



Office national de l'énergie

Motifs de décision

**Altamont Gas Transmission
Canada Limited**

GHW-1-92

Février 1993

**Installations
Question préalable de compétence**

Office national de l'énergie

Motifs de décision

relativement à

Altamont Gas Transmission Canada Limited

Demande du 26 juillet 1991 concernant des installations pipelinières servant au transport du gaz

Question préalable de compétence

GHW-1-92

Février 1993

© Ministre des Approvisionnements et services
Canada 1993

N° de cat. NE22-1/1993-4F
ISBN 0-662-98144-8

Ce rapport est publié séparément dans les deux
langues officielles.

Exemplaires disponibles sur demande auprès du:

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

En personne, au bureau de l'Office:

Bibliothèque
Rez-de-chaussée

Imprimé au Canada

© Minister of Supply and Services Canada 1993

Cat. No. NE22-1/1993-4E
ISBN 0-662-20401-8

This report is published separately in both official
languages.

Copies are available on request from:

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

For pick-up at the NEB office:

Library
Ground Floor

Printed in Canada

Table des matières

Abréviations	(iii)
Exposé et comparutions	(v)
1. Historique	1
1.1 La demande	1
1.2 La question préalable de compétence	1
1.3 L'instance GHW-1-92	3
2. Description du projet d'Altamont Canada	5
2.1 Conception des installations proposées d'Altamont Canada	5
2.2 Conception de la canalisation principale de Wild Horse proposée par NOVA	6
2.3 Comptage du gaz et transfert de responsabilité	6
2.4 Fonction de la canalisation principale de Wild Horse proposée par NOVA	6
2.5 Dates prévues de mise en service et état d'avancement de la canalisation principale de Wild Horse proposée par NOVA	7
2.6 Coordination des opérations de NOVA, d'Altamont Canada et d'Altamont (U.S.)	8
2.7 Volume et composition du gaz à transporter	9
2.8 Contrats de service de transport	9
3. Mémoires	10
3.1 Altamont Gas Transmission Canada Limited	10
3.2 Alberta Petroleum Marketing Commission	13
3.3 Industrial Gas Consumers Association of Alberta	14
3.4 La Compagnie des Pétroles Amoco Canada Limitée	14
3.5 TransGas Limited	15
3.6 Autres mémoires	15
4. Opinion de l'Office	16
4.1 La question en litige	16
4.2 Les critères de classification constitutionnelle	16
4.3 Critères appliqués à la canalisation d'Altamont Canada et à la canalisation principale de NOVA	20
4.3.1 Critère du lien matériel	20
4.3.2 Critère de l'élément fondamental, essentiel ou vital	21
4.4 Décision	24
5. Dispositif	26

6. Dissidence	27
6.1 Opinion dissidente de J.-G. Fredette	27
6.1.1 Le réseau canadien de gaz naturel	27
6.1.2 La question préalable de compétence	28
6.1.3 Le caractère constitutionnel de la canalisation principale de Wild Horse de NOVA	35
6.1.3.1 Critères visant à déterminer le caractère constitutionnel	35
6.1.3.2 Critère du lien matériel	36
6.1.3.3 Critère de l'élément fondamental, essentiel ou vital	41
6.2 Opinion dissidente de C. Bélanger	48

Figures

1-1	Emplacement des installations visées par la demande par rapport à certains autres gazoducs choisis	2
6-1	Gazoduc réglementés par l'Office national de l'énergie	31
6-2	Oléoducs et pipelines de produits pétroliers réglementés par l'Office national de l'énergie	32
6-3	Carte des installations du réseau de NOVA Corporation of Alberta	37

Abréviations

Altamont Canada ou la société	Altamont Gas Transmission Canada Limited
Altamont (U.S.)	Altamont Gas Transmission Company
ANG	Alberta Natural Gas Company Ltd
APMC	Alberta Petroleum Marketing Commission
ERCB	Energy Resources Conservation Board
IGCAA	Industrial Gas Consumers Association of Alberta
Kern River	Kern River Gas Transmission Company
km	kilomètre
Kootenay	Kootenay & Elk Railway Company
kPa	kilopascal(s)
lb/po ²	livres le pouce carré
Loi, la	<i>Loi sur l'Office national de l'énergie</i>
m ³	mètre(s) cube(s)
m ³ /j	mètres cubes par jour
mm	millimètre(s)
MPa	mégapascal
NOVA	NOVA Corporation of Alberta
Office, l'	Office national de l'énergie
Plan annuel 1993-1994	Plan annuel de 1993-1994 de NOVA Corporation of Alberta, division d'Alberta Gas Transmission, juin 1992
Roan	Roan Resources Ltd.
SDG&E	San Diego Gas & Electric Company
St. Clair	St. Clair Pipe Lines Ltd.

TransCanada PipeLines ou
TCPL

TransCanada PipeLines Limited

Union

Union Gas Limited

$10^6 \text{pi}^3/\text{j}$

million(s) de pieds cubes par jour

10^9pi^3

milliard(s) de pieds cubes

Exposé et comparutions

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

RELATIVEMENT À une question préalable de compétence soulevée par l'Office au sujet d'une demande présentée le 26 juillet 1991 par Altamont Gas Transmission Canada Limited, en vertu de l'article 58 de la Loi, en vue de la délivrance d'une ordonnance exemptant de l'application des articles 30, 31 et 33 de la Loi un gazoduc international que la société projette de construire dans le sud de l'Alberta, demande déposée auprès de l'Office sous le numéro de dossier 3400-A141-1; et

RELATIVEMENT AUX Instructions relatives à la procédure énoncées dans la version modifiée de l'ordonnance GHW-1-92.

INSTRUITE par voie de mémoires.

DEVANT

R. Priddle	membre président
J.-C. Fredette	membre
R.B. Horner, c.r.	membre
A.B. Gilmour	membre
A. Côté-Verhaaf	membre
C. Bélanger	membre
R. Illing	membre
K.W. Vollman	membre
R.L. Andrew	membre

COMPARUTIONS

Altamont Gas Transmission Canada Limited et Altamont Gas Transmission Company
Alberta Petroleum Marketing Commission
Association des consommateurs industriels de gaz
Industrial Gas Consumers Association of Alberta
La Compagnie des Pétroles Amoco Canada Limitée
Norcen Energy Resources Limited
San Diego Gas & Electric Company
Southern California Edison Company
TransGas Limited

Chapitre 1

Historique

1.1 La demande

Le 26 juillet 1991, Altamont Gas Transmission Canada Limited («Altamont Canada» ou «la société») a demandé à l'Office national de l'énergie («l'Office»), en vertu de l'article 58 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* («la Loi»), de délivrer une ordonnance exemptant de l'application des articles 30, 31 et 33 de la Loi un gazoduc international que la société projette de construire dans le sud de l'Alberta.

Les installations visées par la demande comprennent un tronçon de gazoduc de 300 m (980 pieds) de longueur et de 762 mm (30 pouces) de diamètre muni d'une vanne à l'extrémité amont, comme l'illustre la figure 1-1.¹ Le coût estimatif des installations s'élève à environ 287 000 \$. On trouve au chapitre 2 des présents motifs de décision une description plus complète des installations demandées.

Dans sa lettre de demande de renseignements du 25 octobre 1991, l'Office a demandé à Altamont Canada, entre autres, de fournir le détail complet des installations proposées de NOVA Corporation of Alberta («NOVA») qui s'étendraient en amont de Wild Horse jusqu'au point de raccordement avec la canalisation principale de NOVA déjà en place. Le chapitre 2 renferme ces renseignements détaillés.

1.2 La question préalable de compétence

Dans sa lettre du 15 avril 1992, l'Office a informé Altamont Canada qu'à la lumière des renseignements fournis par la société au sujet des installations proposées de NOVA et de leur lien avec les installations visées par la demande, il y avait lieu, selon lui, de se demander s'il était habilité à instruire la demande en vertu de l'article 58 de la Loi.²

Par conséquent, en vertu de la règle 14 de l'ébauche des *Règles de pratique et de procédure de l'ONÉ*, l'Office a ordonné dans sa lettre³ que soit soulevée pour son examen une question préalable de compétence. La question à trancher se lit comme suit :

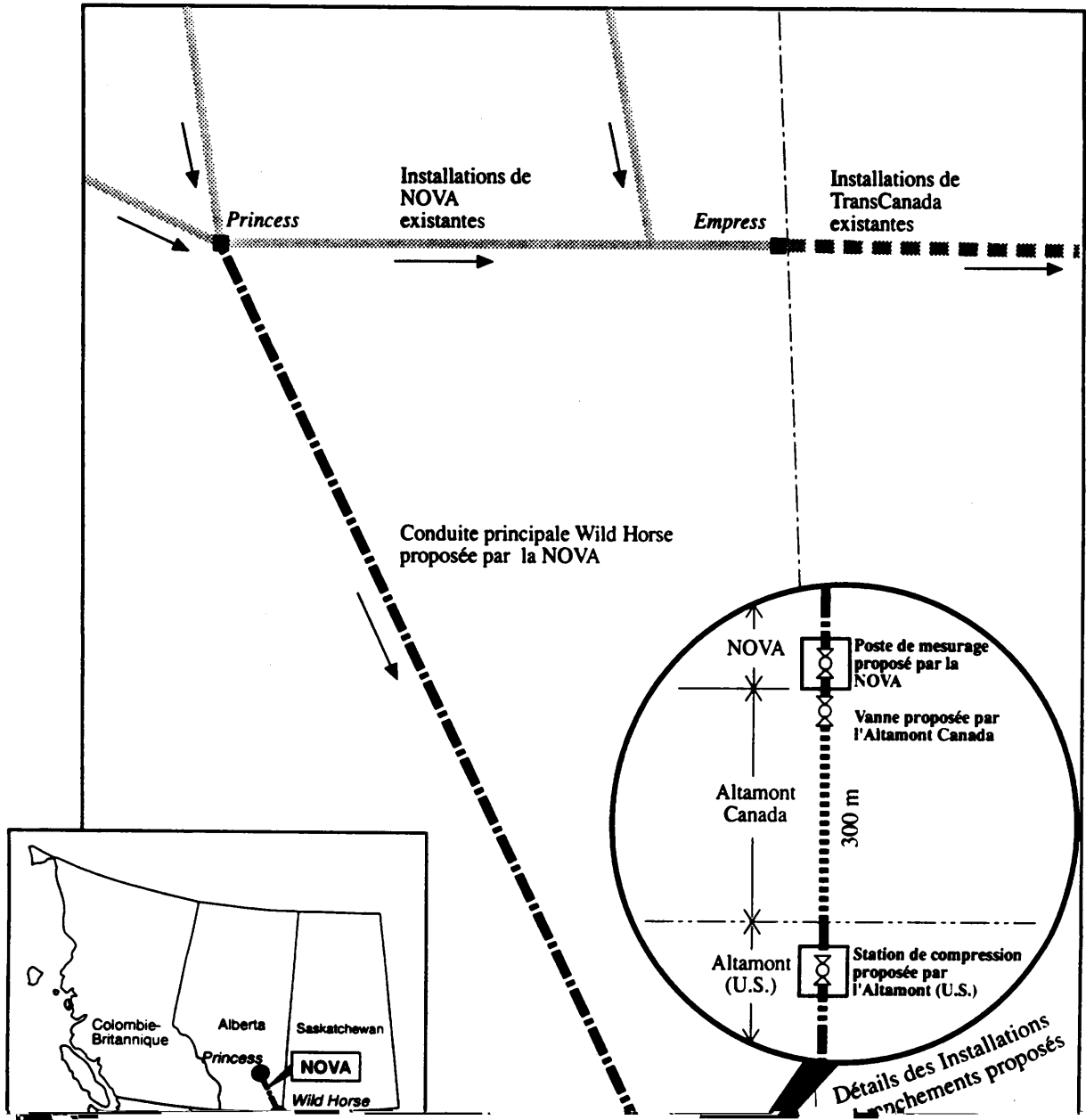
Est-ce que le pipeline proposé par le demandeur fait partie d'une entreprise extraprovinciale plus vaste qui relierait un point situé à proximité d'Empress Alberta) et un point de raccordement aux États-Unis, et dont toute la section canadienne relèverait de la compétence du Parlement suivant l'article 92(10)(a) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, compte tenu des facteurs suivants:

¹ La figure 1-1 n'est pas dessinée à l'échelle et est présentée à des fins d'illustration seulement.

² En vertu de l'article 58, l'Office peut soustraire les pipelines n'excédant pas 40 km de longueur à la nécessité pour une société d'obtenir un certificat d'utilité publique en vertu de l'article 52 avant, entre autres, de construire ou d'exploiter un pipeline.

³ Il est à noter que la lettre de l'Office datée le 15 avril 1992, a été envoyée à Altamont Canada dans la version anglaise seulement et n'a pas été traduite.

Figure 1 - 1
Emplacement des installations visées par la
demande par rapport à certains autres gazoducs



- a) **les canalisations de raccordement entre les pipelines de la NOVA Corporation of Alberta, de l'Altamont Gas Transmission Canada Limited et de l'Altamont Gas Transmission Company;**
- b) **l'exploitation des pipelines de la NOVA Corporation of Alberta et de l'Altamont Gas Transmission Canada Limited en tant que liaisons réservées, entièrement ou presque, à l'exportation d'un produit d'origine canadienne, et**
- c) **l'utilité de construire les pipelines de la NOVA Corporation of Alberta et de l'Amont Gas Transmission Canada Limited. (traduction littérale)**

Dans sa lettre, l'Office a également fait part de sa décision de tenir une audience par voie de mémoires afin d'instruire la question préalable de compétence, et il a indiqué son intention d'émettre des instructions relatives à la procédure à cet effet.

1.3 L'instance GHW-1-92

Le 25 juin 1992, l'Office a délivré l'ordonnance GHW-1-92 énonçant les Instructions relatives à la procédure pour l'audience par voie de mémoires qui serait tenue pour l'examen de la question préalable de compétence. En résumé, ces instructions donnaient à Altamont Canada et aux parties intéressées l'occasion de présenter des mémoires sur cette question.

Le libellé de la question préalable figurant dans l'ordonnance GHW-1-92 est différent de celui qu'on trouve ci-dessus. En effet, à la première ligne, on a remplacé le moi «entreprise» par «ouvrage».

Dans leur version originale, les Directives relatives à la procédure prévoyaient une date d'échéance commune pour la présentation des mémoires de la société et des parties intéressées. Dans une lettre adressée à l'Office le 13 juillet 1992, Altamont Canada a demandé que le calendrier de dépôt soit modifié de façon à lui permettre de déposer son mémoire deux semaines avant la date d'échéance pour les mémoires des parties intéressées, avec un droit de réplique. L'Office a accédé à la demande en délivrant l'ordonnance AO-1-GHW-1-92 le 22 juillet 1992.

En plus de modifier le calendrier de dépôt des mémoires, l'ordonnance AO-1-GHW-1-92 a permis de revoir plus à fond le libellé de la question préalable de compétence en tenant compte de la modification de l'emplacement du gazoduc d'amont que NOVA projette de construire et qui avait été soumis à l'étude de l'Office par Altamont Canada le 15 juillet 1992. Ce jour-là, Altamont Canada a déposé une version modifiée de sa réponse du 20 février 1992 à la demande de renseignements du 25 octobre 1991 de l'Office. Ce document révélait que NOVA projetait maintenant de construire son gazoduc d'amont, connu sous le nom de canalisation principale de Wild Horse, à partir de la région de Princess (Alberta), au lieu d'Empress (Alberta) tel qu'indiqué dans le projet initial. Cette modification des plans a été confirmée dans le plan annuel de 1993-1994 de NOVA, division d'Alberta Gas Transmission («Plan annuel de 1993-1994»), qui est daté de juin 1992 et dont un exemplaire a été également déposé auprès de l'Office par Altamont Canada le 15 juillet 1992.

Le libellé de la question préalable de compétence a été modifié et, à la deuxième ligne, on peut lire maintenant «Princess» au lieu de «Empress». Dans sa version finale, par conséquent, la question préalable de compétence, telle qu'elle a été communiquée à Altamont Canada et aux parties intéressées le 22 juillet 1992, se lit comme suit:

«Est-ce que le pipeline proposé par le demandeur fait partie d'un ouvrage extraprovincial plus vaste qui relierait un point situé à proximité de Princess (Alberta) et un point de raccordement aux États-Unis, et dont toute la section canadienne relèverait de la compétence du Parlement suivant l'article 92(10)(a) de la Loi constitutionnelle de 1867, compte tenu des facteurs suivants :

- a) **les canalisations de raccordement entre les pipelines de la NOVA Corporation of Alberta, de l'Altamont Gas Transmission Canada Limited et de l'Altamont Gas Transmission Company;**
- b) **l'exploitation des pipelines de la NOVA Corporation of Alberta et de l'Altamont Gas Transmission Canada Limited en tant que liaisons réservées, entièrement ou presque, à l'exportation d'un produit d'origine canadienne, et**
- c) **l'utilité de construire les pipelines de la NOVA Corporation of Alberta et de l'Altamont Gas Transmission Canada Limited.»**

Le 27 juillet 1992, Altamont Canada a déposé un mémoire sur la question préalable de compétence et, dans sa lettre d'accompagnement, elle a indiqué qu'Altamont Gas Transmission Company («Altamont (U.S.)») partageait son point de vue sur la question préalable de compétence et appuyait sans réserve le mémoire déposé. Sept parties intéressées ont déposé des mémoires avant le 13 août 1992, et Altamont a déposé sa réplique le 20 août 1992.

Le 15 septembre 1992, l'Office a fait parvenir une autre demande à Altamont Canada afin d'obtenir des renseignements supplémentaires sur le projet de construction d'une canalisation principale en amont de Wild Horse. Le 12 novembre 1992, l'Office a reçu la réponse de la société.

À la lumière de l'information fournie, l'Office a conclu que les parties devraient avoir la possibilité de soumettre des mémoires complémentaires à l'Office dans le but unique de commenter les faits révélés par Altamont Canada dans sa réponse du 12 novembre 1992, laquelle renfermait des éléments d'information nouveaux sur l'utilisation potentielle, par des producteurs albertains, de la canalisation principale de Wild Horse de NOVA. Les modalités de dépôt des mémoires complémentaires ont été énoncées dans l'ordonnance AO-2-GHW-1-92 du 27 novembre 1992.

Altamont Canada a déposé son mémoire complémentaire le 7 décembre 1992 tandis que ceux de trois parties intéressées ont été présentés le 18 décembre 1992, suivis de la réponse d'Altamont Canada le 4 janvier 1993.

Chapitre 2

Description du projet d'Altamont Canada

Dans ce chapitre, nous donnons une description du projet présenté par Altamont Canada à partir des renseignements figurant dans la demande et les réponses déposées auprès de l'Office par la société ainsi que dans le cadre de l'instance GHW-1-92.

2.1 Conception des installations proposées d'Altamont Canada

Comme nous l'avons indiqué à la section 1.1, les installations proposées comprendraient un tronçon de gazoduc de 300 m de longueur, tel qu'il est illustré à la figure 1-1.

