



Office national de l'énergie

Office national de l'énergie

relativement à

Manito Pipelines Ltd.

Demande en date du 31 janvier 1996 déposée
par Murphy Oil Company Ltd., au nom de
Manito Pipelines Ltd., en vue de cesser
l'exploitation de certaines installations

MH-1-96

Juillet 1996

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada 1996
représenté par l'Office national de l'énergie

N° de cat. NE22-1/1996-12F
ISBN 0-662-81404-5

Ce rapport est publié séparément dans les deux
langues officielles.

Exemplaires disponibles sur demande auprès du :

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

En personne, au bureau de l'Office :

Bibliothèque
Rez-de-chaussée

Imprimé au Canada

© Her Majesty the Queen in Right of Canada 1996
as represented by the National Energy Board

Cat. No. NE22-1/1996-12E
ISBN 0-662-24871-6

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

Liste des figures	ii
Liste des annexes	ii
Abréviations	iii
Exposé et comparutions	iv
Aperçu	v
1. Les demandes	1
2. Mémoires et constatations	3
2.1 Réglementation de l'Office à l'égard du pipeline Manito	3
2.2 Approvisionnement en pétrole du pipeline	5
2.3 Maintien de la faisabilité économique	5
2.4 Répercussions de la cessation d'exploitation sur les expéditeurs, les producteurs et d'autres parties ..	7
3. Cessation de l'exploitation des installations	9
3.1 Aperçu	9
3.2 Consultations	9
3.3 Questions foncières	11
3.4 Croisements	12
3.5 Méthodes de cessation d'exploitation du pipeline	13
3.6 Méthodes de cessation d'exploitation de la station Blackfoot	14
3.7 Surveillance des installations qui ont cessé d'être exploitées	16
3.8 Examen environnemental préalable	17
4. Questions de compétence	18
4.1 Cessation d'exploitation du pipeline entre Dulwich et Blackfoot	18
4.2 Maintien de la compétence fédérale : arguments concernant l'intégration fonctionnelle à IPL	25
4.3 Conclusion	27
5. Dispositif	28

Liste des figures

2-1 Réseau pipelinier Manito et pipelines voisins	4
3-1 Carte de la zone immédiate du projet de cessation d'exploitation du pipeline	10

Liste des annexes

I Ordonnance MO-5-96	29
----------------------------	----

Abréviations

CCME	Conseil canadien des ministres de l'environnement
CÉ	conductibilité électrique
d.e.	diamètre extérieur
Directives	Directives de l'Office concernant les exigences de dépôt
directives du CCME	Critères provisoires canadiens de qualité environnementale pour les lieux contaminés
EPEA	<i>Environmental Protection and Enhancement Act</i>
Husky	Husky Oil Company Ltd.
IPL	Pipeline Interprovincial Inc.
km	kilomètre
LCÉE	<i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i>
Loi ou Loi sur l'ONÉ	<i>Loi sur l'Office national de l'énergie</i>
m ³	mètre cube
m ³ /j	mètres cubes par jour
Manito	Manito Pipeline Ltd.
mi	mille
Morgan	Morgan Hydrocarbons Inc.
Murphy	Murphy Oil Company Ltd.
Office ou ONÉ	Office national de l'énergie
po	pouce
ppm	parties par million
RAS	rapport d'absorption du sodium
réseau pipelinier	réseau pipelinier Blackfoot/Dulwich
Sceptre	Sceptre Resources Limited
station Blackfoot	station de réception et de pompage Blackfoot

Exposé et comparutions

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

PAR SUITE d'une demande en date du 31 janvier 1996 déposée par Murphy Oil Company Ltd., au nom de Manito Pipelines Ltd., en vertu de l'article 74 de la Loi, pour obtenir l'autorisation de cesser d'exploiter le tronçon de pipeline situé entre Blackfoot, en Alberta, et Dulwich, en Saskatchewan;

CONFORMÉMENT À l'ordonnance d'audience MH-1-96;

ENTENDUE à Calgary (Alberta), les 21, 22, 23 et 24 mai 1996.

