
 - renferment des dispositions inapplicables (c.-à-d. incompatibles avec les obligations réglementaires de Kingston ou avec le tarif de Westspur).

7.3 Dispositif

La Commission joint à la présente l'ordonnance MO-020-2021, qui fait état de sa décision relativement à la demande et d'une surveillance réglementaire supplémentaire.

Appendix I

Décisions sur requêtes antérieures et lettres procédurales

Date de la décision	Décision de la Commission	Numéro de dépôt
11 juin 2020	Décision sur requête n° 1 – Requêtes visant un traitement confidentiel <ul style="list-style-type: none">• La Commission a ordonné à Kingston de déposer auprès d'elle l'entente de règlement dans son intégralité et sans caviardage pour qu'elle juge de sa pertinence ou non.• La Commission a refusé d'accorder à Kingston la non-divulgence des réponses qu'elle a données aux demandes de renseignements de la Commission.	<u>C06773</u>
21 août 2020	Décision sur requête n° 2 – Requêtes visant un traitement confidentiel de l'entente de règlement <ul style="list-style-type: none">• La Commission a ordonné à Kingston de déposer des parties de l'entente de règlement qui avaient déjà été caviardées au départ.• Elle a aussi ordonné à Kingston de s'entendre avec Secure.	<u>C08014</u>
1 ^{er} septembre 2020	Lettre procédurale et calendrier des événements	<u>C08124</u>
21 octobre 2020	Décision sur requête n° 3 – Avis d'audience publique RH-003-2020 et calendrier des événements révisé	<u>C09040</u>
30 octobre 2020	Décision sur requête n° 4 – Liste des participants	<u>C09235</u>
19 novembre 2020	Décision sur requête n° 5 – Requête de Kingston demandant le traitement confidentiel <ul style="list-style-type: none">• La Commission a accédé à la demande de Kingston visant le traitement confidentiel d'une ancienne convention d'interconnexion et des données historiques auxquelles elle avait fait mention dans sa preuve écrite.	<u>C09722</u>

18 décembre 2020	<p>Décision sur requête n° 6 – Demande d'accès à l'entente de règlement par Cardinal Energy Ltd.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Commission a ordonné à Kingston de donner accès à l'entente de règlement à l'avocat de Cardinal, sous réserve d'un engagement. • La Commission a aussi accédé à la demande de Cardinal de déposer des observations supplémentaires. 	<u>C10534</u>
2 mars 2021	<p>Décision sur requête n° 7 – Requête de Kingston demandant le traitement confidentiel, datée du 8 janvier 2021</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Commission a accédé à la demande de non-divulgence de Kingston concernant une demande de renseignements de la Commission. • Elle a aussi exigé de Kingston qu'elle fournisse la réponse pour laquelle la non-divulgence avait été accordée à Secure. 	<u>C11750</u>
3 mars 2021	<p>Révision de la décision sur requête n° 6 – Demande d'accès à l'entente de règlement par Cardinal Energy Ltd.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Commission a rejeté la demande d'examen et la modification de la décision sur requête n° 6 visant Cardinal à la phase I, au motif qu'on n'avait pas soulevé de doute quant au bien-fondé de la décision. 	<u>C11901</u>
3 mars 2021	<p>Mise à jour procédurale n° 1</p>	<u>C11825</u>
12 mars 2021	<p>Décision sur requête n° 8 –Requête d'obligation à fournir des réponses complètes et satisfaisantes à des demandes de renseignements</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Commission a rejeté certaines demandes de réponses complètes et satisfaisantes à des demandes de renseignements et en a accordé d'autres. 	<u>C11960</u>
22 mars 2021	<p>Mise à jour procédurale n° 2</p>	<u>C12083</u>

Appendix II

Preuve confidentielle et opinion de la Commission

La description de la preuve et les motifs présentés dans la présente annexe sont confidentiels et n'ont été envoyés qu'à Kingston et Secure.

Appendix III

Ordonnance MO-020-2021

ORDONNANCE MO-020-2021

RELATIVEMENT À la *Loi sur la Régie canadienne de l'énergie* (la « **LRCE** »);

RELATIVEMENT À une demande de Secure Energy Services Inc. (« **Secure** ») visant un service ainsi que des installations appropriées et convenables pour le raccordement au pipeline Westspur aux termes des articles 32, 34, 222 et 239 de la LRCE (la « **demande** ») (dossier OF-Tolls-Group2-K103-2019-01 01).

DEVANT la Commission de la Régie de l'énergie du Canada, le 18 juin 2021.

ATTENDU QUE Kingston Midstream Westspur Limited (« **Kingston** ») est titulaire du certificat d'utilité publique OC-4 délivré à l'égard du pipeline Westspur;

ATTENDU QUE Secure a déposé, en date du 30 déc 2019, une demande visant ce qui suit :