Le gazoduc proposé serait lié à un réseau pipelinier devant servir à l'exportation de gaz canadien aux marchés destinés aux États-Unis, et surtout dans le sud de la Californie. La capacité de livraison du réseau serait de 20,8 millions de mètres cubes par jour ($736 \cdot 10^6 \text{ pi}^3/\text{j}$) à compter du 1^{er} novembre 1994.¹ Ce réseau serait composé des gazoducs de NOVA, d'Altamont Canada, d'Altamont (U.S.) et de Kern River Gas Transmission Company («Kern River»).

Altamont Canada a indiqué dans sa demande que le gazoduc projeté serait raccordé, à son extrémité amont, à un poste de mesurage et à un gazoduc adjacent que NOVA projette de construire. En aval, à la frontière de l'Alberta et du Montana près de Wild Horse Alberta), la ligne proposée par Altamont Canada serait raccordée à la ligne proposée par Altamont (U.S.) qui serait de 998 km (620 milles) de longueur et de diamètre correspondant, soit 762 mm (30 pouces). Le gazoduc d'Altamont (U.S.) serait relié, près d'Opal (Wyoming), au gazoduc déjà en place de Kern River qui s'étend jusqu'en Californie.

Dans sa demande, Altamont Canada a informé l'Office que ses installations pipelinières seraient conçues de façon à fonctionner à une pression de service maximale de 9 930 kPa (1 440 lb/po²). La conduite en acier présenterait les caractéristiques suivantes : diamètre de 762 mm (30 pouces), paroi de 9,8 mm (0,386 pouce) d'épaisseur, 483 MPa (70 000 lb/po²), catégorie II.

Altamont Canada ne prévoit pas devenir propriétaire d'installations de compression ou de comptage. Le réseau proposé d'Altamont (U.S.) comprendrait six stations de compression et des installations de mesurage.

Dans sa demande, Altamont Canada a également indiqué que ses installations projetées seraient conçues, construites et exploitées conformément aux dispositions du *Règlement sur les pipelines terrestres* et tout autres directives et codes pertinents, y compris la norme CAN/CSA-Z184-M86 intitulée «Réseaux de canalisations de gaz» et les normes CAN/CSA-Z245 sur le matériel.

¹ Dans la demande originale, la date de mise en service était le 1^{er} novembre 1993. Comme l'indiquent les documents déposés par la suite auprès de l'Office, la date prévue de mise en service est maintenant le 1^{er} novembre 1994.

2.2 Conception de la canalisation principale de Wild Horse proposée par NOVA

La canalisation principale dont NOVA projette la construction à Wild Horse s'étendrait d'un point de raccordement avec le réseau en place de NOVA dans la région de Princess en Alberta (LSD 12-18-20-11 W4M) à un point de raccordement avec le gazoduc qu'Altamont Canada veut construire près de Wild Horse en Alberta (LSD 05-05-01-02 W4M), ce qui représente une distance d'environ 217 km (135 milles). La canalisation principale de Wild Horse projetée par NOVA suivrait un itinéraire sud-est, comme le montre la figure 1-1.

La canalisation principale de Wild Horse serait conçue pour fonctionner à une pression de service maximale de 6 450 kPa (935 lb/po²). Les caractéristiques de la conduite en acier seraient les suivantes : diamètre de 1 067mm (42 pouces) de diamètre, paroi de 9,0 mm (0,354 pouce) d'épaisseur, qualité de 483 MPa (70 000 lb/po²) de calibre, et catégorie II. Altamont Canada a également indiqué que la canalisation principale répondrait à toutes les exigences pertinentes des normes CAN/CSA-Z184 et CAN/CSA-Z245.1.

La compression nécessaire au transport du gaz par la canalisation principale projetée serait fournie en amont sur le réseau en place de NOVA.

Les plans de NOVA prévoient aussi l'aménagement d'un poste de mesurage, qui sera appelé («poste de mesurage de Wild Horse» (traduction littérale), à l'extrémité aval de la canalisation principale de Wild Horse, au point de raccordement avec les installations proposées d'Altamont Canada.

Des vannes de sectionnement seraient installées à des intervalles d'environ 30 km (19 milles) le long de l'itinéraire proposé pour la canalisation principale de Wild Horse.

2.3 Comptage du gaz et transfert de responsabilité

Le transfert de responsabilité du gaz se ferait au point de raccordement des réseaux de NOVA et d'Altamont Canada, juste en aval du poste de mesurage de Wild Horse dont NOVA projette la construction.

Comme nous l'avons souligné précédemment, Altamont Canada ne prévoit pas aménager d'installations de comptage. Altamont (U.S.) possédera, par contre, ses propres installations de comptage au sud de la frontière internationale.

2.4 Fonction de la canalisation principale de Wild Horse proposée par NOVA

Dans sa lettre de demande de renseignements du 15 septembre 1992 adressée à Altamont Canada, l'Office a demandé, entre autres, des détails sur les utilisations prévues de la canalisation principale de Wild Horse proposée par NOVA ainsi qu'une liste des points prévus de réception et de livraison et les débits correspondants.

Dans sa réponse du 12 novembre 1992 ¹, Altamont Canada a affirmé que «l'information déposée confirme que la canalisation principale projetée sera pleinement intégrée au réseau intraprovincial de NOVA en Alberta et est susceptible de desservir des marchés provinciaux». En outre, la société a indiqué que «la vocation initiale prévue pour cette canalisation d'un diamètre nominal de 42 pouces est d'une part, le transport du gaz que NOVA a accepté de recevoir dans son réseau, en vertu de contrats, de la part d'expéditeurs et d'autre part, la livraison du gaz qu'elle a accepté par contrat de livrer en Alberta à ces expéditeurs, à la sortie du poste de mesurage que NOVA projette d'aménager au point de raccordement du réseau de NOVA et du réseau qui appartiendra à Altamont Canada».

Altamont Canada a ajouté «qu'il y a toujours eu un délai entre la construction d'un pipeline dans une région donnée et le raccordement d'une nouvelle source d'approvisionnement à ce pipeline». La société a souligné le fait que «la date d'échéance de présentation des demandes relatives aux nouvelles installations de raccordement, dont le volume sera inclus dans le plan d'aménagement de 1994-1995, était le 4 août 1992». Elle a ajouté «qu'étant donné que la construction de la canalisation principale d'un diamètre nominal de 42 pouces de Wild Horse a été retardée, NOVA devrait recevoir des demandes à l'égard d'un nouveau service de réception lié à la canalisation principale de Wild Horse d'ici le mois d'août 1993, et la canalisation devrait être mise en service au plus tard le 1^{er} novembre 1995». Altamont Canada conclut en disant «qu'il serait conforme à l'expérience passée de s'attendre à de nouvelles livraisons sur les marchés commerciaux et autres marchés locaux albertains ainsi qu'à la mise en valeur de nouvelles réserves dans la région».

En dernier lieu, Altamont Canada a joint à sa réponse une copie de la lettre adressée à NOVA par Roan Resources Ltd. («Roan») le 11 novembre 1992 et qui, selon la société, renferme «des renseignements nouveaux quant à l'existence d'approvisionnements en gaz dans le sud-est de l'Alberta qui profiteraient de la construction de la canalisation de Wild Horse par NOVA». Dans sa lettre, Roan estimait que les réserves inexploitées situées le long du corridor de la canalisation proposée qui pourraient être raccordées à cette dernière excédaient $100 \cdot 10^9 \text{ pi}^3$ ($2,8 \cdot 10^9 \text{ m}^3$). Roan s'est également dite intéressée à avoir un point de réception aménagé le long de la canalisation principale de Wild Horse, mais elle s'est gardée de présenter une demande officielle à cet égard «vu les incertitudes entourant l'examen actuel de la question de compétence par l'Office national de l'énergie».

2.5 Dates prévues de mise en service et état d'avancement de la canalisation principale de Wild Horse proposée par NOVA

Dans sa demande, Altamont Canada a indiqué que la construction de ses installations pipelinières proposées débuterait à l'été de 1993 parallèlement à l'agrandissement du réseau de NOVA, projet d'expansion clarifié par la suite pour inclure la canalisation principale de Wild Horse.

Dans la demande, la date prévue de mise en service des installations d'Altamont Canada était le 1^{er} novembre 1993 et, dans son plan annuel de 1993-1994, NOVA a indiqué que la même date de mise en service était visée pour sa canalisation principale de Wild Horse.

¹ Il est à noter que la réponse d'Altamont Canada, datée du 12 novembre 1992, a été envoyée à l'Office dans la version anglaise seulement et n'a pas été traduite. Conséquemment, les extraits fournis à la section 2.4 représentent des traductions littérales.

Le 31 juillet 1992, la Alberta Petroleum Marketing Commission («APMC») a soumis à l'Office un exemplaire d'une lettre datée aussi du 31 juillet 1992, que NOVA lui avait adressée et selon laquelle Altamont Canada avait informé récemment NOVA qu'il ne serait plus nécessaire de commencer les livraisons de gaz à Wild Horse le 1^{er} novembre 1993. En outre, NOVA a indiqué que pour cette raison, elle avait retiré de son plan annuel de 1993-1994 les installations de raccordement des réseaux Altamont et NOVA.

Dans une lettre adressée à l'Office le 5 août 1992, Altamont Canada a confirmé que la date prévue de mise en service des installations pipelinières projetées avait effectivement été reportée de douze mois, soit jusqu'au 1^{er} novembre 1994.

Dans une lettre adressée à l'Office le 12 novembre 1992, Altamont Canada a précisé qu'elle avait envoyé une lettre à NOVA le 24 juillet 1992 pour lui demander de mettre fin à tous les travaux alors en cours relativement à la canalisation principale de Wild Horse. De façon plus particulière, Altamont Canada a demandé à NOVA de retarder d'un an les travaux de planification, d'acquisition et de construction. Altamont Canada a également souligné que dans sa lettre du 30 juillet 1992, NOVA avait accédé à sa demande à condition que la société signe des modifications à certaines ententes visant divers projets, ce qu'Altamont a fait par la suite.

Pour respecter la date prévue de mise en service de la canalisation principale de Wild Horse, soit le 1^{er} novembre 1994, il faudrait que la société avise NOVA, au plus tard le 1^{er} avril 1993, de son intention de prendre les mesures voulues à cette fin.

Altamont Canada et NOVA travaillent de concert en fonction d'une date de mise en service commune. Altamont Canada a indiqué dans sa demande que ses installations projetées seraient construites de concert avec les installations connexes de NOVA.

2.6 Coordination des opérations de NOVA, d'Altamont Canada et d'Altamont (U.S.)

Dans sa lettre de demande de renseignements du 25 octobre 1991, l'Office a demandé à Altamont Canada, entre autres, de lui fournir le détail de toute entente conclue avec NOVA et Altamont (U.S.) aux fins de l'exploitation et de la maintenance des installations projetées par Altamont Canada.

Dans sa réponse du 20 février 1992, Altamont Canada a indiqué qu'elle n'avait conclu aucune entente semblable avec NOVA et que ses installations seraient exploitées indépendamment du réseau de NOVA. Elle a indiqué également qu'en pratique, les installations seraient exploitées dans le cadre du réseau global d'Altamont de la même façon que les prolongements, en Alberta, des réseaux des sociétés Alberta Natural Gas Company Ltd., TransCanada PipeLines Limited («TransCanada PipeLines») et Westcoast Energy Inc., qui sont raccordés au réseau de NOVA, sont exploités dans le cadre de ces réseaux respectifs.

Altamont Canada a ajouté que la coordination de la conception, de la construction et de l'exploitation de pipelines de raccordement des réseaux d'Altamont Canada et de NOVA se fera conformément aux règles de l'art de l'industrie là où des gazoducs d'aval et d'amont se rejoignent pour permettre l'acheminement du gaz, du gisement au marché. La société a souligné ensuite qu'elle avait envisagé

la possibilité de recourir à un exploitant commun pour les gazoducs d'Altamont Canada et d'Altamont (U.S.), soit Altamont Service Corporation, une filiale à part entière de Tenneco Gas.

2.7 Volume et composition du gaz à transporter

Dans sa demande, Altamont Canada a indiqué que la capacité maximale de livraison de son gazoduc serait de $20,8 \cdot 10^3 \text{ m}^3/\text{j}$ ($736 \cdot 10^6 \text{ pi}^3/\text{j}$) dans des conditions estivales, en tenant pour acquis que la température d'écoulement serait de $15,60 \text{ C}$ (600 F) et la densité, de $0,577$.

Dans sa réponse du 12 novembre 1992 à la demande de renseignements de l'Office du 15 septembre 1992, Altamont Canada a indiqué, entre autres, que la canalisation principale de Wild Horse projetée par NOVA a été conçue de manière à livrer du gaz naturel provenant de régions qui ont toujours produit du gaz pauvre. Altamont Canada a également signalé que NOVA s'attend à ce que la composition du gaz livré à la société se compare, dans des conditions d'exploitation normales, à celle du gaz sortant des usines de chevauchement d'Empress. Le gaz en question sortirait des embranchements du Nord-Est et de Medicine Hat du réseau de NOVA.

2.8 Contrats de service de transport

Dans le cadre de sa réponse du 20 février 1992 à la demande de renseignements de l'Office du 25 octobre 1991, Altamont Canada a informé l'Office que les expéditeurs empruntant son gazoduc signeraient des contrats avec NOVA en vue du transport du gaz d'un point quelconque situé en Alberta jusqu'au point de raccordement des réseaux de NOVA et d'Altamont Canada. Les expéditeurs passeraient également des contrats avec Altamont (U.S.) pour le transport du gaz aux États-Unis, à partir de la frontière internationale. En ce qui a trait à la canalisation d'Altamont Canada, Altamont (U.S.) signerait des contrats de transport avec Altamont Canada, au nom de ses propres expéditeurs.

Chapitre 3

Mémoires

L'Office a reçu des mémoires au sujet de la question préalable de compétence qu'il a soulevée. Des mémoires complémentaires ont également été déposés auprès de l'Office, à la demande de celui-ci, après la réponse d'Altamont Canada à la demande de renseignements du 15 septembre 1992 émise par l'Office. Le contenu de ces mémoires est résumé ci-après.

3.1 Altamont Gas Transmission Canada Limited

M. Schultz, avocat d'Altamont Canada, a déposé auprès de l'Office, le 27 juillet 1992, un mémoire complet et détaillé expliquant la position de la société, à savoir que l'Office est habilité à instruire sa demande en vertu de l'article 58 de la Loi. Il souligne qu'Altamont (U.S.) appuie sans réserve le mémoire présenté par Altamont Canada.

Dans ce mémoire, M. Schultz analyse l'histoire récente de la réglementation des pipelines au Canada, et il examine ce qu'il qualifie de «règle de restriction qui a régi l'exercice de la compétence du gouvernement fédéral à l'égard des gazoducs» (traduction littérale). À ce propos, il fait état de la décision de la Commission canadienne des transports dans l'affaire de TransCanada PipeLines¹ ainsi que des points de vue exprimés dans le premier rapport de la *Commission royale d'enquête sur l'énergie* (octobre 1958)², connu sous le nom de *Rapport de la Commission royale d'enquête Borden*.

L'auteur invoque des interprétations politiques possibles de la compétence fédérale qui ont été faites dans les années 50.

Dans un chapitre subséquent, l'avocat analyse les principes pertinents de la compétence constitutionnelle, et il invoque le jugement de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Northern Telecom Ltée et autre c. Syndicat des travailleurs en communication du Canada et autre*³ («l'arrêt *Northern Telecom*») pour appuyer son affirmation selon laquelle la compétence fédérale existe par dérogation au principe de la compétence exclusive des provinces. Il fait valoir que cet arrêt est l'autorité pour la proposition que c'est la partie qui prétend que le gouvernement fédéral a compétence en la matière qui doit supporter le fardeau de la preuve.

L'avocat d'Altamont Canada soutient que l'existence d'un simple lien physique ou matériel entre un ouvrage local et un ouvrage extraprovincial ne permet en soi de conclure à la compétence fédérale, pas

¹ La Commission a autorisé la construction du gazoduc de TransCanada PipeLines à partir d'un point situé juste à l'ouest de la frontière de l'Alberta et de la Saskatchewan. Dans une demande antérieure, que l'Office n'a pas instruite, les canalisations de collecte et de transport en Alberta étaient incluses.

² L'avocat a invoqué notamment le paragraphe 31 du chapitre 2 du Rapport de la Commission royale Borden qui se lit comme suit :

«31. Commission n'est pas sans savoir qu'en réglementant les sociétés interprovinciales de transport du pétrole et du gaz par pipe-line, il pourra se poser des problèmes relatifs, à la compétence du Parlement du Canada vis-à-vis la compétence des législatures provinciales respectives.

Dans la mesure où les provinces du Canada intéressées ont adopté des mesures appropriées pour la conservation et la production rationnelle dans leurs limites respectives, la Commission estime qu'il devrait être possible pour le Parlement du Canada, par l'intermédiaire de la Commission des transports, de limiter l'exercice de sa compétence en matière de pipe-lines de gaz et de pétrole, de manière à ce qu'elle ne s'étende pas à des domaines qui peuvent être régis adéquatement par la réglementation et le contrôle des provinces. Plus précisément, la Commission ne croit pas que la Commission des transports ait à exercer sa compétence à l'égard des réseaux collecteurs reliés aux canalisations interprovinciales. Toutefois, nous ne sommes pas sans savoir que si cette compétence appartient de droit au Parlement du Canada, il pourrait être nécessaire, plus tard, pour la Commission des transports de l'exercer en vue de s'assurer que son autorité de réglementation est effective. Ce qui importe, c'est que si le consommateur de pétrole et de gaz au Canada doit profiter d'un prix raisonnable, les prix à l'endroit de production dans les diverses provinces et les frais de transmission doivent demeurer raisonnables.

Certaines des provinces du Canada ont déjà adopté des lois et établi des services administratifs à l'égard de la conservation et de la production. Dans la mesure où les lois et les services des provinces ne nuisent pas à l'efficacité de l'autorité de réglementation du Parlement du Canada en ce qui concerne les sociétés interprovinciales et internationales de transport du gaz et du pétrole par pipe-line, la Commission estime que l'exercice de la compétence du Parlement du Canada peut être limité en conséquence.»