DEVANT :

K.W. Vollman	membre président
R.L. Illing	membre
R. Andrew	membre

COMPARUTIONS :

L.G. Keough	Morgan Hydrocarbons Inc.
F.M. Saville, c.r. B. Roth	Manito Pipelines Ltd.
S.H. Castonguay	La Compagnie des pétroles Amoco Canada Ltée
G. Bunz	Cactus Lake Owners (Petro-Canada, CS Resources, Murphy Oil Company Ltd. et Wascana Energy Inc.)
W.J. Hope-Ross	Canadian Occidental Petroleum Ltd.
W.F. Muscoby	Compagnie pétrolière impériale Limitée
K.L. Meyer	Novagas Clearinghouse Ltd.
H.R. Huber	SaskEnergy Incorporated
C. Berry	Sceptre Resources Limited
A. Reid	ministère de l'Énergie de l'Alberta
T. Irvine	ministère de l'Énergie et des Mines de la Saskatchewan

Aperçu

(Nota : Le présent aperçu est publié à titre d'information pour le lecteur; il ne fait pas partie de la décision ni des motifs de décision, dans lesquels le lecteur trouvera tous les détails de l'audience.)

À l'origine, l'audience devait porter sur deux demandes distinctes visant le pipeline Manito. Morgan Hydrocarbons Inc. («Morgan») a déposé une plainte et une demande, en date du 21 décembre 1995, pour prier l'Office national de l'énergie (l'«ONÉ» ou l'«Office»), entre autres, d'affirmer sa compétence à l'égard d'installations appartenant à Murphy Oil Company Ltd. («Murphy») et de fixer de nouveaux droits pour les services de transport dans le réseau de Manito. Le 31 janvier 1996, Murphy, au nom de Manito Pipe Lines Ltd. («Manito»), a demandé à l'Office de l'autoriser à cesser d'exploiter un tronçon de 21 kilomètres de son pipeline, situé entre le terminal du pipeline à Blackfoot, en Alberta, et Dulwich, en Saskatchewan.

Par la suite, Manito a prié l'Office d'examiner la demande de cessation d'exploitation avant de se pencher sur les questions que Morgan soulevait dans sa plainte. Manito a souligné que son pipeline cesserait de relever de la compétence de l'Office si ce dernier approuvait sa demande. Après avoir donné aux parties l'occasion de communiquer leurs observations sur le bien-fondé de la demande de Manito, l'Office a décidé d'instruire la demande et de rendre une décision avant d'examiner les questions soulevées dans la plainte de Morgan.

L'Office a tenu une audience de quatre jours à Calgary, qui a débuté le 21 mai 1996. Sur la foi de la preuve produite au cours de l'instance, l'Office a autorisé Manito à cesser d'exploiter ses installations pipelinières situées entre Blackfoot, en Alberta, et Dulwich, en Saskatchewan. En outre, l'Office a déterminé que le pipeline ne relèverait plus de sa compétence, une fois que l'ordonnance de cessation d'exploitation entrerait en vigueur.

Au moment d'examiner la demande de cessation d'exploitation, l'Office a effectué un examen environnemental préalable, comme l'exigent la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et sa propre démarche de réglementation. L'Office a rendu public le rapport d'examen environnemental préalable, le 14 juin 1996. Aucune des parties n'a formulé de commentaires. L'Office a établi que, dans la mesure où la compagnie se conformerait aux mesures d'atténuation prescrites dans les présents motifs, la cessation proposée de l'exploitation du tronçon de pipeline n'entraînerait pas d'effets défavorables importants sur l'environnement.

L'Office a établi que l'ordonnance concernant la cessation de l'exploitation du tronçon prendra effet dès que Manito se sera conformée aux mesures d'atténuation des effets environnementaux ainsi qu'aux conditions énoncées dans le document d'examen préalable et les présents motifs, et que l'Office cessera alors d'avoir compétence sur la canalisation abandonnée et sur le reste du pipeline Manito.