- ordonner à Kingston de fournir des installations suffisantes et convenables pour une interconnexion entre le terminal Alida de Secure et le pipeline Westspur en vue de la livraison de pétrole brut du pipeline Westspur au terminal Alida de Secure (« **raccordement de livraison** »), s'il est établi que ces installations n'existent pas déjà, ou déclarer que les installations existantes constituent un raccordement de livraison, aux termes du paragraphe 239(3) de la LRCE;
- ordonner à Kingston de fournir des installations suffisantes et convenables pour une interconnexion entre le terminal Alida de Secure et le pipeline Westspur en vue de la réception, du transport et de la livraison du pétrole offert par Secure pour l'acheminement sur le pipeline Westspur (« **raccordement de réception** »), s'il est établi que ces installations n'existent pas déjà, ou déclarer que les installations existantes constituent un raccordement de réception, aux termes du paragraphe 239(3) de la LRCE;
- ordonner à Kingston de livrer du pétrole au terminal Alida de Secure sur le pipeline Westspur par le raccordement de livraison (« **livraison à Alida** ») et de recevoir, transporter et livrer le pétrole brut offert par Secure par l'entremise du raccordement de réception en vue de l'acheminement sur le pipeline Westspur (« **réception à Alida** »), en vertu du paragraphe 239(1) et de l'article 34 de la LRCE;
- fixer des conditions justes et raisonnables pour la livraison à Alida et la réception à Alida, en vertu de l'article 226 de la LRCE, notamment :
 - le service selon des modalités qui ne font pas de distinction injuste et qui sont conformes au tarif publié de Kingston pour le pipeline Westspur;

- des droits justes et raisonnables pour la livraison et la réception à Alida, calculés d'une manière déterminée par la Commission.

ATTENDU QUE la Commission a sollicité des commentaires sur la demande et a établi un autre processus au moyen d'un calendrier des événements et de mises à jour procédurales;

ATTENDU QUE la Commission a tenu compte de l'ensemble de la preuve et des observations des parties;

ATTENDU QUE le pipeline Westspur est un oléoduc exploité par un transporteur public et que la Commission a jugé que l'obligation de Kingston à titre de transporteur public de Kingston s'étend au service demandé par Secure;

ATTENDU QUE la Commission a déterminé qu'il serait dans l'intérêt public que Kingston fournisse des installations adéquates et convenables pour des raccordements de livraison et de réception sur le pipeline Westspur, et qu'aucun fardeau injustifié ne sera imposé à Kingston;

IL EST ORDONNÉ CE QUI SUIT :

1. En vertu du paragraphe 239(1) de la LRCE, Kingston doit fournir des livraisons et accepter des réceptions à Alida par le pipeline Westspur.
2. En vertu du paragraphe 239(3) de la LRCE, Kingston doit fournir des installations adéquates et convenables pour relier le pipeline Westspur au terminal Alida de Secure sous forme des raccordements de livraison et de réception, aux conditions suivantes :
 - a. Dans les meilleurs délais après la date de la présente ordonnance, Kingston doit consulter Secure et déposer auprès de la Régie de l'énergie du Canada une demande visant des installations aux termes de l'article 214 de la LRCE pour la construction, le cas échéant, et l'exploitation des installations de raccordement nécessaires entre le terminal Alida de Secure et le terminal Alida de Kingston. Ces installations doivent être en mesure de transporter les volumes de pétrole brut proposés par Secure et la demande :
 - i. ne doit pas comprendre des installations ou de l'équipement servant à la mise en lots;
 - ii. doit comprendre un pipeline de livraison pour le transport de pétrole brut du terminal Alida de Kingston au terminal Alida de Secure;
 - iii. comprendre un pipeline d'inversion pour le transport de pétrole brut du terminal Alida de Secure au terminal Alida de Kingston;
 - iv. comprendre les installations et l'équipement nécessaires (p. ex., pompes, unités de transfert de propriété automatique louées, y compris les systèmes de surveillance de la pression de vapeur réelle et d'échantillonnage composite en ligne, les installations de lancement et de réception des racleurs, le système de détection des fuites, les vannes, les instruments et les systèmes de contrôle). Les installations et l'équipement conformes à la réglementation fédérale et provinciale applicables et leur capacité doivent être au moins équivalente à celles des installations et de

l'équipement déjà en place sur le pipeline Westspur pour la prestation de services semblables qui seraient jugés suffisants.

3. En vertu de l'article 226, la Commission ordonne à Kingston de déposer, dans les 30 jours suivant la date de la présente ordonnance, une version à jour du tarif de Westspur dans lequel figurera le terminal Alida de Secure comme points de réception et de livraison, ainsi que les droits exigibles à destination et en provenance du terminal Alida.
4. En vertu des articles 226 et 230 :
 - a. Les droits pour l'interconnexion entre le terminal Alida de Secure et le pipeline Westspur sont de 0,10 \$/m³.
 - b. Les droits de livraison au terminal Alida de Secure sont calculés comme la différence entre les droits depuis le point de réception en amont à Cromer, au Manitoba, et ceux du terminal Alida à Cromer, au Manitoba. Des droits d'interconnexion de 0,10 \$/m³ seront ajoutés à ce montant.
 - c. Les droits pour le transport du terminal Alida de Secure à Cromer, au Manitoba, doivent être ceux affichés d'Alida à Cromer. Des droits d'interconnexion de 0,10 \$/m³ seront ajoutés à ce montant.
5. En vertu des articles 32 à 34 et de l'article 226, dans les 60 jours suivant la date de la présente ordonnance, Kingston doit déposer auprès de la Régie des commentaires sur la question de savoir si elle devrait être réglementée en tant que société du groupe 1 ou du groupe 2.

Publié à Calgary, en Alberta, le 6 juillet 2021.

LA COMMISSION DE LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE DU CANADA

Le secrétaire de la Commission,

Jean-Denis Charlebois