³ [1983] 1 R.C.S. 733, p.779.

plus qu'un arrangement commercial avantageux pour les deux parties. Il affirme aussi que des ouvrages ne sont pas des éléments isolés mais dépendent plutôt de la nature de l'entreprise dans laquelle ils sont utilisés. À l'appui de cette dernière proposition, il invoque l'arrêt *Township of Flamborough v. NEB et al.*¹

Voici les points saillants du mémoire présenté par Altamont Canada qui militent en faveur de la compétence provinciale à l'égard de la canalisation principale de Wild Horse :

- La canalisation principale de Wild Horse sera entièrement intégrée au réseau pipelinier albertain de NOVA et raccordée à des embranchements de NOVA déjà en place dans la région de Medicine Hat, de sorte que son fonctionnement sera intégré à celui du réseau de NOVA. Par conséquent, la canalisation principale de Wild Horse est un prolongement du réseau intraprovincial de NOVA et elle est de même nature que les autres conduites de ce réseau.
- Rien en saurait distinguer la canalisation d'Altamont Canada des autres pipelines réglementés par le gouvernement fédéral qui sont raccordés au réseau de NOVA.
- L'existence d'un lien matériel entre deux pipelines n'est pas un facteur déterminant de la classification constitutionnelle, et il faut que le deuxième pipeline soit parfaitement intégré au pipeline fédéral pour qu'on puisse conclure qu'il est de compétence fédérale.
- NOVA existe en qualité d'instrument de la politique gouvernementale albertaine en matière de contrôle des ressources naturelles provinciales, et c'est commettre une erreur fondamentale que d'examiner la question de compétence uniquement en fonction de l'alinéa 92(10)(a) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.
- Il est fondamentalement injuste de la part de l'Office de soulever une question préalable de compétence car il déroge ainsi à une pratique établie depuis longtemps et fait de la demande d'Altamont Canada une cause-précédent.

L'avocat de la société conclut son mémoire en faisant valoir ce qui suit :

L'interprétation de la Constitution n'est pas un exercice inanimé ou mécanique. Les phrases et les mots particuliers d'une partie des *Lois constitutionnelles de 1867 et 1982* doivent être interprétés en fonction de l'équilibre des pouvoirs fédéraux et provinciaux que vise la Constitution. En procédant autrement, on risque de détruire cet équilibre constitutionnel puisque les questions de compétence fédérale seraient presqu'immuables. (traduction littérale)

Dans la réponse d'Altamont Canada datée du 20 août 1992, l'avocat de la société soutient ce qui suit :

- Aucune partie n'a prétendu qu'on devrait répondre par l'affirmative à la question soulevée par l'Office.
- Aucune partie n'a contesté les faits présentés par Altamont Canada.

¹ [1985], 55 N.R. 95 (C.A.F.); 58 N.R. 79 (C.S.C.) (autorisation d'interjeter appel refusée)

- Le fardeau de la preuve repose sur celui qui cherche à invoquer l'alinéa 92(10)(a) de la *Loi constitutionnelle de 1867* pour établir les faits constitutionnels nécessaires. Si cette démonstration n'est pas faite, il s'agit d'une compétence provinciale exclusive et ce, parce que la compétence provinciale est la règle tandis que la compétence fédérale est l'exception.
- Les faits démontrent que le gazoduc dont Altamont Canada projette la construction fera partie d'un réseau extraprovincial, à savoir le projet Altamont, et que la canalisation principale de Wild Horse proposée par NOVA fera partie d'un gazoduc intraprovincial, le réseau de NOVA.
- La position de la Southern California Edison Company ¹ n'est pas fondée en droit. (traduction littérale)

Dans son mémoire complémentaire daté du 7 décembre 1992, Altamont Canada affirme qu'elle n'a pas d'autre plaidoyer et que :

Les faits divulgués dans les plus récentes réponses aux demandes de renseignements de l'Office confirment la position que la société avait déjà prise devant l'Office et sont entièrement conformes à cette position. (traduction littérale)

Récemment, dans sa lettre du 4 janvier 1993, l'avocat d'Altamont Canada affirme ce qui suit :

Altamont Canada n'a pas d'autre mémoire à présenter en réponse. Aucune partie n'a prétendu que la compétence fédérale devrait être étendue à la canalisation principale que NOVA projette de construire. Il n'y a donc rien à répondre. (traduction littérale)

3.2 Alberta Petroleum Marketing Commission

L'APMC a présenté également un mémoire complet par l'intermédiaire de son avocate, M^{me} Moreland, qui analyse les faits, la politique et la loi dans le cadre de la question préalable de compétence. Au sujet de la compétence, l'APMC invoque l'arrêt *Travailleurs unis des transports et autres c. Central Western Railway Corporation* ² («l'arrêt *Central Western*»), notamment en ce qui touche le critère de l'intégration fonctionnelle pour déterminer la classification constitutionnelle. L'APMC invite l'Office à adopter la même démarche que la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Central Western*, et elle indique que la canalisation principale de Wild Horse remplirait une fonction différente de celle de la canalisation d'Altamont Canada pour les raisons suivantes :

L'embranchement [canalisation principale de Wild Horse] recevrait et livrerait du gaz naturel dans les limites de la province de l'Alberta, et il fera partie du réseau pipelinier intégré de NOVA tandis que les installations d'Altamont Canada recevront simplement du gaz qui sera transporté jusqu'à la frontière internationale pour être finalement livré à Altamont et à Kern River. (traduction littérale)

¹ Voir la page 15.

² [1990] 3 R.C. S. p. 1112.

Dans son mémoire, l'APMC invoque l'arrêt *Alberta Government Telephones c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et Télécommunications CNCP*¹ («l'arrêt AGT»), un arrêt dans lequel la Cour suprême du Canada décrète que la compagnie téléphonique albertaine relève de la compétence du gouvernement fédéral, mais elle fait une distinction en alléguant que, dans la pratique, les télécommunications se comparent difficilement à des ouvrages et des entreprises de chemin de fer ou à des installations pipelinières. L'APMC affirme aussi ce qui suit :

... l'embranchement [sic] est nettement un ouvrage local formant une partie de l'entreprise locale de NOVA. Il fera partie du réseau intégré de collecte et de distribution de NOVA, est susceptible d'être utilisé à des fins interprovinciales et est situé entièrement en Alberta. Il n'appartient pas au réseau d'Altamont Canada, et les réseaux d'Altamont Canada et de NOVA sont exploités et contrôlés indépendamment l'un de l'autre sauf en ce qui a trait à la coordination, phénomène commun à tous les gazoducs et nécessaire pour assurer des livraisons efficaces d'un réseau à un autre. (traduction littérale)

Dans son mémoire complémentaire, l'APMC affirme que les faits divulgués par Altamont Canada, dans sa réponse à la demande de renseignements de l'Office du 15 septembre 1992, appuient la position adoptée par l'APMC dans son mémoire initial. Dans celui-ci, l'APMC fait valoir que la fonction de la canalisation principale de Wild Horse ne diffère pas de celle des autres installations de NOVA. Elle affirme qu'on devrait répondre par la négative à la question préalable de compétence.

3.3 Industrial Gas Consumers Association of Alberta

La Industrial Gas Consumers Association of Alberta («IGCAA») a déposé un mémoire par l'intermédiaire de son avocat, M. Ward. Elle appuie la position adoptée par Altamont Canada au sujet de la question préalable de compétence et, en conclusion, elle fait valoir ce qui suit :

- (a) La canalisation d'Altamont Canada fait partie d'un ouvrage ... s'étendant au-delà des limites de la province. C'est un pipeline au sens de la Loi et, par conséquent, il relève de la compétence de l'Office;
- (b) les installations existantes et proposées de NOVA en amont de la canalisation d'Altamont Canada sont distinctes de l'«ouvrage», font partie «d'un ouvrage et d'une entreprise de nature locale», au sens de l'alinéa 92(10)(a) de la *Loi constitutionnelle de 1867* [sic], qui sont situés entièrement en Alberta. Par conséquent, ces installations sont du ressort de la province et ne relèvent pas du Parlement. (traduction littérale)

3.4 La Compagnie des Pétroles Amoco Canada Limitée

La Compagnie des Pétroles Amoco Canada Limitée a déposé une lettre dans laquelle elle informe l'Office du fait qu'elle appuie sans réserve le mémoire d'Altamont Canada.

¹ [1989] 2 R.C.S. 225, [1989] 5 W.W.R. 385.

3.5 TransGas Limited

Dans sa lettre à l'appui du mémoire d'Altamont Canada, TransGas Limited a fait les commentaires suivants:

La canalisation principale projetée de Wild Horse est un prolongement du réseau intraprovincial de NOVA déjà en place et, par conséquent, on ne saurait la distinguer des autres conduites de NOVA situées en Alberta. La canalisation principale de Wild Horse fera partie intégrante du réseau pipelinier intraprovincial de NOVA. Par conséquent, en vertu de l'article 2 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, nous sommes d'avis que la canalisation principale proposée ne devrait pas relever de la compétence fédérale. (traduction littérale)

3.6 Autres mémoires

L'Association des consommateurs industriels de gaz a déposé une lettre dans laquelle elle affirme qu'elle ne fera aucun commentaire sur la question de compétence. De même, les sociétés Norcen Energy Resources Limited et San Diego Gas and Electric Company ont déposé des lettres ne renfermant aucun commentaire sur cette question.

En dernier lieu, la Southern California Edison Company, par l'intermédiaire de son avocat, M. Keough, a déposé un mémoire dans lequel elle indique que le mémoire d'Altamont Canada porte sur des questions débordant le cadre de l'instance en cours, et elle déclare ce qui suit :

La société Edison juge que le mémoire d'Altamont Canada n'a aucune pertinence dans le cadre de cette instance car les parties intéressées ont décidé de leur intervention en fonction des directives de l'Office et non en fonction de la façon dont Altamont Canada aimerait que l'instance soit menée. Elle demande que l'Office décrète expressément que les questions soulevées dans le mémoire présenté par Altamont Canada, qui débordent le cadre de la question posée à l'origine par l'Office, soient retirées du dossier de l'instance. De même, si une partie intéressée commentait le mémoire d'Altamont Canada portant sur un éventail de questions, les parties non pertinentes de ces mémoires devraient être supprimées du dossier. En dernier lieu, Edison demande que l'Office invite Altamont Canada à limiter ses commentaires de réponse à la stricte question posée par l'Office dans son ordonnance d'audience. (traduction littérale)

Chapitre 4

Opinion de l'Office

4.1 La question en litige

La question préalable que l'Office doit trancher avant d'instruire la demande présentée par Altamont Canada est la classification constitutionnelle appropriée d'un pipeline qui, une fois construit, s'étendra sur environ 217 km à partir de Princess dans la province de l'Alberta et jusqu'à la frontière internationale avec les États-Unis d'Amérique. Altamont Canada a demandé à l'Office, en vertu de l'alinéa 58(1)(a) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, de soustraire à certaines dispositions de la Loi son projet de construction d'un tronçon de gazoduc de 300 m la («canalisation d'Altamont Canada») qui relierait la frontière internationale et un point de raccordement avec une autre canalisation qui serait construite par NOVA à partir de Princess, en Alberta («canalisation principale de Wild Horse»). Le point capital à la question préalable de compétence soulevée par l'Office consiste à savoir si la canalisation d'Altamont Canada peut faire l'objet d'une ordonnance d'exemption en vertu de l'alinéa 58(1)(a) de la Loi ou si elle doit, au même titre que la canalisation principale de Wild Horse, faire partie d'une demande en vertu de l'article 52, du fait que les canalisations projetées constituent, en pratique, un seul ouvrage fédéral reliant la province de l'Alberta et les États-Unis d'Amérique.

L'alinéa 58(1)(a) de la Loi stipule ce qui suit :

“58.(1) L'Office peut, par ordonnance, soustraire totalement ou partiellement à l'application des articles 29 à 33 et 47 :

- (a) les pipelines ou embranchements ou extensions de ceux-ci, ne dépassant pas quarante kilomètres de long.”

4.2 Les critères de classification constitutionnelle

La compétence fédérale en matière de pipelines est fondée sur les exceptions aux pouvoirs provinciaux énumérés à l'alinéa 92(10)(a) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Les matières qui constituent des exceptions sont de ressort fédéral en vertu du paragraphe 91(29) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Par conséquent, le gouvernement fédéral détient le pouvoir exclusif de faire des lois dans les matières suivantes :

“Lignes de bateaux à vapeur ou autres bâtiments, chemins de fer, canaux, télégraphes et autres travaux et entreprises reliant la province à une autre ou à d'autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites de la province”

Même si les pipelines ne sont pas expressément mentionnés à l'alinéa 92(10)(a), il fut décidé qu'ils font partie des «autres ouvrages et entreprises». ¹ (traduction littérale)

¹ *Campbell-Bennett Ltd. v. Comstock Midwestern Ltd. et al*, [1954] R.C.S. 207, [1954] 3 D.L.R. 481 (C.S.C.), [1953] 3 D.L.R. 594 (B.C.C.A.)

Lorsqu'on doit déterminer la nature constitutionnelle d'une entreprise ou d'un ouvrage particuliers, l'opinion du juge en chef Dickson exprimée dans l'arrêt récent *Central Western* [pages 1124 et 1125] est instructive :

“Il y a deux façons dont *Central Western* peut être considérée comme relevant de la compétence fédérale ... Premièrement, on peut considérer qu'il s'agit d'un chemin de fer interprovincial qui tombe en conséquence dans le champ d'application de l'al. 92(10)(a) de la *Loi constitutionnelle de 1867* à titre d'ouvrage ou d'entreprise de compétence fédérale. Deuxièmement, si l'on peut à bon droit voir l'appelante comme faisant partie intégrante d'un ouvrage ou d'une entreprise à caractère fédéral qui existe déjà, elle relève de la compétence fédérale suivant l'alinéa 92(10)(a). Par souci de clarté, je tiens à préciser que ces deux approches, en dépit de leur connexité, sont distinctes l'une de l'autre. Dans le premier cas, il s'agit surtout de déterminer si le chemin de fer constitue en lui-même un ouvrage ou une entreprise de compétence fédérale. Dans le second cas, cependant, la compétence tient à une conclusion que la réglementation de la matière en question fait partie intégrante d'une entreprise fédérale principale”

Il a également laissé entendre [page 1119] que «Or, pour répondre à la question de compétence, on doit examiner la nature matérielle et opérationnelle du chemin de fer». La démarche adoptée par le juge en chef Dickson, qui est fondée sur la jurisprudence qui existait alors, tient pour acquis que la classification constitutionnelle est déterminée à l'aide de deux critères. Le premier critère peut être qualifié de «critère du lien matériel» et le deuxième, de «critère de l'élément fondamental, essentiel ou vital».

En ce qui a trait au critère du lien matériel, l'Office aura sans conteste compétence sur un pipeline si ce dernier relie une province à une autre, ou encore une province à un pays étranger. Cependant, le seul lien matériel d'une canalisation apparemment de ressort provincial avec une canalisation de compétence fédérale ne permet pas de conclure que les deux canalisations relèvent du gouvernement fédéral. Dans l'arrêt *Central Western*, le juge en chef Dickson examine ce dernier point dans le contexte des lignes de chemin de fer et déclare ce qui suit [page 1129]:

“De par leur nature, les chemins de fer forment un réseau qui s'étend au-delà des frontières provinciales et nationales. Cela étant, des chemins de fer purement locaux peuvent fort bien «toucher», directement ou indirectement, un ouvrage ou une entreprise assujettis à une réglementation fédérale. Ce seul fait ne peut toutefois pas raisonnablement suffire pour faire du chemin de fer local un ouvrage ou une entreprise à caractère interprovincial au sens de l'al. 92(10)(a) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. En outre, si le lien matériel entre les voies ferrées constituait un fondement

suffisant pour la compétence fédérale, il serait difficile de concevoir un chemin de fer qui pourrait être de nature provinciale, étant donné que la plupart des voies ferrées situées dans les limites d'une province se raccordent quelque part à des voies interprovinciales.”¹

L'avocat représentant Altamont Canada a invoqué l'arrêt *Kootenay and Elk Railway Company et Burlington Northern Inc. c. La Compagnie du chemin de fer Canadien du Pacifique*² («l'arrêt *Kootenay*»), à l'appui de son argument selon lequel une province peut autoriser la construction d'un ouvrage qui est entièrement situé dans les limites de la province. Même si un gouvernement provincial peut être habilité à autoriser la construction d'un ouvrage situé dans les limites de la province, cela ne vide pas la question. En effet, le gouvernement fédéral peut néanmoins intervenir si l'ouvrage provincial constitue un élément vital et essentiel d'un ouvrage ou d'une entreprise de ressort fédéral ou s'il fait partie intégrante de cet ouvrage ou de cette entreprise, car ce critère a été établi dans la jurisprudence visant l'alinéa 92(10)(a) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. C'est là essentiellement une conclusion de fait.³

Comme il a été souligné précédemment, il faut examiner la nature matérielle et opérationnelle du pipeline.⁴ À titre d'exemple explicite d'intégration, on peut mentionner le cas où l'ouvrage fédéral contrôle les opérations de l'ouvrage provincial. Dans l'arrêt *Luscar Collieries Ltd. v. McDonald et al*⁵ («l'arrêt *Luscar*»), le Comité judiciaire du Conseil privé a conclu qu'un chemin de fer autorisé par un organisme provincial et situé dans les limites d'une province pourrait être assujéti à la réglementation fédérale si un chemin de fer de ressort fédéral en assumait le contrôle opérationnel en vertu d'un accord d'exploitation. De même, la voie provinciale pourrait être considérée comme faisant partie d'un réseau continu de chemins de fer exploités de concert.

Dans le renvoi *Office national de l'énergie (Re)*⁶ («l'arrêt *Cyanamid*»), la Cour d'appel fédérale a examiné la question du contrôle dans le cas d'un pipeline, et elle a jugé qu'en dépit du lien matériel entre une canalisation projetée apparemment provinciale appartenant à Cyanamid Canada Limited et un gazoduc existant de TransCanada PipeLines, le contrôle très restreint que cette dernière exercerait sur le pipeline projeté ne permettait pas de conclure que le pipeline projeté relèverait de la compétence du gouvernement fédéral. La distinction clé dans ce cas particulier est le fait que le pipeline projeté n'était

¹ Voir aussi les arrêts *City of Montreal v. Montreal Street Railway Co.*, [1912] A.C. 333 (P.C.); *British-Columbia Electric Railway Company v. Canadian National Railway Company et al*, [1932] R.C.S. 161; [1932], 2 D.L.R. 728 (sub. nom. *North Fraser Harbour Commissioners v. British Columbia Electric Railway Company* 39 C.R.C. 215); *Travailleurs unis des transports et autres c. Central Western Railway Corporation* [1990] 3 R.C.S..

² [1974] R.C.S. 955.

³ Juge en chef Dickson dans l'arrêt *AGT, W.W.R.* p. 410. Voir aussi l'opinion du juge Mahoney dans l'arrêt *Dome Petroleum Ltd. v. National Energy Board* [1987], 73 N.R. 135, p. 138.

⁴ Juge en chef Dickson dans l'arrêt *Central Western*, p. 1119.

⁵ [1927] 4 D.L.R. 85 (P.C.).

⁶ [1988] 2 C.F. 196.

pas nécessaire à l'exploitation du réseau de TransCanada PipeLines, la société de transport interprovincial. Le juge MacGuigan a laissé entendre [page 610] que si TransCanada PipeLines avait signé un accord visant l'exploitation du pipeline projeté, ce dernier aurait été de compétence fédérale si l'on se fonde sur l'arrêt *Luscar*.