Chapitre 1

Les demandes

Le 21 décembre 1995, Morgan Hydrocarbons Inc. («Morgan») a déposé une plainte et une demande auprès de l'Office national de l'énergie (l'«Office» ou l'«ONÉ») pour lui demander d'affirmer sa compétence à l'égard d'installations appartenant à Murphy Oil Company Ltd. («Murphy»), de définir les modalités d'accès à ces installations et de fixer les droits à payer par les utilisateurs. Le mémoire de Morgan renfermait aussi une plainte contre les droits exigés pour les services de transport dans le réseau de Manito. De plus, Morgan a prié l'Office de réglementer les activités de Manito Pipelines Ltd. («Manito») comme s'il s'agissait d'une compagnie du groupe 1.

Le 4 janvier 1996, l'Office a délivré l'ordonnance TOI-1-96 qui rendait provisoires les droits exigibles sur le réseau de Manito, à compter de cette date, en attendant que soit examinée la plainte de Morgan.

Le 31 janvier 1996, Murphy a déposé, au nom de Manito, une demande aux termes de l'article 74 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (la «Loi») pour obtenir l'autorisation de cesser d'exploiter un tronçon de 21 kilomètres («km») du pipeline Manito, qui s'étend de Blackfoot, en Alberta, à Dulwich, en Saskatchewan. Manito a soutenu qu'il n'était plus économique d'exploiter cette partie du pipeline. La construction de la canalisation d'agrandissement jusqu'à Blackfoot, en 1976, avait fait du pipeline un ouvrage interprovincial, le plaçant donc sous la compétence de l'Office. Manito a affirmé que le pipeline cesserait d'être du ressort de l'Office si ce dernier autorisait la demande de cessation d'exploitation.

L'Office a décidé de regrouper les deux demandes et de les instruire dans le cadre d'une même audience. Les instructions de l'Office concernant le déroulement de l'instance, diffusées au moyen de l'ordonnance MH-1-96, datée du 1^{er} mars 1996, prévoyaient la tenue d'une audience orale qui devait débiter le 21 mai 1996.

Le 15 mars 1996, Murphy, au nom de Manito, a saisi l'Office d'un avis de motion par lequel elle lui demandait d'instruire la demande de cessation d'exploitation et de rendre une décision avant d'examiner la plainte de Morgan. Manito a fait valoir que si l'Office établissait que le réseau Manito ne relevait plus de sa compétence, il ne serait pas nécessaire de produire des renseignements commerciaux, réputés confidentiels. Selon Manito, la divulgation de ces renseignements causerait un tort commercial irréparable.

L'Office a accordé aux parties un délai d'une semaine pour lui présenter leurs observations sur l'avis de motion. Après avoir examiné les avis de Morgan, du ministère de l'Énergie et des Mines de la Saskatchewan et de la province de la Colombie-Britannique, l'Office a décidé d'agréer la motion, d'entendre la preuve relative à la demande de cessation d'exploitation et les questions de compétence connexes, et de faire connaître ses décisions sur ces questions avant de procéder à l'examen de la plainte de Morgan.

Une audience orale a eu lieu les 21, 22, 23 et 24 mai 1996, dans la salle d'audience de l'Office, à Calgary (Alberta). Dans le cadre de cette audience, l'Office a procédé à un examen environnemental préalable de la demande de cessation d'exploitation, en application de la *Loi canadienne sur*

l'évaluation environnementale («LCÉE»). L'Office s'est assuré qu'il n'y avait pas de double emploi entre les prescriptions de la LCÉE et les exigences inhérentes à sa propre démarche de réglementation.

L'Office a établi que, si Manito se conforme aux mesures d'atténuation qu'elle a proposées ainsi qu'aux conditions imposées par l'Office, le projet ne sera pas susceptible d'entraîner des effets défavorables importants sur l'environnement. L'Office a rendu cette décision aux termes du paragraphe 20(1)a) de la LCÉE.

Chapitre 2

Mémoires et constations

2.1 Réglementation de l'Office à l'égard du pipeline Manito

Le pipeline Manito, qui s'étend de Blackfoot, en Alberta, à Kerrobert, en Saskatchewan, consiste en un réseau de deux canalisations, l'une d'un diamètre extérieur (d.e.) de 273,1 mm (10 po) pour le transport en direction sud du pétrole brut lourd mélangé, et l'autre d'un d.e. de 114,3 mm (4 po) pour le transport en direction nord des condensats. Pour que le pétrole brut lourd produit dans les régions desservies par Manito puisse être transporté par pipeline, du condensat, obtenu principalement de Pipeline Interprovincial Inc. («IPL») à Kerrobert, est pompé au nord et mélangé au pétrole brut lourd à divers points d'injection. Le mélange de pétrole brut lourd et condensat est ensuite pompé vers le sud via la canalisation servant au transport des produits mélangés jusqu'à Kerrobert, où il rejoint le réseau IPL. Habituellement, le condensat est mélangé dans une proportion équivalent aux trois dixièmes environ du volume du pétrole brut lourd. Une carte du réseau pipelinier de Manito est donnée à la figure 2-1.

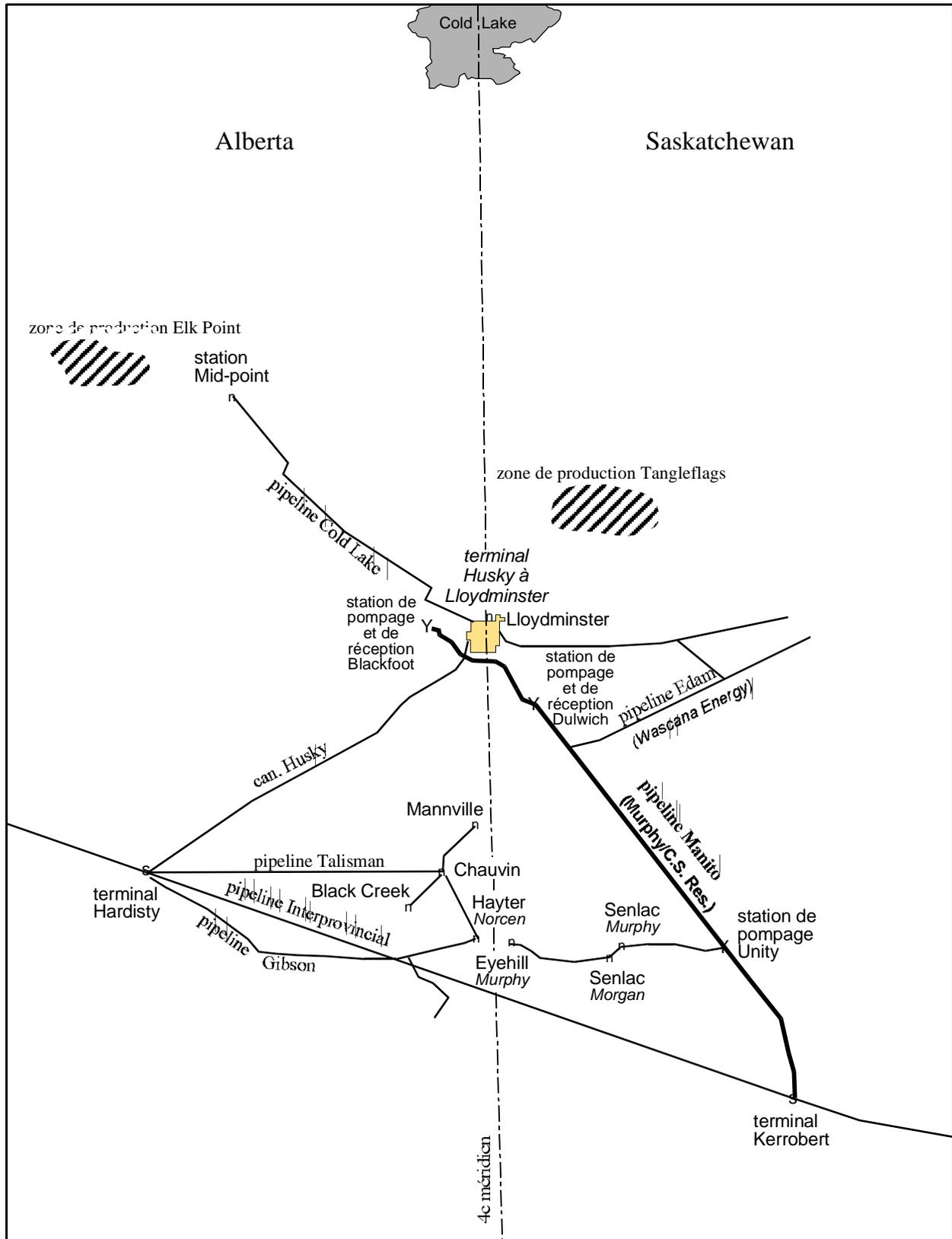
Le réseau pipelinier original s'étendait de Dulwich jusqu'à Kerrobert, où il rejoignait la canalisation d'IPL. En service depuis mars 1971, ce réseau a été entièrement construit dans la province de la Saskatchewan et en vertu de la compétence de cette province.