Les cours ont également examiné s'il existe un lien logique entre un ouvrage ou une entreprise à caractère fédéral et un ouvrage ou une entreprise apparemment de nature provinciale. Dans l'arrêt *Construction Moncalm Inc. c. Commission du salaire minimum et autres*¹, le juge Beetz a donné des lignes directrices concernant l'analyse des activités d'un ouvrage ou d'une entreprise quand il a affirmé ce qui suit [page 769]:

“La question de savoir si une entreprise, un service ou une affaire relève de la compétence fédérale dépend de la nature de l'exploitation... pour déterminer la nature de l'exploitation, il faut considérer les activités normales ou habituelles de l'affaire en tant qu'«entreprise active»... sans tenir compte des facteurs exceptionnels ou occasionnels; autrement, la Constitution ne pourrait être appliquée de façon continue et régulière.”

Suivant cette hypothèse, il y a lieu d'analyser la nature de l'exploitation ou l'«objet» de l'ouvrage ou de l'entreprise. La propriété, cependant, n'est pas un facteur décisif, mais l'incidence que la propriété ou un transfert de propriété pourrait avoir sur le fonctionnement de la canalisation peut constituer un facteur important.²

Dans l'arrêt *AGT*, la Cour suprême du Canada a jugé qu'une compagnie téléphonique appartenant à une Couronne provinciale relevait de la compétence du gouvernement fédéral. Les faits ont révélé que cette compagnie, qui avait d'abord été exploitée en tant qu'ouvrage ou entreprise à caractère intraprovincial, avait changé au fil des ans. En effet, elle était maintenant en mesure de fournir, et elle fournissait, des services de télécommunication non seulement dans les limites d'une seule province, mais aussi au-delà de ces limites et même à l'extérieur du Canada. Le juge en chef Dickson a déclaré que «...l'AGT elle même exploite une entreprise interprovinciale et qu'elle le fait principalement grâce à des contrats bilatéraux, à son île au sein de Télécom Canada et au raccordement de son système aux frontières de l'Alberta».³

En outre, dans l'arrêt *Central Western*, le juge en chef Dickson a affirmé que «si les deux entreprises se livrent simultanément et conjointement à certaines activités, il peut y avoir intégration fonctionnelle». Cependant, il a jugé que dans l'instance, il n'y avait pas d'intégration fonctionnelle parce que l'interaction entre Central Western et la Canadian National Railway n'était qu'occasionnelle (c'est-à-dire que ce n'est qu'au moment du transfert des wagons que les deux sociétés coordonnaient leurs activités), et il a conclu que «ce transfert peut être considéré comme un lien établi à la fin du

¹ [1979] 1 R.C.S. 754; 25 N.R. 1. Voir aussi les arrêts *Northern Telecom Limitée c. Les Travailleurs en communication du Canada et autres (n° 1)*, [1980] 1 R.C.S. 115; *Northern Telecom Limitée et autre c. Syndicat des travailleurs en communication du Canada et autre* [1983] 1 R.C.S. 733.

² Juge en chef Dickson dans l'arrêt *Central Western*, p. 1131.

³ Arrêt *AGT*, p. 263.

processus de transport local». ¹ Il a également conclu que la ligne de chemin de fer Central Western ne constituait une partie ni vitale ni essentielle des opérations de la Canadian National Railway «en ce que l'exécution efficace des obligations de CN en tant que chemin de fer national ne tient nullement aux services de l'appelante» et il a ajouté: «Voilà des facteurs qui militent fortement, de façon presque décisive, contre une conclusion en faveur de la compétence fédérale sur les employés en question».

La classification constitutionnelle d'un pipeline sera donc établie à la lumière de l'examen des faits constitutionnels propres au pipeline, soit le lien matériel, l'incidence de la propriété, le contrôle des opérations, l'exploitation générale et l'intégration fonctionnelle.

4.3 Critères appliqués à la canalisation d'Altamont Canada et à la canalisation de Wild Horse de NOVA

Quand l'Office a soulevé la question préalable de compétence, il connaissait la différence qui existe entre un ouvrage et une entreprise car ces termes sont utilisés à l'alinéa 92(10)(a) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Un ouvrage est un élément matériel ¹ tandis qu'une entreprise est considérée comme étant une organisation de plusieurs éléments en vue de leur utilisation. ² Dans l'analyse qui suit, nous examinons la classification constitutionnelle de l'«ouvrage» formé des canalisations d'Altamont Canada et de NOVA, en fonction des critères qui ont été établis par les cours.

4.3.1 Application du critère du lien matériel

Aucun intervenant à la présente instance n'a contesté la classification constitutionnelle de la canalisation d'Altamont Canada. Cette canalisation satisfait au premier critère décrit par le juge en chef dans l'arrêt *Central Western*, du fait qu'elle relie une province canadienne aux États-Unis d'Amérique.

La canalisation principale projetée de Wild Horse semble faire partie d'une autre catégorie car elle sera construite par NOVA entre deux points situés dans les limites de l'Alberta. Altamont Canada se fonde sur l'arrêt *Kootenay* quand elle fait valoir la proposition que la province est habilitée à autoriser la construction d'un pipeline situé entièrement à l'intérieur de ses limites. Dans l'arrêt *Kootenay*, la voie de chemin de fer proposée devait être construite jusqu'à un point situé à un quart de pouce au nord de la frontière internationale avec les États-Unis d'Amérique et, par conséquent, on pourrait, dans un sens strict, juger qu'elle est située uniquement sur le territoire de la Colombie-Britannique. La décision majoritaire portait seulement sur la capacité de la province de constituer une entreprise en société pour construire la voie ferrée en question. Elle ne visait pas l'exploitation de la voie de Kootenay une fois que celle-ci serait raccordée à un ouvrage fédéral traversant la frontière internationale. La majorité s'est contentée de laisser entendre qu'à ce moment-là, l'ensemble du chemin de fer serait qualifié d'ouvrage fédéral. ³ Selon l'Office, il y a lieu de distinguer les constatations strictes de cette décision des faits exposés dans la demande à l'étude. Dans la présente instance, il est proposé que la

¹ Arrêt *Central Western*, p. 1141.

¹ *City of Montreal v. Montreal Street Railway*, [1912] A.C. 333 (P.C.), p. 342.

² *Re Regulation and Control of Radio Communication in Canada*, [1932] A.C. 304, p. 315.

³ Arrêt *Kootenay*, p. 982.

construction des tronçons de NOVA et d'Altamont Canada soit coordonnée. Par conséquent, un seul pipeline couvrant la distance entre Princess (Alberta) et le territoire des États-Unis d'Amérique sera construit.

L'Office est d'avis qu'un ouvrage qui serait construit entre Princess (Alberta) et les États-Unis, selon les plans actuels, relèverait de la compétence du gouvernement fédéral parce qu'il constituerait un ouvrage reliant la province de l'Alberta et les États-unis d'Amérique.

Si on analyse la façon dont les deux canalisations seront exploitées dès le début des livraisons, on dispose d'un autre argument militant en faveur de la compétence fédérale sur l'entièreté de la canalisation. La canalisation d'Altamont Canada ne peut pas fonctionner sans la canalisation principale de Wild Horse. Tout l'approvisionnement en gaz naturel de cette canalisation proviendra de la canalisation principale de Wild Horse appartenant à NOVA. Il n'y aura pas d'installations distinctes pour injecter le gaz dans la canalisation d'Altamont Canada. En outre, aucune installation servant à mesurer le gaz en circulation ne sera aménagée le long de la canalisation d'Altamont Canada, mais la canalisation principale de Wild Horse en sera dotée, en amont de la jonction avec la canalisation d'Altamont Canada.

L'Office est donc d'avis que la canalisation principale de Wild Horse de NOVA et la canalisation d'Altamont Canada répondent au premier critère établi par les cours, à savoir que la canalisation complète s'étendant de Princess (Alberta) constitue *en soi* un ouvrage qui relie la province de l'Alberta aux États-Unis d'Amérique et, par voie de conséquence, un ouvrage fédéral au sens de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

4.3.2 Application du critère de l'élément fondamental, essentiel ou vital

Même si l'Office se trompait en affirmant que toute la canalisation s'étendant de Princess à la frontière internationale constitue un ouvrage reliant la province de l'Alberta aux États-Unis d'Amérique, une analyse des faits présentés révèle que la canalisation principale de Wild Horse est tellement reliée étroitement ou tellement essentielle à la canalisation d'Altamont Canada que la canalisation principale de Wild Horse que NOVA projette de construire n'est plus un ouvrage provincial et devient, au même titre que la canalisation d'Altamont Canada, un pipeline de ressort fédéral. L'Office en arrive à cette conclusion même si la canalisation principale de Wild Horse de NOVA est susceptible d'être utilisée par un producteur albertain à des fins autres que l'exportation, et en dépit également du fait que les deux canalisations n'appartiennent pas à la même société et que les contrats de transport sont distincts également.

L'Office a examiné les éléments de preuve déposés par Altamont Canada, en réponse à sa dernière demande de renseignements, au sujet de la possibilité que Roan puisse, dans l'avenir, faire transporter du gaz à partir des points de réception situés le long de la canalisation principale de Wild Horse. Dans ce contexte, il convient de souligner que ce producteur a simplement manifesté son intérêt mais ne s'est pas engagé à emprunter la canalisation de Wild Horse lorsque celle-ci serait en service.

Selon la preuve déposée auprès de l'Office, la canalisation principale de Wild Horse de NOVA offrira au début un service de livraison exclusif à la canalisation d'Altamont Canada, et le seul point de

réception sera Princess. Dans l'arrêt *Attorney General of Ontario et al v. Winner*¹, le Conseil privé indique que les cours doivent se pencher sur l'entreprise qui est effectivement menée. À la lumière des points de vue exprimés par le Conseil privé, et compte tenu de la nature prématurée de la preuve relative à l'utilisation possible de la canalisation principale de Wild Horse par d'autres expéditeurs, l'Office est d'avis que la preuve déposée ne permet pas de conclure que la canalisation principale de Wild Horse transportera du gaz naturel intraprovincial.

Même si la société pouvait persuader l'Office que la canalisation principale de Wild Horse desservira immédiatement d'autres producteurs de la région, il faut examiner l'objet général de cette canalisation. De toute évidence, la canalisation s'étendant de Princess à la frontière internationale servira à transporter du gaz naturel de l'Alberta vers les marchés américains, sur une base continue et régulière. Toutes les livraisons le long de cette canalisation, comme celles proposées pour Roan, seraient un facteur exceptionnel, de l'avis de l'Office.

À l'appui de leur argumentation selon laquelle la canalisation principale de Wild Horse de NOVA est simplement un ouvrage ou une entreprise de nature locale, Altamont Canada et l'APMC invoquent l'arrêt *Central Western*. De l'avis de l'Office, les faits divulgués permettent de distinguer clairement le cas en l'espèce des faits sur lesquels la Cour suprême s'est fondée dans l'affaire *Central Western*. En effet, dans cette affaire, le chemin de fer secondaire possédait ses propres moyens de locomotion, des installations de chargement, un service de gestion opérationnelle et des employés. Central Western possédait les moyens de fournir des services à destination et à partir de points situés le long de sa propre voie et avait également la possibilité de procéder à des échanges de wagons avec Canadian National, à l'extrémité nord, et avec Canadian Pacifique Limitée, à Stettler (Alberta). Un ouvrage ou une entreprise viable existait sans égard aux échanges réels ou potentiels avec les chemins de fer nationaux. Même si, à première vue, cette situation est comparable à celle du cas à l'étude, du fait que la quasi-totalité des envois de grains acheminés sur le Canadian Western était destinée à l'exportation, le trait distinctif est le fait que la ligne de chemin de fer de Canadian Western Railway n'était pas vitale ou essentielle à l'exploitation du Canadian National en tant que chemin de fer national de ressort fédéral et n'était pas intégrée à ce dernier. Avec ou sans l'existence de Central Western, le trafic continuerait de circuler d'une province à l'autre sur le réseau de Canadian National Railway.

En contraste, la canalisation de Wild Horse de NOVA est nécessaire à l'exploitation de la canalisation d'Altamont Canada. Sans elle, Altamont Canada serait privée de tout son approvisionnement en gaz. En outre, le volume de gaz qui serait injecté dans la canalisation ne pourrait pas être mesuré en l'absence du poste de mesurage de Wild Horse que NOVA projette d'aménager.

L'Office a examiné attentivement les arguments avancés par l'avocat d'Altamont Canada relativement à l'intégration de la canalisation principale de Wild Horse au reste du réseau de NOVA. L'Office fait remarquer que le critère approprié, tel qu'il est appliqué par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Central Western* et d'autres arrêts, ne consiste pas à déterminer si les installations en question font partie intégrante d'un ouvrage intraprovincial mais plutôt si ces installations sont vitales ou essentielles pour l'ouvrage fédéral ou font partie intégrante de celui-ci. Par conséquent, s'il est prouvé que la canalisation principale de Wild Horse est vitale ou essentielle pour la canalisation d'Altamont Canada ou fait partie intégrante de celle-ci, on peut affirmer que les deux canalisations sont de ressort fédéral. Le question du degré d'intégration de la canalisation principale de Wild Horse au reste du réseau de

¹ [1954] A.C. 541, p. 581.

NOVA ne constitue pas un facteur pertinent dans le cas à l'étude.¹ Les seules distinctions restantes entre la canalisation principale de Wild Horse de NOVA et la canalisation d'Altamont Canada ont trait à la propriété distincte et aux contrats de transport séparés avec les expéditeurs.

Dans l'arrêt *Central Western*, la Cour suprême a affirmé qu'un changement de propriétaire n'était pas important, sauf dans la mesure où il modifie les opérations entre les deux sociétés. Dans le cas d'Altamont Canada, le fait que les deux canalisations n'appartiennent pas à la même société ne modifiera pas de façon sensible les opérations entre les deux sociétés. En fait, sans l'approvisionnement en gaz et le soutien opérationnel de NOVA, la canalisation d'Altamont Canada cesserait de fonctionner. De même, sans le tronçon de 300 m proposé par Altamont Canada, NOVA ne pourrait pas exploiter sa canalisation principale de Wild Horse de la façon prévue en tant que pipeline. Par conséquent, à notre avis, il existe un lien nécessaire entre la canalisation principale de Wild Horse de NOVA et la canalisation d'Altamont Canada. La canalisation de NOVA est essentielle et est intégrée sur le plan fonctionnel à la canalisation d'Altamont Canada.

On peut aussi établir une distinction entre les faits propres au cas à l'étude et ceux qui sont exposés dans l'arrêt *Cyanamid*. Dans cet arrêt, la cour s'est penchée sur une conduite de raccordement située en aval du réseau interprovincial de transport de gaz naturel. Le pipeline de dérivation dans ce cas précis n'avait pas d'incidence sur le transport interprovincial du gaz naturel et n'était pas nécessaire au fonctionnement du gazoduc de TransCanada PipeLines. Dans la présente instance, la canalisation de raccordement se trouve en amont et est nécessaire au fonctionnement de la canalisation d'Altamont Canada. Contrairement à l'affaire *Cyanamid*, ce fait établit un lien nécessaire entre les deux gazoducs et fait de la canalisation de NOVA un élément essentiel de l'ouvrage fédéral.

L'arrêt *Dome Petroleum Ltd. v. National Energy Board*² est invoqué comme exemple d'une décision rendue par l'Office et dans laquelle celui-ci a conclu à la compétence fédérale en appliquant le critère de l'élément fondamental, essentiel ou vital. Le juge Mahoney a confirmé cette décision et constaté ce qui suit: «il faut, pour assurer le mouvement des produits qui y transitent, qu'il existe des moyens de retirer ceux-ci de la canalisation; sans cela, il ne peut pas y avoir de transport» (traduction littérale)³. Cette constatation est venue étayer l'argument en faveur de la compétence fédérale suivant le critère de l'élément fondamental, essentiel ou vital. L'installation pipelinère d'Altamont Canada est semblable, en ce sens que sans l'activité de NOVA, il serait impossible de fournir des services de transport sur la canalisation d'Altamont Canada.

La nécessité de l'existence de deux contrats de transport distincts - un avec NOVA et un autre avec Altamont Canada - pour transporter le gaz par le gazoduc combiné découle incidemment du fait que les deux tronçons appartiennent à des sociétés distinctes et ne modifie en rien la compétence fédérale. Dans l'arrêt *AGT*, le facteur décisif a été l'existence de contrats bilatéraux qui permettaient aux clients d'avoir accès à des lignes téléphoniques dans d'autres provinces et ce, sans avoir de contrats distincts.

¹ Cette question peut être pertinente quand il s'agit de déterminer si d'autres installations du réseau de NOVA peuvent être vitales ou essentielles pour un ouvrage fédéral ou en faire partie intégrante. Cependant, ce n'est pas la question instruite par l'Office dans le cadre de l'instance GHW-1-92.

² [1987], 73 N.R. 135 (C.A.F.).

³ Ibid, p. 139.

Dans la présente instance, cependant, l'absence de contrats unificateurs ne signifie pas que le gouvernement fédéral n'a pas compétence sur les deux parties d'un seul ouvrage ou d'une seule entreprise. Étant donné la preuve écrasante de l'intégration fonctionnelle et de la vocation de la canalisation principale de Wild Horse de NOVA et de la canalisation d'Altamont Canada, l'Office juge que l'existence de contrats de transport distincts ne constitue pas un facteur concluant.

4.4 Décision

Pour les motifs indiqués dans la présente décision, l'Office répond par l'affirmative à la question préalable de compétence. L'ouvrage, tel qu'il est actuellement proposé et qui comprend la canalisation principale de Wild Horse et la canalisation d'Altamont Canada, sera assujéti à la réglementation fédérale parce qu'il constitue un ouvrage reliant la province de l'Alberta aux États-Unis d'Amérique. En outre, la canalisation principale de Wild Horse est tellement vitale et essentielle pour la canalisation d'Altamont Canada et y est tellement intégrée sur le plan fonctionnel qu'elle fait partie de l'ouvrage fédéral.

L'Office aimerait ajouter qu'Altamont Canada pourrait présenter une demande visant la construction de l'ensemble du gazoduc s'étendant de Princess à la frontière internationale. Selon l'Office, le fait qu'Altamont Canada construise, possède et exploite un tronçon de juste 300 m de longueur sert deux fins seulement: premièrement, présenter une demande visant un pipeline de la longueur minimale jugée acceptable par l'Office et, deuxièmement, faire en sorte que le gazoduc de 217 km s'étendant de Princess au point de raccordement avec le réseau d'Altamont Canada échappe à la réglementation fédérale, en tentant de donner à la canalisation principale de Wild Horse l'apparence d'un ouvrage intraprovincial. Si l'Office approuvait la construction du gazoduc d'Altamont Canada visé par la demande, on pourrait affirmer qu'il appuie une tentative déguisée d'échapper aux conséquences de la *Loi constitutionnelle de 1867* ainsi qu'aux directives claires du Parlement selon lesquelles l'Office a pour mandat de réglementer les pipelines fédéraux, conformément à la *Loi sur l'Office national de l'énergie*.

L'Office a examiné attentivement la position adoptée par Altamont Canada selon laquelle l'examen de cette question par l'Office dérogeait aux règles de justice fondamentale et aux pratiques antérieures de l'Office. L'Office ne partage pas ce point de vue car il estime n'avoir été injuste à aucun égard. En ce qui a trait à toutes les questions qu'il examine, l'Office est pleinement conscient qu'il doit instruire la demande particulière qui lui est présentée et accorder à toutes les parties le droit d'être entendues. Par conséquent, l'Office s'est contenté d'examiner la demande d'Altamont Canada, laquelle comprend, selon lui, un examen de la canalisation de Wild Horse. En outre, il a donné à toutes les parties l'occasion d'intervenir.

Il n'est ni approprié ni pertinent d'évaluer la présente demande sur une autre base, en se fondant par exemple sur la décision prise par l'Office relativement aux installations de compression demandées par Alberta Natural Gas Company Ltd ¹ ou en s'inspirant des décisions antérieures de l'Office. Il n'est pas nécessaire non plus d'examiner les autres installations du réseau de NOVA qui continueront de fonctionner comme un réseau de transport de gaz naturel, que la canalisation d'Altamont Canada et la canalisation principale de Wild Horse soient construites ou non.

¹ Motifs de décisions GHW-2-91 visant la demande relative aux installations de la société Alberta Natural Gas Company Ltd, mai 1992.

En dernier lieu, l'Office est au fait des commentaires suivants formulés par Madame la juge Reed dans l'arrêt *Alberta Government Telephones c. C.R.T.C. et autres*¹, commentaires qui ont été finalement repris implicitement par la Cour suprême du Canada et approuvés par Monsieur le juge Mahoney dans l'arrêt *Dome* [p. 138] :

...le fait que la compétence constitutionnelle n'est pas exercée pendant de longues périodes ou est irrégulièrement exercée ne signifie pas que s'opère par le fait une forme de prescription acquisitive. (traduction littérale)

Par conséquent, le fait que le pouvoir de réglementation n'ait pas été exercé ou qu'il ait été effectivement mal exercé pendant une certaine période de temps ne signifie pas qu'il est impossible de conclure que l'Office a compétence dans le cas pertinent.

Comme l'Office a conclu que le pipeline qui serait construit au sud de Princess jusqu'à la frontière internationale est un ouvrage fédéral, il ne peut délivrer une ordonnance d'exemption en vertu de l'alinéa 58(1)(a) de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*. Le pipeline construit excéderait la limite de longueur prescrite par cette loi, soit 40 km. Par conséquent, la demande d'ordonnance d'exemption déposée par Altamont Canada est rejetée étant donné que l'Office n'est pas habilité à l'approuver en vertu de l'alinéa 58(1)(a). La société peut présenter une autre demande d'exemption en vertu des dispositions pertinentes de la *Loi sur l'Office national de l'énergie, conformément à la présente décision*.

¹ [1985] 2 F.C. 472, p. 488.

Chapitre 5

Dispositif

Les chapitres précédents constituent notre décision et nos motifs de décision au sujet de la présente demande et de la question préalable de compétence soulevée par cette demande.

R. Priddle
Président

R.B. Horner
Membre

A.B. Gilmour
Membre

A.Côté-Verhaaf
Membre

R. Illing
Membre

K.W. Vollman
Membre

R.L. Andrew
Membre

Chapitre 6

Dissidence

6.1 Opinion dissidente de J.-G. Fredette

Après avoir lu la décision de mes collègues, il m'est impossible d'accepter leurs motifs et leurs conclusions. Mon point de vue diffère des leurs sur deux questions fondamentales.

La première question a trait à la décision prise par l'Office de soulever une question préalable de compétence relativement à la demande présentée à l'Office par Altamont Gas Transmission Canada Limited («Altamont Canada») en vertu de l'article 58 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* («la Loi»). J'aimerais souligner ici que je n'étais pas présent quand l'Office a rendu sa décision initiale de soulever la question préalable de compétence et que ma dissidence a été consignée quand l'Office a approuvé par la suite les Instructions relatives à la procédure qui ont régi cette instance.

La deuxième question fondamentale a trait aux motifs et aux conclusions de mes collègues relativement au caractère constitutionnel de la canalisation principale que NOVA Corporation of Alberta («NOVA») projette de construire jusqu'à Wild Horse.

J'aborderai chacune de ces questions dans l'ordre, mais avant de les analyser, il serait utile, selon moi, d'examiner brièvement ce que j'ai qualifié de «réseau canadien de gaz naturel».

6.1.1 Le réseau canadien de gaz naturel

Je reconnais que la demande d'Altamont Canada vise un ouvrage particulier, mais afin de placer le gazoduc visé par la demande dans une juste perspective, j'estime essentiel d'examiner le gazoduc proposé dans le cadre de l'ensemble du réseau canadien de gaz naturel.

Le réseau canadien de gaz naturel est vaste, complexe et constitué de dizaines de milliers de kilomètres de canalisations de collecte, de transport et de distribution. Il s'étend de l'île de Vancouver, à l'ouest, à la ville de Québec et au lac Saint-Jean, à l'est. Si l'on se place à l'extrémité est du réseau, soit dans la ville de Québec, on peut visualiser un grand nombre de gazoducs distincts; certains sont réglementés par le gouvernement fédéral et d'autres par les provinces, mais ils sont tous reliés à un autre de façon à pouvoir livrer et recevoir du gaz naturel et à exécuter leurs fonctions en qualité de réseaux intégrés intraprovinciaux de collecte et de transport, de gazoducs intégrés interprovinciaux de collecte et de transport, de longs gazoducs interprovinciaux et internationaux de transport, de courts chaînons de raccordement aux frontières interprovinciales et internationales ainsi que de réseaux intégrés intraprovinciaux de distribution.

Dans un sens, ces pipelines sont tous nécessaires les uns aux autres et interdépendants. Par exemple, sans les canalisations intégrées intraprovinciales de collecte et de transport comme celles de NOVA et de TransGas Limited, il n'y aurait pas de gaz pour alimenter le réseau interprovincial-international de transport exploité par TransCanada PipeLines Limited («TransCanada PipeLines»). Sur ce plan, les pipelines se comparent aux chemins de fer. À ce sujet, les propos du juge en chef Dickson dans l'arrêt

*Travailleurs unis des transports et autres c. Central Western Railway Corporation*¹ (l'arrêt «*Central Western*») sont instructifs. À partir de la page 1128 de cette décision, le juge en chef Dickson a analysé l'importance de l'existence d'un lien matériel entre une voie ferrée fédérale et une voie ferrée locale lorsqu'on doit déterminer de quel ordre de gouvernement relève la ligne locale. À la page 1129, il a déclaré de ce qui suit:

«De par leur nature, les chemins de fer forment un réseau qui s'étend au-delà des frontières provinciales et nationales. Cela étant, des chemins de fer purement locaux peuvent fort bien «toucher», directement ou indirectement, un ouvrage ou une entreprise assujettis à une réglementation fédérale. Ce seul fait ne peut toutefois raisonnablement suffire pour faire du chemin de fer local un ouvrage ou une entreprise à caractère interprovincial au sens de l'al. 92(10)(a) de la Loi constitutionnelle de 1867. En outre, si le lien matériel entre les voies ferrées constituait un fondement suffisant pour la compétence fédérale, il serait difficile de concevoir un chemin de fer qui pourrait être de nature provinciale, étant donné que la plupart des voies ferrées situées dans les limites d'une province se raccordent quelque part à des voies interprovinciales.»

La question qu'il convient de se poser est la suivante: «Sur le plan constitutionnel, où, dans le labyrinthe des gazoducs formant le réseau canadien de gaz naturel, s'inscrivent la canalisation principale de Wild Horse et la canalisation d'Altamont Canada qui sont proposées?»

6.1.2 Question préalable de compétence

Le 26 juillet 1991, Altamont Canada a demandé à l'Office, en vertu de l'article 58 de la Loi, de délivrer une ordonnance pour soustraire son projet de gazoduc à l'application des articles 30, 31 et 33 de la Loi. Les installations visées par la demande s'étendraient sur une distance de 300 m au nord de la frontière canado-américaine, et une vanne de sectionnement serait installée à l'extrémité amont comme l'illustre la figure 1-1.² Dans sa lettre du 8 mai 1992 adressée à l'Office, Altamont Canada a expliqué qu'un poste de mesurage le long de sa canalisation serait superflu étant donné l'intention de NOVA d'en aménager un juste en amont de la canalisation d'Altamont Canada, et compte tenu également de l'intention d'Altamont (U.S.) d'en construire un juste en aval. Cependant, Altamont Canada a indiqué qu'elle serait disposée à posséder et exploiter son propre poste de mesurage si l'Office l'exigeait pour «raisons de compétence».

Voici la définition de pipeline que donne l'article 2 de la Loi :

“«pipeline» Canalisation servant ou destinée à servir au transport du pétrole ou du gaz, seul ou avec un autre produit, et reliant une province et une ou plusieurs autres ou s'étendant au-delà des limites d'une province ou de la zone extracôtière, au sens de l'article 123, y compris les branchements, extensions, citernes, réservoirs, installations de stockage et de chargement, pompes, rampes de chargement, compresseurs, systèmes

¹ [1990] 3 R.C.S. p. 1112.

² La figure 1-1 est présentée à la page 2 des présents motifs de décision.

de communication entre stations par téléphone, télégraphe ou radio, ainsi que les ouvrages, ou autres biens immobiliers ou meubles, connexes.”

L’alinéa 58(1)(a) de la Loi stipule ce qui suit:

“58.(1) L’Office peut, par ordonnance, soustraire totalement ou partiellement à l’application des articles 29 à 33 et 47

(a) les pipelines, ou embranchements ou extensions de ceux-ci, ne dépassant pas quarante kilomètres de long.”

À mon avis, le gazoduc visé par la demande constitue clairement un pipeline au sens de l’article 2 et, comme celui-ci mesure moins de 40 kilomètres de longueur, il entre dans la catégorie prévue à l’article 58. A la lumière de ces faits, il n’est pas étonnant qu’Altamont Canada ait demandé à l’Office, en vertu de l’article 58, l’autorisation de construire le gazoduc projeté. Comme la société l’a affirmé avec justesse dans son mémoire du 27 juillet 1992 déposé auprès de l’Office, «l’application de l’article 58 à la demande d’Altamont Canada est la même, peu importe l’ordre de gouvernement qui prétend avoir compétence sur la canalisation de Wild Horse de NOVA». (traduction littérale)

Dans son mémoire, Altamont a souligné que l’Office a déjà autorisé la construction de courts pipelines et réglemente ces derniers, lesquels servent de «ponts» entre des pipelines réglementés par d’autres autorités. Altamont Canada a fourni à l’Office une liste de dix-sept de ces «ponts» de raccordement que l’Office a approuvés et qu’il réglemente actuellement. ¹ Altamont Canada a fait valoir ce qui suit:

Le projet Altamont a été conçu pour respecter les pratiques établies et les politiques de l’Alberta et des autorités fédérales. Le réseau d’Altamont Canada traverse la frontière albertaine de la même façon que d’autres pipelines réglementés par le gouvernement fédéral, par exemple TCPL ou ANG, traversent la frontière albertaine ou que le gazoduc St. Clair franchit celle de l’Ontario. (traduction littérale)

Le gazoduc St. Clair faisait partie des pipelines de raccordement approuvés par l’Office dont Altamont Canada a fait état dans son mémoire. St. Clair Pipe Lines Ltd. («St. Clair»), filiale à part entière de Unicorp Canada Limited, a été constituée en société aux fins, entre autres, de la construction du gazoduc St. Clair, sous compétence fédérale. En 1988, St. Clair a demandé à l’Office l’autorisation de construire ce gazoduc qui devait mesurer 700 mètres de longueur et relier son point de raccordement, sur la frontière internationale, avec les installations de Michigan Consolidated Gas Company à un point de raccordement avec le réseau d’Union Gas Limited ² («Union»). La demande ne prévoyait pas l’installation de vannes ni l’aménagement d’installations de mesure le long de la canalisation projetée. Les installations d’Union auxquelles le gazoduc St. Clair devait être raccordé n’existaient pas au moment du dépôt de la demande de St. Clair. Union serait tenue de construire une nouvelle conduite de 12 kilomètres, la canalisation St. Clair-Bickford, pour relier le gazoduc à la canalisation Sarnia Industrial déjà en place. La canalisation St. Clair-Bickford serait munie de vannes ainsi que

¹ Les figures 6-1 et 6-2 illustrent et énumèrent les pipelines relevant de la compétence de l’Office.

² Union est une société de distribution locale qui est située dans le sud de l’Ontario et qui est réglementée par la Commission de l’énergie de l’Ontario et, lors du dépôt de la demande de St. Clair, elle était une filiale à part entière d’Unicorp Canada Limited.

d'installations de mesure et de contrôle à la nouvelle station projetée, à l'endroit où la nouvelle conduite croise la canalisation Sarnia Industrial. L'Office a approuvé la construction du gazoduc St. Clair qu'il réglemente actuellement. La Commission de l'énergie de l'Ontario a approuvé la canalisation St. Clair-Bickford qui relève actuellement de sa compétence.

Nonobstant l'opposition de TransCanada PipeLines, la Commission de l'énergie de l'Ontario a conclu que la canalisation St. Clair-Bickford relevait de la compétence provinciale. TransCanada PipeLines a demandé l'autorisation d'interjeter appel de cette décision. Lorsqu'il a instruit la demande de St. Clair, l'Office national de l'énergie a refusé d'examiner la question de compétence que TransCanada PipeLines avait soulevée parce qu'à ce moment-là, la CEO s'était prononcée sur cette question et TransCanada PipeLines avait demandé une autorisation de porter un appel. La Cour divisionnaire de l'Ontario a rejeté la demande de TransCanada PipeLines et inscrit brièvement ses motifs au dossier. Selon elle, la Cour suprême a tranché la question dans l'arrêt *Kootenay and Elk Railway Company et Burlington Northern Inc c. Compagnie du chemin de fer Canadien du Pacifique*¹ («l'arrêt Kootenay»). Je reviendrai sur cette décision plus tard.

¹ [1974] R.C.S. 955.

Figure 6 - 1
Gazoducs réglementés par
l'Office national de l'énergie

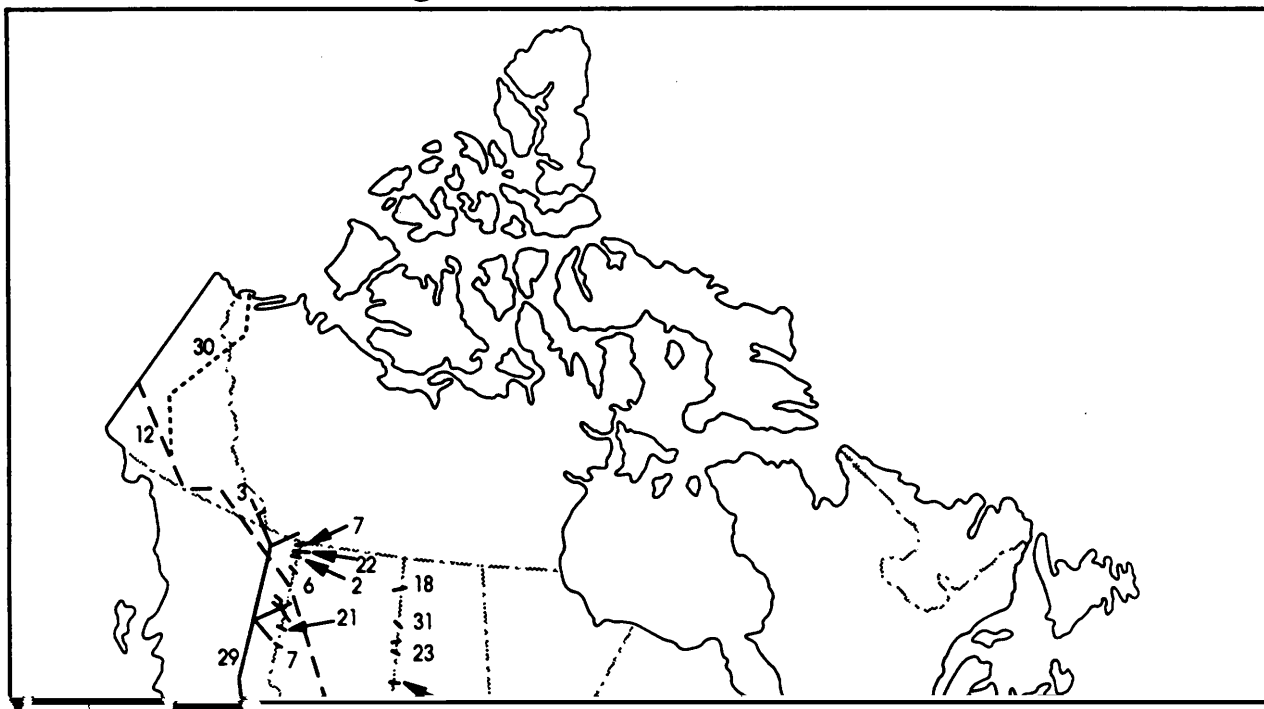
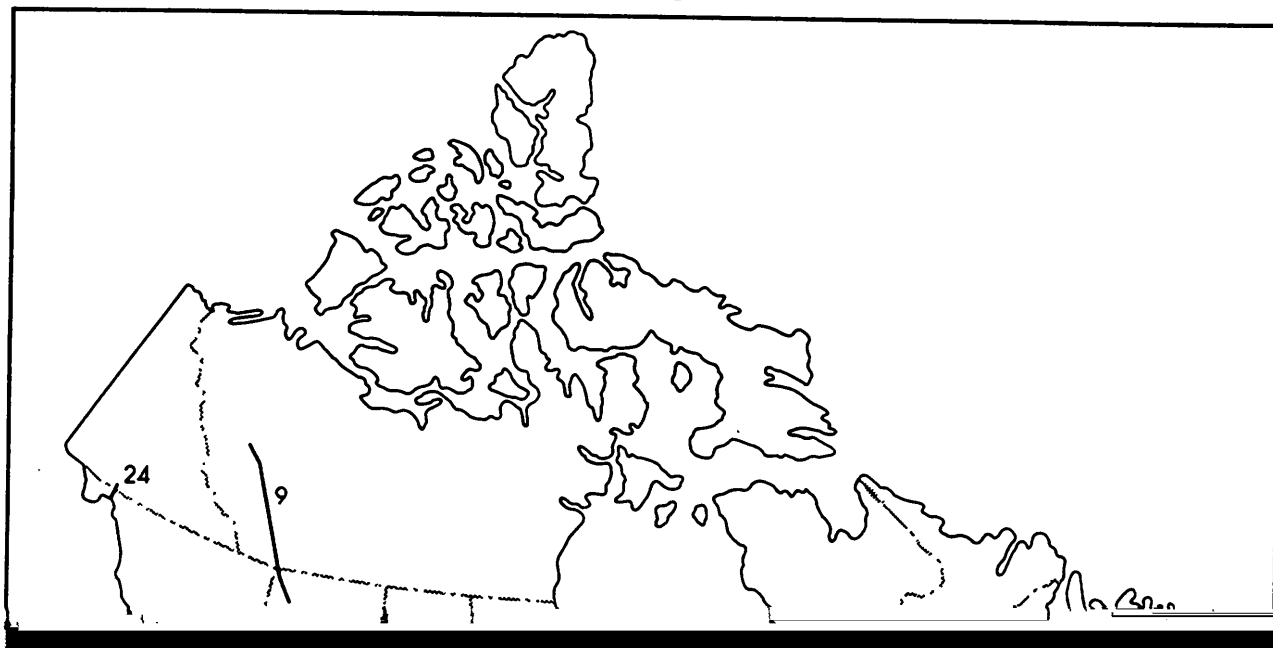


Figure 6 - 2
Oléoducs et pipelines de produits pétroliers
réglementés par l'office national de l'énergie



L'Office n'a jamais soulevé une question visant la classification constitutionnelle de la canalisation St. Clair-Bickford.