En janvier 1975, Murphy a demandé à l'Office l'autorisation de construire un prolongement de 21 kilomètres, de Dulwich, en Saskatchewan, à Blackfoot, en Alberta. Murphy avait alors demandé que seul le prolongement relève de la compétence de l'Office. Après mûre réflexion, l'Office a rejeté cette demande. Dans une lettre qu'il envoyait à Murphy le 17 mars 1975, l'Office indiquait qu'il examinerait promptement une nouvelle demande en vue de l'obtention d'un certificat d'utilité publique pour le réseau pipelinier en entier, depuis Blackfoot, en Alberta, jusqu'à Kerrobert, en Saskatchewan.

En septembre 1975, une version modifiée de la demande a été présentée à l'Office, qui a tenu une audience en août 1976. Il a été décidé que le réseau pipelinier allant de Blackfoot à Kerrobert relèverait de la compétence de l'Office. Manito Pipelines Ltd. fut créée pour détenir le certificat d'exploitation et les actifs pipeliniers et, en vertu d'une entente, Murphy fut chargée de l'exploitation du pipeline pour Manito.

Manito a expliqué que le prolongement jusqu'à Blackfoot avait été construit pour deux raisons. Premièrement, on avait voulu relier les installations de production de Murphy, à Blackfoot, au pipeline Manito afin de bénéficier des prix pétroliers régionaux, fixés par le gouvernement, en vigueur à l'époque, et d'économiser ainsi sur les coûts du transport par camion. Deuxièmement, on avait voulu tirer profit de l'accroissement des approvisionnements en pétrole lourd produit par Murphy et d'autres parties à l'époque dans les régions de Hazeldine, Morgan, Lindbergh et de Cold Lake, au nord-ouest de Blackfoot. Bien que la production dans la région de Blackfoot soit demeurée stable, les livraisons à la station Blackfoot de Manito ont diminué en raison de la concurrence exercée par le terminal Blackfoot de Husky, situé à huit kilomètres au nord du terminal Blackfoot de Manito, et de la construction de l'usine de valorisation biprovinciale de Husky, à Lloydminster.

Figure 2-1
Réseau pipelinier Manito et pipelines voisins



2.2 Approvisionnement en pétrole du pipeline

Au moment de la mise en service, en 1977, du prolongement vers Blackfoot, la plupart des volumes livrés au terminal Blackfoot de Manito provenaient de la région de Blackfoot. L'approvisionnement en pétrole produit dans cette région a augmenté au milieu des années 1980, il a atteint, en 1985, un taux moyen annuel sans précédent de 1 466 m³/j, puis il a diminué pour s'établir, en 1991, à un taux moyen de 688 m³/j. Depuis 1991, les niveaux de production dans la région de Blackfoot sont demeurés relativement constants. On s'attend à ce que l'approvisionnement se maintienne aux alentours du niveau actuel à court terme et qu'il diminue à mesure que les activités dans la région ralentiront.