Les similitudes entre le gazoduc St. Clair et la canalisation proposée par Altamont Canada sont à la fois nombreuses et évidentes. Je ne vais pas les énumérer ici. En outre, le gazoduc St. Clair est assez représentatif des pipelines de raccordement que l'Office a approuvés et qu'il réglemente.

À mon avis, le fait que l'Office applique depuis longtemps la même politique à l'égard des pipelines de raccordement explique suffisamment bien pourquoi Altamont Canada a configuré son gazoduc de la façon décrite. Cependant, s'il faut justifier d'une autre façon le choix de cette configuration, on peut invoquer le fait que le projet pipelinier Altamont Canada-Altamont (U.S.) rivalise avec le projet d'expansion des sociétés Alberta Natural Gas Company Ltd («ANG»)-Pacific Gas Transmission Company-Pacific Gas & Electric Company («le projet ANG») visant la livraison de gaz canadien sur les marchés californiens. Les deux projets nécessitent l'accroissement de la capacité du réseau d'amont de NOVA, et ils ont été tous deux configurés de façon à minimiser les coûts de transport en profitant du droit unique dit timbre-poste de NOVA. En effet, un expéditeur paie un tarif fixe calculé exclusivement en fonction du volume, sans égard à la distance parcourue. Par exemple, un expéditeur qui signe un contrat avec NOVA pour acheminer du gaz sur une courte distance, soit à partir de Caroline, dans le centre-ouest de l'Alberta, jusqu'au point de raccordement du réseau de NOVA avec celui d'ANG, paierait le même tarif que celui qui ferait transporter le même volume de gaz de Rainbow Lake, dans le nord-ouest de l'Alberta, au même point de livraison. En utilisant au maximum les installations de NOVA pour transporter du gaz dans les limites de l'Alberta, ANG et Altamont Canada ont cherché à maximiser leur compétitivité. Si la canalisation principale projetée de Wild Horse était considérée comme étant un ouvrage de ressort fédéral et non comme un élément du réseau de NOVA, et si un droit distinct était perçu pour le service de transport assuré par cette canalisation, le projet Altamont sera désavantagé par rapport au projet concurrent.

À mon avis, le fait que l'Office ait déjà approuvé et réglementé actuellement des pipelines de raccordement comme celui qui est proposé par Altamont Canada, jumelé au fait qu'il existe une raison commerciale valable à la configuration adoptée par Altamont Canada, explique parfaitement pourquoi les installations proposées d'Altamont Canada et la canalisation principale proposée de Wild Horse ont été configurées de la façon décrite. Même si la valeur, en tant que précédents, des décisions antérieures de l'Office au sujet des pipelines de raccordement est discutable, ces décisions existent et ont servi de guides aux demandeurs qui envisageaient la construction de pipelines de raccordement. À la lumière de ces circonstances, la conclusion de mes collègues selon laquelle les installations d'Altamont Canada ont été conçues pour «échapper à la réglementation fédérale» et «constituent une tentative déguisée de se soustraire aux conséquences de la *Loi constitutionnelle de 1867* et aux directives claires du Parlement énoncées dans la *Loi sur l'Office national de l'énergie*», me semble insoutenable et non fondée.

Nonobstant ces faits, l'Office a choisi de soulever une question préalable de compétence relativement à la demande d'Altamont Canada. Cette question préalable a donné lieu aux présents motifs de décision et au refus de la demande d'Altamont Canada. La demande a été rejetée parce que la majorité a conclu que les deux gazoducs qui seraient construits entre Princess (Alberta) et les États-Unis, selon les plans actuels, seraient de ressort fédéral parce qu'ils constitueraient un seul ouvrage reliant la province de l'Alberta aux États-Unis d'Amérique. Dans ses motifs, la majorité a indiqué également que même si elle se trompait en affirmant que les deux canalisations formeraient un ouvrage extraprovincial, elle

jugeait que la canalisation principale de Wild Horse proposée par NOVA était tellement étroitement reliée ou essentielle à la canalisation d'Altamont Canada qu'elle perd son caractère d'ouvrage provincial et devient, au même titre que le gazoduc d'Altamont Canada, un gazoduc de ressort fédéral.

Selon moi, il n'était pas nécessaire de soulever la question préalable de compétence dans le premier cas. NOVA est une société établie et exploitée en vertu des lois de la province de l'Alberta. Il ne fait aucun doute que le Energy Resources Conservation Board («ERCB»), organisme provincial chargé de réglementer, entre autres, la construction de nouvelles installations sur le réseau de NOVA, est habilité à approuver la construction de la canalisation principale de Wild Horse. Dans l'arrêt *Kootenay*, la société Kootenay and Elk Railway Company («Kootenay») proposait la construction d'une voie ferrée qui serait située entièrement dans les limites de la Colombie-Britannique et se terminerait à un quart de pouce au nord de la frontière canado-américaine. Du côté américain de la frontière, Burlington Northern Inc. projetait de construire une voie qui se terminerait à un quart de pouce au sud de la frontière canado-américaine et qui serait juxtaposée à la voie de Kootenay. Une question a alors été soulevée à savoir si la ligne proposée par Kootenay faisait partie d'une entreprise s'étendant au-delà des limites de la Colombie-Britannique et si, en conséquence, la législature de la Colombie-Britannique avait outrepassé ses pouvoirs en créant la société Kootenay. La Cour suprême a dû trancher cette question, et c'est le juge Martland qui a rédigé la décision majoritaire. En réponse à la troisième question de l'appel incident - «La Commission canadienne des transports a-t-elle fait une erreur de droit quand elle n'a pas conclu que la Kootenay and Elk Railway Company faisait partie d'une entreprise extraprovinciale?» -, le juge Martland a conclu ce qui suit à la page 982 :

«En résumé, je suis d'avis qu'une législature provinciale peut autoriser la construction d'une ligne de chemin de fer qui est située entièrement à l'intérieur des limites de la province. Le fait qu'un tel chemin de fer puisse par la suite, en raison de sa liaison avec un autre chemin de fer ou de sa mise en service, devenir soumis à la réglementation fédérale ne touche pas au pouvoir de la législature provinciale de le créer.

À mon avis, il y a lieu de répondre non à la troisième question de l'appel incident.»

Selon moi, dans la présente instance, l'Office doit se prononcer sur une situation comparable à celle qui est décrite dans l'arrêt *Kootenay*. En particulier, il fallait dans les deux cas déterminer le caractère constitutionnel des ouvrages projetés, ce qui contraste avec la quasi-totalité des causes-précédents dans ce domaine. En effet, dans la vaste majorité de ces causes, les cours ont été appelées à déterminer le caractère constitutionnel d'installations déjà en place et, pour rendre leur décision, elles ont eu l'avantage d'examiner des ouvrages en service.

Dans l'arrêt *Kootenay*, la Cour suprême du Canada a reconnu la possibilité qu'après sa construction, la ligne de chemin de fer pourrait être de ressort fédéral, mais elle s'est bien gardée de se prononcer au préalable sur cette question, et elle a déclaré clairement que la Commission n'était pas tenue par la loi de soulever cette question. Elle s'est contentée d'examiner la question qui lui était soumise, à savoir si la législature de la Colombie-Britannique pouvait autoriser la construction d'un chemin de fer situé entièrement dans les limites de la province.

Il me semble que pour l'examen de la demande d'Altamont Canada, l'Office aurait été bien avisé d'adopter une démarche semblable à celle de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Kootenay*. En fait, je pense que dans la présente instance, il fallait, davantage encore que dans l'affaire *Kootenay*, se

garder de soulever une question préalable de compétence. Dans l'affaire *Kootenay*, la Commission canadienne des transports devait examiner trois demandes, toutes liées à des installations qui, de toute évidence, relèveraient de la compétence de la Commission. Dans le cas qui nous intéresse, l'Office avait seulement la demande d'Altamont Canada à instruire. Par conséquent, il a dû déborder le cadre de cette demande pour examiner les installations contestées de NOVA. Selon moi, ce fait militait, encore plus que dans l'affaire *Kootenay*, en faveur d'une retenue administrative de la part de l'Office.

Avant d'aborder l'autre question fondamentale, j'aimerais faire remarquer que, comme décrites par Altamont Canada dans sa demande originale à l'Office, les installations de la société devaient être raccordées à un prolongement du réseau de NOVA qui serait construit à partir d'Empress (Alberta). Cette canalisation de NOVA devait être mise en service en novembre 1993. Or, le 31 juillet 1992, l'Office a été informé que NOVA avait décidé de construire une canalisation différente qui serait raccordée à la canalisation d'Altamont Canada. Cette nouvelle canalisation de NOVA, la canalisation principale de Wild Horse, s'étendrait de Princess (Alberta), traverserait les régions productrices du sud-est de la province et croiserait plusieurs conduites existantes de NOVA. Elle devait être mise en service également en novembre 1993, mais, le 30 juillet 1992, NOVA a accepté la demande d'Altamont Canada visant le report d'un an du projet d'expansion lié à celui d'Altamont Canada ainsi que la cessation des travaux jusqu'à ce qu'elle soit informée par Altamont de son intention de procéder. NOVA devait encore demander à l'ERCB d'approuver la construction, sur son réseau, des installations nécessaires au transport du gaz jusqu'au projet Altamont, y compris la canalisation principale de Wild Horse.

J'ai relaté ces faits pour montrer que pendant l'examen de la question d'Altamont Canada par l'Office, les installations de NOVA ont subi un changement de tracé ainsi qu'un changement de date de mise en service. En un sens, mes collègues ont déterminé le caractère constitutionnel d'un ouvrage non en exploitation et qui était encore en gestation.

Pour les motifs précédents, je suis d'avis qu'au lieu de soulever une question préalable de compétence, il aurait mieux valu suivre la démarche proposée par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Kootenay* et déterminer, quand le raccordement serait fait (ou à tout le moins, quand NOVA présenterait sa demande à l'ERCB), si la canalisation projetée par NOVA est de ressort fédéral ou non. À mon avis, en agissant autrement, on rendrait une décision préalable fondée sur des faits hypothétiques, ce que l'Office devrait éviter selon moi.

6.1.3 Caractère constitutionnel de la canalisation principale de Wild Horse de NOVA

Nonobstant mon opinion selon laquelle la question préalable de compétence n'aurait pas du être soulevée dans le premier cas, cette question a été posée, et les motifs de mes collègues ont trait aux questions constitutionnelles soulevées. Je vais donc aborder les mêmes questions.

6.1.3.1 Critères visant à déterminer le caractère constitutionnel

Le caractère constitutionnel de la canalisation d'Altamont Canada n'est pas une question en litige dans la présente instance. C'est parce qu'Altamont Canada reconnaît que l'Office est habilité à réglementer les pipelines extraprovinciaux qu'elle a demandé à l'Office l'autorisation de construire la canalisation proposée. Personne n'a contesté le pouvoir de l'Office de réglementer cette canalisation.

La question soulevée par l'Office est la suivante: Quel est le caractère constitutionnel de la canalisation proposée de Wild Horse? S'agit-il d'une installation de ressort fédéral suivant l'un ou l'autre des critères mentionnés dans l'arrêt *Central Western*, ou d'une installation de compétence provinciale en qualité d'élément du réseau intégré de NOVA?

Le réseau intégré de NOVA est un réseau provincial de transport de gaz naturel qui comprend des canalisations principales et des embranchements couvrant environ 17 700 kilomètres ainsi que 44 stations de compression et autres installations connexes. NOVA reçoit du gaz à 819 points de réception et le transporte à 134 points de livraison, qui sont tous situés en Alberta. Cent vingt-six de ces points de livraison desservent le marché albertain tandis que les autres, comme le montre la figure 6-3, se trouvent à des endroits où le réseau de NOVA est raccordé à des pipelines interprovinciaux et internationaux.¹ Il y a lieu de souligner que le réseau de NOVA ne traverse ni ne touche les limites de l'Alberta à quelque endroit que ce soit.

Les critères visant à déterminer la compétence fédérale, qui sont décrits dans l'arrêt *Central Western*, ont été qualifiés par la majorité de «critère du lien matériel» et de «critère de l'élément fondamental, essentiel ou vital». Même si, à mon avis, il vaudrait mieux appeler le premier critère «critère de l'ouvrage ou de l'entreprise à caractère extraprovincial», je vais adopter la terminologie de mes collègues pour éviter la confusion.

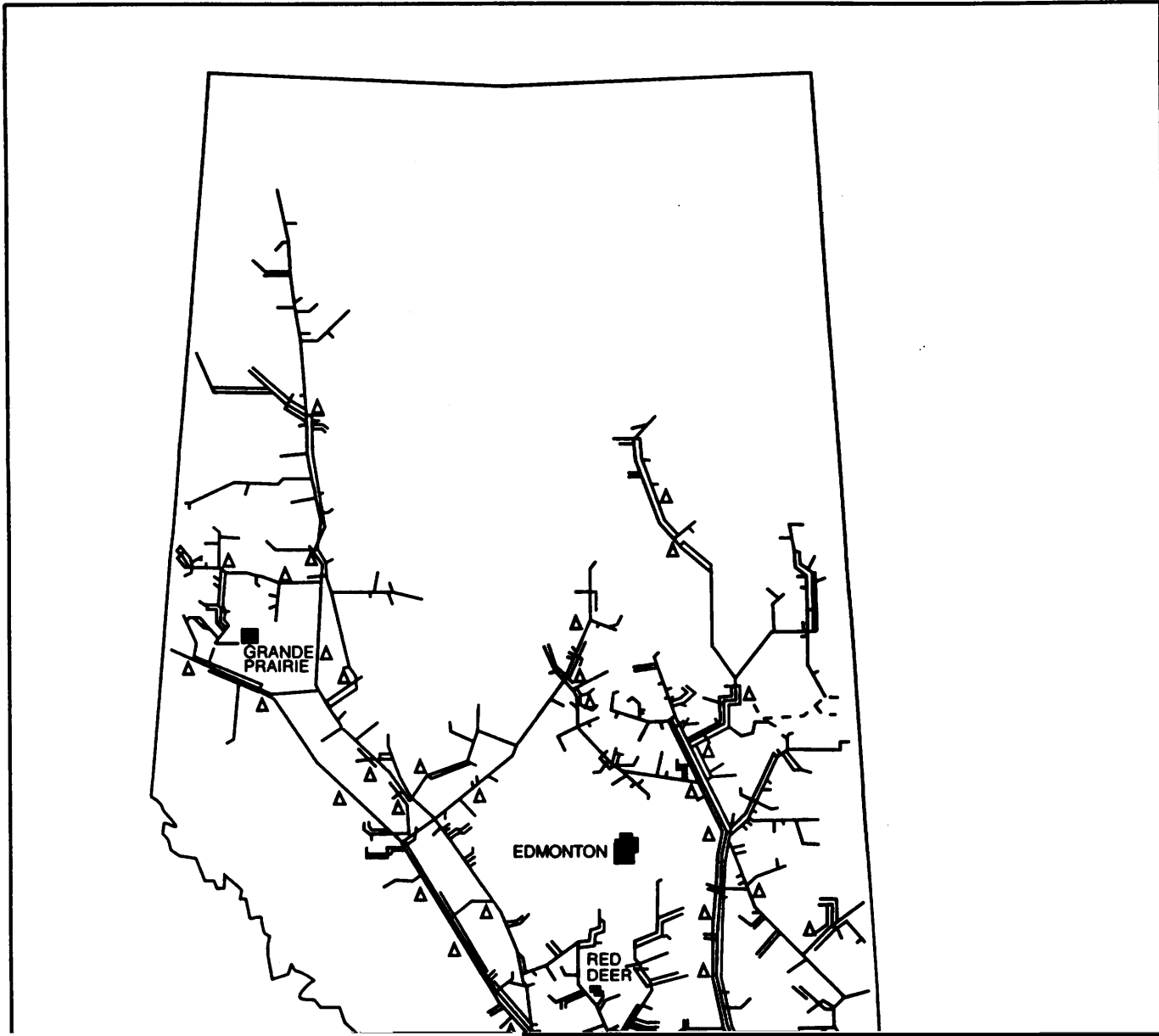
6.1.3.2 Critère du lien matériel

D'après moi, ce premier critère vise à déterminer si l'ouvrage ou l'entreprise à caractère présumément provincial est de nature extraprovinciale et, par conséquent, sous la compétence législative du Parlement du Canada.

Lorsqu'il a appliqué ce premier critère aux installations visées par l'arrêt *Central Western*, le juge en chef Dickson a examiné d'une part, le lien matériel entre le Central Western Railway et le CN et d'autre part, la propriété et l'exploitation du premier par rapport à celles du deuxième.

¹ Voir le plan annuel de 1992 de NOVA (page 9), dont la Alberta Petroleum Marketing Commission fait mention à la page 5 du mémoire qu'il a déposé devant l'Office le 13 août 1992.

Figure 6 - 3
Carte des installations du réseau
de NOVA Corporation of Alberta



(1) Lien matériel

Après avoir examiné la jurisprudence pertinente, le juge en chef Dickson a fait la déclaration que j'ai reproduite à la première page de mes opinions. Le juge en chef Dickson dit essentiellement qu'au Canada, les chemins de fer provinciaux et fédéraux forment nécessairement un réseau et que, par conséquent, les chemins de fer purement locaux touchent, directement ou indirectement, les chemins de fer fédéraux. Il a conclu que ce seul fait ne permettait pas de faire d'un chemin de fer local un ouvrage ou une entreprise de nature interprovinciale. Si tel n'était pas le cas, il serait difficile d'imaginer une voie ferrée qui serait de nature provinciale. Le juge en chef Dickson a conclu en accordant peu d'importance au lien matériel entre le Central Western et le CN.

Comment devons-nous considérer le lien entre la canalisation proposée par Altamont Canada et la canalisation principale de Wild Horse? Tous les pipelines doivent, en raison de leur nature, être reliés les uns aux autres. Comme je l'ai décrit précédemment, le réseau canadien de gaz naturel est constitué de dizaines de milliers de kilomètres de gazoducs interreliés.

Dans l'arrêt *British Columbia Electric Railway Company v. Canadian National Railway Company et al*¹ («l'arrêt *B.C. Electric Railway*»), le tronçon putatif de voie ferrée provinciale à l'étude reliait deux lignes réglementées par le gouvernement fédéral et ne mesurait qu'un mille de longueur. Dans l'analyse qu'il a fait de l'arrêt *B.C. Electric Railway* dans sa décision visant *Central Western* le juge en chef Dickson a souligné que: «Vu cette distance relativement faible, on pouvait concevoir cette voie comme un simple maillon dans la chaîne que représentait le réseau interprovincial plus important; il a pourtant été décidé qu'elle relevait de la compétence provinciale» (traduction littérale). Le juge en chef Dickson a fait alors remarquer qu'étant donné que le chemin de fer Central Western mesurait 105 milles de longueur, il était plus difficile que dans l'arrêt *B.C. Electric Railway*, de considérer le Central Western comme étant seulement un élément pleinement intégré de l'entreprise de CN. Le juge en chef Dickson a affirmé ensuite que dans l'arrêt *B.C. Electric Railway*, on ne fait état d'aucune séparation physique tandis que dans le cas de Central Western et de CN, il y avait un «écart» de quatre pouces.

Si l'on tient compte de la longueur prévue de la canalisation principale de Wild Horse, soit 217 km, on peut affirmer que cette canalisation a plus d'affinités avec la ligne du Central Western qu'avec le tronçon de un mille de longueur faisant l'objet de l'arrêt *B.C. Electric Railway*. Quoi qu'il en soit, on a jugé que ces lignes étaient de compétence provinciale. En outre, dans les arrêts *B.C. Electric et Central Western* ainsi que dans d'autres arrêts visant des liens matériels entre un ouvrage fédéral et un ouvrage provincial, les cours ont accordé peu d'importance à l'existence d'un lien matériel lorsqu'elle ont déterminé la classification constitutionnelle d'un ouvrage.

De toute évidence, il n'y aura pas d'écart de quatre pouces entre la canalisation principale de Wild Horse de NOVA et la canalisation d'Altamont Canada. Contrairement aux chemins de fer, les pipelines ne peuvent pas avoir de telles séparations physiques. Cependant, les lois de la physique doivent-elles déterminer le caractère constitutionnel d'un ouvrage quand, à toutes fins pratiques, les chemins de fer de Central Western et de CN étaient raccordés physiquement? Je pense que non. Le fait qu'un écart de quatre pouces existait dans la cause *Central Western*, mais qu'il n'y en a pas en l'espèce, est sans importance.

¹ [1932] R.C.S. 161.

À mon avis, le lien matériel entre les canalisations de NOVA et d'Altamont Canada n'est pas un facteur concluant du caractère constitutionnel de la canalisation principale de Wild Horse.

(2) Propriété et exploitation

Dans l'arrêt *Central Western*, le juge en chef Dickson a examiné également les questions de la propriété et de d'exploitation du chemin de fer aux fins du critère du lien matériel. La propriété était d'importance particulière dans cette cause car le Central Western avait déjà appartenu et avait été exploité par CN. Dans le jugement rendu par la Cour d'appel fédérale, le juge Marceau a conclu à la compétence fédérale en se fondant, en partie, sur le fait qu'il jugeait que le mode d'exploitation du chemin de fer n'avait pas changé suite à sa vente à Central Western et que le simple transfert de propriété n'avait aucune incidence sur cette question de compétence.

Dans la présente instance, il n'existe aucun lien corporatif, à quelque niveau que ce soit, entre les promoteurs de la canalisation d'Altamont Canada et NOVA.

Dans l'arrêt *Central Western*, à l'appui de l'argument selon lequel il existait un lien opérationnel appréciable entre Central Western et CN, on a invoqué le fait que le Central Western était raccordé uniquement au CN et que la quasi-totalité de son fret était acheminée tôt ou tard sur le réseau de CN. L'existence de divers arrangements contractuels entre les deux sociétés a été également invoquée à l'appui de l'existence d'un lien opérationnel important.

Le juge en chef Dickson a accordé une certaine valeur à cette argumentation, mais il a conclu que ces facteurs illustraient bien l'existence de relations commerciales étroites entre les deux sociétés au lieu de démontrer que CN exploitait le Central Western. Le juge en chef Dickson a indiqué que le contrôle quotidien de l'entreprise et la distribution des wagons à grain le long de la voie ferrée relevaient de Central Western. Se fondant sur ces faits, il a conclu que: «CN n'exerce aucun contrôle sur l'exploitation du chemin de fer Central Western, tant et si bien qu'on peut difficilement considérer celui-ci comme un ouvrage ou une entreprise de compétence fédérale».

Si l'on examine la canalisation principale de Wild Horse qui est proposée, on constate que NOVA exercera un contrôle quotidien sur l'exploitation de cette canalisation. NOVA déterminera les caractéristiques de la canalisation, décidera de la date et de l'endroit précis où celle-ci sera construite et qui la construira. Le transport du gaz par la canalisation se fera selon les modalités des contrats passés entre NOVA et divers expéditeurs et sera régi par le tarif de NOVA. Celle-ci possédera, exploitera et contrôlera, à tous égards, la canalisation de Wild Horse, sans l'aide ni l'intervention d'Altamont Canada.

En conclusion, il est clair, selon moi, que l'existence d'un simple lien matériel entre des installations fédérales et provinciales ne permet pas de conclure que les installations provinciales sont de ressort fédéral. Il doit y avoir un ou plusieurs éléments supplémentaires. Dans l'arrêt *Central Western*, le juge en chef Dickson a examiné les questions de la propriété et de l'exploitation des deux chemins de fer en cause afin de déterminer si des éléments supplémentaires existaient. J'ai fait de même dans la présente instance. Comme la question de la propriété n'est pas pertinente, passons au mode d'exploitation. Compte tenu que NOVA exploitera de façon indépendante la canalisation principale de Wild Horse, j'en arrive inévitablement à la conclusion que la canalisation principale de Wild Horse ne formera pas un ouvrage extraprovincial individuel, au même titre que la canalisation proposée d'Altamont Canada. Même si les canalisations de NOVA et d'Altamont Canada procureront sans

aucune doute des avantages réciproques à leurs propriétaires respectifs, chacune d'elles fait partie d'une entreprise plus vaste et distincte. Dans le cas de NOVA, l'entreprise consiste à transporter du gaz en Alberta tandis que dans le cas d'Altamont Canada, elle implique l'exportation de gaz canadien qui sera utilisé ultimement en Californie.

Dans leurs motifs, mes collègues renvoient à l'arrêt *Luscar Collieries Ltd. v. MacDonald et al*¹ («l'arrêt *Luscar*») et à l'arrêt *Alberta Government Telephones c. Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et Télécommunications CNCP*² («l'arrêt *AGT*»).

Dans l'arrêt *Luscar*, le Conseil privé a été appelé à déterminer si un court chemin de fer secondaire situé en Alberta et appartenant à Luscar, mais exploité par CN en vertu d'ententes avec Luscar, était un chemin de fer ressortissant à l'autorité législative du Parlement du Canada. Le Conseil privé a soutenu qu'étant donné le mode d'exploitation du chemin de fer, il constituait dans les faits un chemin de fer qui reliait l'Alberta à d'autres provinces et qui relevait, par conséquent, de la compétence fédérale. À la page 90 de sa décision, le Conseil privé affirme ce qui suit :

Si en vertu des accords y mentionnés, CN cessait d'exploiter le tronçon de Luscar, il faudrait peut-être déterminer si sous de telles modifications le chemin de fer cesserait d'être du ressort fédéral, mais dans le cas présent, cette question ne se pose pas.
(traduction littérale)

Ce que l'on peut dégager de cet extrait de la décision du Conseil privé, c'est que le fait que CN exploitait la ligne de chemin de fer de Luscar avait constitué le facteur décisif de sa décision selon laquelle la voie ferrée faisait partie de l'entreprise de CN. Dans la présente instance, la canalisation principale de Wild Horse sera, à tous égards, exploitée par NOVA et non par Altamont Canada.

Dans l'arrêt *AGT*, la Cour suprême du Canada s'est prononcée sur la question de savoir si *AGT*, une entreprise provinciale de télécommunications, relevait de la compétence du gouvernement fédéral étant donné sa relation avec Télécom Canada, une entreprise fédérale. Dans les motifs à l'appui de sa décision selon laquelle *AGT* devrait être régie par le gouvernement fédéral, la Cour a affirmé ce qui suit :

“Le rôle de l'*AGT* et ses rapports avec Télécom Canada sont pertinents pour ce qui est de déterminer la nature constitutionnelle de l'*AGT*. Les faits ne laissent planer aucun doute, l'*AGT* est le mécanisme par lequel les résidents de l'Alberta bénéficient des services de télécommunications interprovinciales et internationales. Ces services sont offerts grâce à des arrangements juridiques et matériels qui sont empreints d'une très grande coopération.

L'un des principaux moyens utilisés par l'*AGT* pour étendre ses services au-delà de la province et du pays est l'organisation Télécom Canada. Il s'agit d'une espèce d'entreprise conjointe et d'une caractéristique nécessaire de l'entreprise globale de l'*AGT*....L'*AGT* ne

¹ [1927] 4 D.L.R. 85 (P.C.).

² [1989] 2 R.C.S. 225.

pourrait se dissocier de Télécom Canada sans modifier considérablement la nature fondamentale de son entreprise.

Les rapports de l'AGT avec Télécom Canada illustrent aussi le rôle que joue l'AGT dans la prestation de services de télécommunications à l'ensemble des Canadiens. Le système téléphonique national dans sa forme actuelle résulte, en grande partie, des arrangements pris avec Télécom Canada. L'AGT est un partenaire actif dans ce système national, ce qui renforce la conclusion que l'AGT n'exploite pas une entreprise purement locale.”

Selon la preuve produite dans l'arrêt *AGT*, la société AGT offrait à ses clients albertains des services de télécommunications qui s'étendaient au-delà des limites de la province.

Dans la présente instance, NOVA ne forme pas une coentreprise avec Altamont Canada et n'est pas associée à cette dernière. En outre, Altamont Canada ne représente pas un élément nécessaire de l'entreprise globale de NOVA. Si les installations visées de NOVA étaient dissociées d'Altamont Canada, la nature de la propre entreprise de NOVA ne serait pas modifiée. Le service proposé n'est pas caractérisé par un degré de coopération supérieur à celui qui existe entre des gazoducs raccordés. Chaque expéditeur peut conclure seul des contrats pour le transport de son gaz par chaque gazoduc. Enfin, contrairement à la société AGT, NOVA n'offre pas à ses clients un service qui s'étend au-delà des limites de la province.

Avant de conclure cette section, je me sens obligé de commenter un aspect des points de vue exprimés par la majorité au sujet du critère du lien matériel. La majorité a retenu le fait qu'il était proposé que la construction des deux canalisations soit coordonnée, et elle en a conclu «qu'un seul pipeline s'étendant de Princess (Alberta) et le territoire des États-Unis d'Amérique sera construit». Cette conclusion semble reposer principalement sur le fait que la construction des deux canalisations serait coordonnée. Selon moi, il y a plusieurs exemples de coordination de la construction d'ouvrages fédéraux et provinciaux, notamment les routes provinciales qui mènent aux aéroports fédéraux et aux ponts interprovinciaux. La coordination ne fait que traduire une planification réfléchie et une saine gestion de projets et, selon moi, elle ne devrait pas constituer un facteur concluant du caractère constitutionnel. En outre, quand il approuve des installations susceptibles d'être raccordées à des pipelines provinciaux, fédéraux ou américains, l'Office s'attend à ce que le demandeur s'engage à coordonner ses travaux de construction avec les pipelines de raccordement, et il peut assortir son certificat de modalités à cet effet. Dans le cas contraire, la faisabilité économique et l'utilité des installations approuvées par l'Office pourraient être affectées.

6.1.3.3 Critère de l'élément fondamental, essentiel ou vital

Ce critère est le deuxième critère appliqué pour déterminer la compétence fédérale, qui a été décrit dans l'arrêt *Central Western*. Comme le juge en chef Dickson l'a affirmé dans cet arrêt, suivant ce critère, «la compétence tient à une conclusion que la réglementation de la matière en question fait partie intégrante d'un ouvrage ou d'une entreprise fédérale principale». Cependant, ce critère de l'élément fondamental, essentiel ou vital n'est pas un critère qu'on peut appliquer de façon uniforme à toutes les situations pour en arriver à une conclusion nette. Comme le juge en chef Dickson l'a déclaré dans l'arrêt *AGT*, à la page 258 :

“À mon avis, il est impossible de formuler en l'absence de contexte un seul critère qui soit complet et utile dans tous les cas relatifs à l'al.92(10)(a). Le dénominateur

commun de ces arrêts est simplement que ce sont les faits particuliers de chaque cas qui doivent guider le tribunal, une méthode édictée dans l'arrêt de cette *Cour Northern Telecom Ltd., 1980, précité*. Il est possible de trouver des analogies utiles dans la jurisprudence, mais dans chaque cas, la réponse à cette question constitutionnelle variera selon les faits qui doivent être examinés soigneusement..."

Même s'il est impossible d'établir des critères définitifs, dans l'arrêt *Northern Telecom Limitée c. Les Travailleurs en communication du Canada et autres (n° 1)*¹ («l'arrêt *Northern Telecom n° 1*»), le juge en chef Dickson a énoncé les principes directeurs suivants:

“(1) Les relations de travail comme telles et les termes d'un contrat de travail ne relèvent pas de la compétence du Parlement; les provinces ont une compétence exclusive dans ce domaine.

(2) Cependant, par dérogation à ce principe, le Parlement peut faire valoir une compétence exclusive dans ces domaines s'il est établi que cette compétence est partie intégrante de sa compétence principale sur un autre sujet.

(3) La compétence principale du fédéral sur un sujet donné peut empêcher l'application des lois provinciales relatives aux relations de travail, mais uniquement s'il est démontré que la compétence du fédéral sur ces matières fait intégralement partie de cette compétence fédérale.

(4) Ainsi, la réglementation des salaires que doit verser une entreprise, un service ou une affaire et la réglementation de ses relations de travail, toutes choses qui sont étroitement liées à l'exploitation d'une entreprise, d'un service ou d'une affaire, ne relèvent plus de la compétence provinciale et ne sont plus assujetties aux lois provinciales s'il s'agit d'une entreprise, d'un service ou d'une affaire fédérale.

(5) La question de savoir si une entreprise, un service ou une affaire relève de la compétence fédérale dépend de la nature de l'exploitation.

(6) Pour déterminer la nature de l'exploitation, il faut considérer les activités normales ou habituelles de l'affaire en tant qu'«entreprise active», sans tenir compte des facteurs exceptionnels ou occasionnels; autrement, la Constitution ne pourrait être appliquée de façon continue et régulière. (soulignement ajouté)”

L'arrêt *Northern Telecom n° 1*, comme l'arrêt *Central Western*, portait sur la compétence fédérale en matière de relations de travail. Cependant, pour rendre sa décision dans la cause *Central Western*, la Cour suprême s'est penchée sur la relation entre deux ouvrages: un chemin de fer provincial et un chemin de fer fédéral. Dans la présente instance, l'Office a décidé de se prononcer sur deux ouvrages également: un pipeline provincial et un pipeline fédéral.

À mon avis, les principes énoncés dans l'arrêt *Northern Telecom n° 1*, et repris dans l'arrêt *Central Western*, s'appliquent tout autant à la présente instance.

¹ [1980] 1 R.C.S. 115.

(1) La canalisation d'Altamont Canada

Si l'on suit la démarche adoptée dans l'arrêt *Northern Telecom n° 1*, il faut d'abord identifier l'ouvrage fédéral principal dont un ouvrage provincial pourrait être considéré comme étant une partie intégrante.

La canalisation de 300 m qu'Altamont projette de construire est le seul ouvrage fédéral en cause dans la présente instance. À son extrémité sud, elle sera raccordée à un pipeline de 998 km dont Altamont (U.S.) a proposé la construction. Le gazoduc d'Altamont (U.S.) reliera son point de raccordement avec le gazoduc d'Altamont Canada sur la frontière canado-américaine à un point situé près d'Opal (Wyoming), où il sera raccordé avec le gazoduc existant de Kern River. Le projet Altamont, appellation donnée aux deux canalisations décrites, permettra aux producteurs de gaz naturel canadien d'avoir accès aux marchés de l'Ouest américain, notamment aux marchés du sud de la Californie. C'est là la seule raison d'être du projet. À son extrémité nord, le projet Altamont sera raccordé au réseau pipelinier de NOVA, dans le sud de l'Alberta. Altamont Canada et NOVA auraient convenu que cette dernière aménagerait un nouveau point de livraison frontalier près de Wild Horse (Alberta), selon les procédures utilisées habituellement par NOVA pour répondre aux demandes de service de ses clients.

Les canalisations d'Altamont Canada et d'Altamont (U.S.) auront un exploitant commun, Altamont Service Corporation. La coordination de la conception, de la construction et de l'exploitation des canalisations entre NOVA et le projet Altamont se fera selon les règles courantes établies dans l'industrie lorsque des pipelines d'amont et d'aval sont raccordés pour permettre l'acheminement du gaz, du gisement au marché. En dernier lieu, les expéditeurs qui voudront emprunter la canalisation d'Altamont Canada devront conclure des contrats à cette fin.

(2) La canalisation principale de Wild Horse

En tant qu'élément du réseau intégré de NOVA, la canalisation principale de Wild Horse aura une vocation tout à fait différente de celles des deux canalisations formant le projet Altamont.

La canalisation principale de Wild Horse remplira la même fonction que les autres installations de NOVA: transporter le gaz naturel produit en Alberta à partir des points de réception en Alberta jusqu'aux points de livraison situés en Alberta et hors du réseau pipelinier de NOVA. Si elle est construite, la canalisation principale de Wild Horse fera partie du réseau intraprovincial de collecte, de transport et de distribution de NOVA au même titre que les installations évaluées à 75 millions de dollars qu'il faudra aménager en amont de la canalisation principale de Wild Horse afin d'acheminer le gaz par le réseau jusqu'à Princess pour la livraison finale à Altamont Canada. Le fait que des installations supplémentaires devront être aménagées en amont de la canalisation principale de Wild Horse est, à mon avis, une preuve concluante de l'intégration fonctionnelle de la canalisation principale de Wild Horse au réseau de NOVA. L'aménagement d'installations en amont de Princess et le prolongement à partir de ce point se sont imposés par suite des demandes de service visant le transport du gaz entre de nombreux points de réception situés en Alberta et un nouveau point de livraison situé en Alberta également.

De plus, l'appui de la preuve voulant que la canalisation principale de Wild Horse fera partie du réseau intégré de NOVA, il y a le fait que cette canalisation croise des embranchements existants de ce réseau dans la région de Medicine Hat auxquels elle est susceptible d'être raccordée. Autrement dit, la canalisation principale de Wild Horse n'est pas simplement une conduite de 217 kilomètres s'étendant

de Princess jusqu'au point de raccordement avec Altamont Canada, mais un prolongement normal du réseau de NOVA à titre d'entreprise intraprovinciale active.

(3) Intégration fonctionnelle

Dans l'arrêt *Central Western*, le juge en chef Dickson a affirmé que «...si les deux entreprises se livrent simultanément et conjointement à certaines activités, il peut y avoir intégration fonctionnelle». Il a constaté que Central Western se chargeait d'acheminer des wagons à grain aux différents élévateurs, de les charger de grain et ensuite de les transporter à Ferlow Junction où ils étaient rattachés à des locomotives de CN. Ce n'est qu'au moment du transfert des wagons à grain que les deux compagnies coordonnent leurs activités. Se fondant sur ce fait, le juge en chef Dickson a estimé que «ce transfert peut donc être considéré comme un lien établi à la fin du processus de transport local, à la différence du cas qui se présentait dans l'affaire *Northern Telecom n° 1* où le service de Northern Télécom et celui de Bell étaient fournis simultanément». Le juge en chef Dickson a également souligné que dans l'affaire *Northern Telecom n° 1*, des employés de Northern Télécom devaient être présents tous les jours sur des lieux occupés par Bell, ce qui n'était pas le cas en l'espèce car les employés et les trains de CN pénètrent sur les propriétés de Central Western seulement pour effectuer le transfert de wagons à grain à destination ou en provenance de Ferlow Junction.

Examinons maintenant la relation existant entre la canalisation principale de Wild Horse de NOVA et Altamont Canada. NOVA recevra et transportera le gaz dans les limites de l'Alberta puis elle le livrera à Altamont Canada au point de raccordement du réseau de NOVA et de la canalisation d'Altamont Canada. À mon avis, on doit considérer cette livraison seulement comme un lien établi à la fin du processus de transport local. NOVA et Altamont Canada ne mèneront pas leurs activités «côte à côte». NOVA agira en qualité de réseau intraprovincial de collecte et de transport de gaz tandis qu'Altamont Canada jouera son rôle dans le cadre du projet Altamont. La meilleure description que l'on puisse donner de la relation entre NOVA et Altamont Canada est un lien linéaire plutôt que coïncident.

Comparant les faits exposés dans les arrêts *Northern Telecom n° 1* et

Concluant que le chemin de fer Central Western est un ouvrage et une entreprise à caractère provincial, le juge en chef Dickson a affirmé ce qui suit, à la page 1146 de son jugement: «En fait, la situation de Central Western milite encore plus fortement que l'exemple du pipeline en faveur de la compétence provinciale, ¹ car il est entièrement possible que [Central Western] se livre à d'autres activités sur son chemin de fer». (soulignement ajouté).

Dans la présente instance, une preuve existe à l'effet que NOVA se livrerait à des activités, autres que la livraison de gaz à Altamont Canada, le long de la canalisation principale de Wild Horse. Au cours de la présente instance, Altamont Canada a déposé auprès de l'Office une lettre que Roan Resources Inc. («Roan») avait adressée à NOVA et dans laquelle Roan indiquait qu'elle avait examiné les dossiers de l'ERCB concernant les réserves de gaz et constaté l'existence de réserves inexploitées de plus de 100 10⁹pi³ de gaz le long du tracé prévu pour la canalisation principale de Wild Horse. Roan a affirmé qu'elle avait actuellement, à proximité du corridor pipelinier proposé par NOVA, des réserves inexploitées dont le raccordement n'est pas économique étant donné la configuration actuelle de NOVA. Roan a indiqué que ces puits pourraient être raccordés si le projet de canalisation principale de Wild Horse était réalisé. Roan était également d'avis qu'il y avait dans cette région d'autres réserves potentielles susceptibles d'être mises en valeur si la canalisation proposée était construite. Par le passé, la présence d'un pipeline traversant une région semblable ou adjacente à celle-ci a servi généralement de catalyseur pour la mise en valeur des ressources.

Quoique non concluant, le fait qu'il ne soit pas seulement possible, mais bien probable, que NOVA soit en mesure de mener d'autres activités le long de la canalisation principale de Wild Horse me laisse croire fortement que cette canalisation fera partie intégrante du réseau intégré de NOVA et devrait être de compétence provinciale.

Dans l'arrêt *Central Western*, le juge en chef Dickson a examiné également la dépendance de CN envers le chemin de fer Central Western. Selon lui, on ne saurait prétendre que CN est tributaire d'une façon quelconque des services de Central Western. À l'appui de cette affirmation, il invoque le fait que depuis 1963, CN a toujours voulu abandonner la ligne de chemin de fer Central Western. Le juge en chef Dickson a conclu que cela ne causerait aucun inconvénient grave pour l'entreprise fédérale principale si les employés de Central Western n'accomplissaient pas leurs tâches habituelles.

Il est évident que si la canalisation principale de Wild Horse n'était pas construite, la canalisation d'Altamont Canada ne pourrait pas fonctionner. Il est également évident qu'en l'absence d'une partie importante du réseau intégré de NOVA en amont de Princess, il en serait de même. En fait, sans le réseau intégré de NOVA, plusieurs autres pipelines interprovinciaux et-ou internationaux (p. ex. TransCanada PipeLines et ANG) ne pourraient pas fonctionner comme ils le font aujourd'hui. À vrai dire, si l'on allait plus loin en amont, on pourrait prétendre que sans les usines de traitement de gaz et les puits de gaz, les pipelines extraprovinciaux ne pourraient pas être alimentés et que, par conséquent, ces installations sont vitales pour ces transporteurs extraprovinciaux et font partie intégrante de ces derniers. Certes, la question à poser est la suivante: Où peut-on raisonnablement tirer un trait entre la compétence fédérale et la compétence provinciale?

À mon avis, dans la présente instance, la ligne de démarcation devrait être tracée au même endroit que dans le cas des autres transporteurs extraprovinciaux raccordés au réseau de NOVA. Ces points de

¹ Ce renvoi vise l'affaire Cyanamid, *Office national* [1988] 2 C.F. 196.

raccordement reflètent les fonctions distinctes que remplissent NOVA et les transporteurs extraprovinciaux. La Commission royale d'enquête Borden, qui a été créée pour recommander des mesures qui serviraient l'intérêt national et viseraient, entre autres, l'exploitation efficace des pipelines interprovinciaux et internationaux, a reconnu qu'il était souhaitable de séparer ces deux fonctions.

Dans ses observations, la Commission Borden a reconnu l'utilité de la réglementation par les provinces du transport intraprovincial du pétrole et du gaz. Elle a déclaré ce qui suit:

“31. La Commission n'est pas sans savoir qu'en réglementant les sociétés interprovinciales de transport du pétrole et du gaz par pipeline, il pourra se poser des problèmes relatifs à la compétence du Parlement du Canada vis-à-vis la compétence des législatures provinciales respectives.

Dans la mesure où les provinces du Canada intéressées ont adopté des mesures appropriées pour la conservation et la production rationnelle dans leurs limites respectives, la Commission estime qu'il devrait être possible pour le Parlement du Canada, par l'intermédiaire de la Commission des transports, de limiter l'exercice de sa compétence en matière de pipe-lines de gaz et de pétrole, de manière à ce qu'elle ne s'étende pas à des domaines qui peuvent être régis adéquatement par la réglementation et le contrôle des provinces. Plus précisément, la Commission ne croit pas que la Commission des transports ait à exercer sa compétence à l'égard des réseaux collecteurs reliés aux canalisations interprovinciales. Toutefois, nous ne sommes pas sans savoir que si cette compétence appartient de droit au Parlement du Canada, il pourrait être nécessaire, plus tard, pour la Commission des transports de l'exercer en vue de s'assurer que son autorité de réglementation est effective. Ce qui importe, c'est que si le consommateur de pétrole et de gaz au Canada doit profiter d'un prix raisonnable, les prix à l'endroit de production dans les diverses provinces et les frais de transmission doivent demeurer raisonnables.

Certaines des provinces du Canada ont déjà adopté des lois et établi des services administratifs à l'égard de la conservation et de la production. Dans la mesure où les lois et les services des provinces ne nuisent pas à l'efficacité de l'autorité de réglementation du Parlement du Canada en ce qui concerne les sociétés interprovinciales et internationales de transport du gaz et du pétrole par pipe-line, la Commission estime que l'exercice de la compétence du Parlement du Canada peut être limité en conséquence.”¹

Depuis plus de 100 ans, les cours canadiennes ont été appelées à juger des causes dans lesquelles les plaideurs ont prétendu que le gouvernement fédéral ou les provinces avaient compétence sur divers ouvrages et entreprises. Le dénominateur commun des divers critères appliqués par les cours dans ces causes afin de déterminer la nature constitutionnelle est la protection de l'autorité fédérale sur les domaines à caractère intrinsèquement fédéral. Les cours ont cherché à protéger les ouvrages et les entreprises à caractère fédéral contre une «stérilisation» découlant de l'application des lois provinciales. De même, elles se sont efforcées de veiller à ce que les intérêts fédéraux dans des secteurs tels que les chemins de fer, les pipelines et les télécommunications ne soient pas lésés par les conflits de travail provinciaux, par exemple. À mon avis, c'est de ce besoin de sauvegarder l'autorité fédérale sur les matières fédérales dont le juge en chef Dickson parlait dans l'arrêt *Northern Telecom n° 1* quand il a

¹ Premier rapport, octobre 1958.

affirmé que même si, en général, les relations de travail ne ressortissent pas au Parlement, ce dernier peut exercer une compétence «s'il est établi que cette compétence est partie intégrante de sa compétence principale sur un autre sujet».

Quiconque a pris connaissance de ces points de vue sur l'application du critère de l'élément fondamental, essentiel ou vital ne s'étonnera pas si je prétend que, dans la présente instance, la ligne de démarcation entre les compétences fédérale et provinciale devrait être tracée au point d'intersection de la canalisation principale de Wild Horse et de la canalisation d'Altamont Canada. J'ai appliqué le critère que le juge en chef Dickson avait appliqué dans l'arrêt *Central Western*, afin de déterminer si la canalisation principale de Wild Horse serait intégrée fonctionnellement à la canalisation d'Altamont Canada advenant que les deux canalisations soient construites selon les plans actuels. J'ai conclu, comme le fut le cas dans l'arrêt *Central Western*, que la canalisation principale de Wild Horse, en tant qu'élément du réseau intégré de NOVA, exécuterait une fonction purement locale qu'on peut distinguer de la fonction extraprovinciale qui incomberait à la canalisation d'Altamont Canada. Dans l'arrêt *Central Western*, le juge en chef Dickson a déterminé que le fait qu'il serait entièrement possible pour Central Western de se livrer à d'autres activités le long de son chemin de fer l'avait aidé à conclure à la compétence provinciale. Selon moi, il est fort probable que NOVA soit en mesure de mener des activités autres que le transport de gaz à son point de raccordement avec Altamont Canada, le long de la canalisation principale de Wild Horse. Ces deux constatations, quoique non décisives, m'amènent à penser que la canalisation principale de Wild Horse, si elle était construite, pourrait être de bon droit de compétence provinciale.

Le dernier critère examiné par le juge en chef Dickson dans l'arrêt *Central Western* est la dépendance, soit la question de savoir si CN était tributaire de Central Western Railway. Le juge en chef Dickson a conclu que CN n'était pas dépendante et que cette constatation l'avait amené, en partie, à conclure que les deux chemins de fer n'étaient pas intégrés fonctionnellement. À mon avis, la canalisation d'Altamont Canada est physiquement dépendante de la canalisation principale de Wild Horse, mais je pense également qu'il puisse arriver qu'un ouvrage fédéral dépende physiquement d'un ouvrage provincial mais ne soit pas intégré fonctionnellement à ce dernier à des fins de compétence. Je pense que la configuration des deux canalisations proposées illustre bien ce cas. Selon moi, le fait de constater qu'un ouvrage fédéral est dépendant d'un ouvrage provincial ne devrait pas suffire à vider la question constitutionnelle. Lorsque nous devons déterminer le caractère constitutionnel d'un ouvrage, nous devons toujours garder en mémoire le raisonnement sous-jacent aux divers critères constitutionnels. Nous devons nous demander si l'exercice d'un pouvoir fédéral quelconque peut être entravé ou nié advenant que l'ouvrage provincial putatif continue d'être de ressort provincial. Est-ce qu'un pouvoir fédéral quelconque serait nié si l'Office devait exercer sa compétence seulement sur la canalisation d'Altamont Canada? Je n'en vois aucun. C'est pour cette raison que, selon moi, il n'y a pas lieu de déroger au traitement constitutionnel dont les canalisations de raccordement de NOVA avec des transporteurs extraprovinciaux ont toujours fait l'objet. À mon avis, il n'est pas nécessaire que l'Office réglemente l'ensemble du pipeline s'étendant de Princess au point de raccordement des réseaux de NOVA et d'Altamont Canada. Par cela, je veux dire que cette compétence ne fait pas partie intégrante de la compétence principale de l'Office sur Altamont Canada. Je rappelle que la canalisation principale de Wild Horse ne peut pas fonctionner isolée du reste du réseau de NOVA. Par conséquent, on ne servirait pas les intérêts fédéraux en soumettant la canalisation principale de Wild Horse à la réglementation fédérale. En termes pratiques, l'Office est aussi bien placé pour protéger les intérêts fédéraux s'il exerce sa compétence sur la canalisation d'Altamont Canada seulement plutôt que sur l'ensemble du pipeline s'étendant de Princess à la frontière canado-américaine. Il n'a besoin de rien de

plus. Une canalisation reliant Princess à la frontière canado-américaine qui relèverait de la compétence fédérale aurait, comme nous l'avons analysé, les mêmes caractéristiques générales que la canalisation d'Altamont Canada seule, sauf qu'elle serait plus longue. Je ne crois que la longueur ait déjà été un facteur déterminant de la classification constitutionnelle ni qu'on ait déjà conclu qu'un ouvrage fédéral était trop court ou trop petit en soi pour être de ressort fédéral.

J'ai affirmé précédemment que la ligne de démarcation entre les compétences fédérale et provinciale pourrait être tracée à cet endroit sans entraver l'exercice par le gouvernement fédéral de son pouvoir de réglementation des questions à l'égard desquelles il a un intérêt inhérent. En vertu des dispositions de la Partie III de sa loi habilitante, l'Office pourrait approuver la construction de la canalisation d'Altamont Canada et assortir son certificat de toute modalité qu'il jugerait pertinente. De même, l'Office serait le seul organisme habilité à examiner les demandes visant les ajouts à cette canalisation ainsi que la relocalisation, la réinstallation ou la vente de celle-ci. En vertu de la Partie IV de la Loi, l'Office serait le seul organisme habilité à établir des droits justes et raisonnables pour la canalisation d'Altamont Canada et aurait compétence exclusive sur les questions tarifaires, y compris les conditions d'accès. Finalement, en vertu de la Partie VI de la Loi, l'Office est habilité (sous réserve de l'aval du gouverneur en conseil) à délivrer des licences visant l'exportation de gaz qui serait transporté par la canalisation d'Altamont Canada. À l'extrême, si l'Office décidait qu'il n'était pas dans l'intérêt public de maintenir cette canalisation en service, il a les pouvoirs voulus pour exécuter cette décision.

Par conséquent, comme je l'ai indiqué précédemment, je ne peux pas imaginer comment la configuration du pipeline proposé par Altamont Canada pourrait nuire, d'une manière ou d'une autre, à l'exercice des pouvoirs fédéraux. Si un aspect de cette configuration est offensant pour les intérêts fédéraux, je n'ai pas eu la perspicacité voulue pour le déceler.

Dispositif

Pour les motifs invoqués ci-dessus, je ne suis pas d'accord avec la décision majoritaire.

J.-G. Fredette
Vice-président

6.2 Opinion dissidente de C. Bélanger

Je ne suis pas d'accord avec la décision, prise par la majorité, de soulever la question préalable de compétence, et je suis également incapable d'accepter les motifs et les conclusions de la majorité sur cette question. À mon avis, la question de compétence soulevée par l'Office au sujet de la canalisation de Wild Horse que NOVA projette de construire est prématurée, et la réponse donnée par mes collègues est incorrecte. Mes points de vue sur ces deux questions sont les mêmes que ceux que M. Fredette a exprimés dans son opinion dissidente, et je ne reprendrai pas en détail ici les points qu'il a analysés.

Je dirai simplement qu'en ce qui a trait à la classification constitutionnelle de la canalisation principale de NOVA, j'estime que mes collègues accordent trop d'importance, dans leur application du critère du lien matériel, au fait que les activités de construction visant la canalisation principale de Wild Horse de NOVA et la canalisation d'Altamont Canada seront coordonnées. Je pense également qu'ils attachent beaucoup d'importance au lien de dépendance qui existe entre les deux canalisations lorsqu'ils appliquent le critère de l'élément fondamental, essentiel ou vital.

En ce qui a trait au premier critère, je suis d'avis que la canalisation principale de Wild Horse n'est pas en soi un ouvrage extraprovincial. Comme elle est située entièrement dans les limites de l'Alberta, ses activités commerciales se limitent, dans l'espace, à recevoir et à livrer du gaz en Alberta dans le cadre du réseau plus vaste de NOVA. Elle n'appartient pas et n'est pas exploitée par Altamont Canada, et même si elle est raccordée à la canalisation d'Altamont Canada, cela ne suffit pas à en faire un pipeline de ressort fédéral. Si c'était suffisant, cela signifierait que tous les pipelines provinciaux qui touchent, directement ou indirectement, des pipelines extraprovinciaux (ce qui est souvent le cas dans le réseau pipelinier canadien) sont de compétence fédérale, et la séparation des pouvoirs sur les ouvrages et les entreprises serait alors sapée. Mes collègues accordent beaucoup d'importance au fait que la construction de la canalisation principale de Wild Horse serait coordonnée avec celle de la canalisation d'Altamont Canada pour conclure que les deux canalisations forment un seul ouvrage. Cette coordination reflète seulement l'application de bonnes méthodes et pratiques de planification commerciale par deux entreprises dans le cadre de relations avantageuses pour les deux parties. S'il s'agissait d'autre chose, il serait alors difficile de concevoir un pipeline qui pourrait être provincial étant donné tous les efforts de collaboration nécessaires entre les divers pipelines constituant le réseau pipelinier canadien, à moins, bien sûr, qu'il ne soit exploité à l'extérieur de ce réseau.

En ce qui a trait au deuxième critère, je suis d'avis dans ce cas également que la canalisation principale de Wild Horse de NOVA est différente de la canalisation d'Altamont Canada du fait de sa propriété, de son exploitation et de la nature des services qu'elle offre à ses expéditeurs. Il est évident que les deux canalisations dépendront l'une de l'autre pour remplir leurs fonctions respectives. En l'espèce, ce fait traduit simplement un impératif existentiel et non une intégration fonctionnelle en soi. Le lien entre les deux canalisations est comparable à celui qui existe en général entre deux pipelines interconnectés, c'est-à-dire que l'un livre du gaz à l'autre, activité qui requiert de la coordination et de la coopération.

Dispositif

Pour les motifs invoqués ci-dessus, je ne suis pas d'accord avec la décision de la majorité.

C. Bélanger
Membre