À la fin des années 1980, plus de la moitié des volumes livrés au terminal provenaient de régions situées au nord-ouest de Blackfoot. Ces volumes supplémentaires ont été à leur plus haut niveau entre 1986 et 1989, années durant lesquelles la production d'Elk Point était transportée par camion jusqu'à Blackfoot. À la suite de la construction d'installations qui ont permis de raccorder Elk Point au réseau de Husky à la fin de 1989, les livraisons au terminal Blackfoot de Manito ont diminué de moitié, passant d'une moyenne de 2 262,6 m³/j en 1989 à 1 126,6 m³/j en 1990.

Murphy a pu continuer d'approvisionner sa station Blackfoot en transportant par camion la production de Sceptre/Murphy dans la région de Tangleflags, en Saskatchewan, située au nord-est de Blackfoot. La production a augmenté de façon continue depuis le milieu des années 1980. La région de Tangleflags se trouve à peu près à distance égale de Blackfoot et de Dulwich. En 1995, environ 530 m³/j de pétrole brut non traité, produit par Sceptre/Murphy à Tangleflags, était livré au terminal Blackfoot. Cependant, depuis février 1996, par suite de la décision de Murphy de fermer ses installations de nettoyage à Blackfoot, ces volumes sont maintenant livrés au terminal Dulwich de Manito, situé en Saskatchewan.

La proportion de pétrole livré à Blackfoot, qui consiste en du pétrole brut de Murphy, est passée de 18 % en 1989 à 76 % en 1995. À la fin de 1995, Murphy s'est départie de ses installations de production de la région de Morgan, et les nouveaux propriétaires ne livrent pas ces volumes au pipeline Manito. À l'heure actuelle, Murphy tente de se défaire du reste de ses installations de la région de Blackfoot.

2.3 Maintien de la faisabilité économique

En janvier 1996, Manito a décidé qu'il n'était plus rentable de poursuivre l'exploitation du prolongement du pipeline entre Blackfoot et Dulwich. Selon les prévisions, les volumes auxquels aura accès ce tronçon s'établiront aux environs de 190 à 225 m³/j seulement. Cette prévision se fonde principalement sur la décision de Murphy de rationaliser les opérations de son usine de nettoyage en raison du faible taux d'utilisation de ses usines de Blackfoot et de Dulwich. La compagnie a décidé de fermer son usine de nettoyage de pétrole à Blackfoot à la fin de janvier 1996 et de réacheminer tous les volumes vers Dulwich parce que, à son avis, il n'est plus rentable de poursuivre ces opérations, sans compter que les mêmes services de base sont offerts à Dulwich.

Lorsque Murphy a décidé de fermer ses installations à Blackfoot, tout le pétrole reçu à Blackfoot devait être transporté par camion. Il a été démontré que, de manière générale, les producteurs obtiennent un meilleur rendement si le pétrole est transporté jusqu'à Dulwich par camion que s'il est acheminé à Blackfoot. Les frais supplémentaires de transport par camion vers Dulwich s'élèvent en moyenne à 0,80 \$/m³, ce qui se rapproche des droits pipeliniers liés au pétrole brut dilué, qui sont de

0,754 \$/m³. Il faut faire traiter le pétrole brut dans une usine de nettoyage avant de pouvoir le livrer au pipeline. On a constaté que les frais de nettoyage du pétrole non traité sont inférieurs de 1,50 \$/m³ à 2,50 \$/m³ environ à l'usine de nettoyage de Murphy à Dulwich parce que cette usine est dotée d'un système de nettoyage atmosphérique, alors que l'usine à Blackfoot fait appel à un système de traitement sous pression.

À l'heure actuelle, le droit applicable au transport de Blackfoot à Dulwich est de 0,58 \$/m³. Avant de pouvoir transporter du pétrole brut lourd par pipeline, il faut y ajouter du condensat dans une proportion de 30 % du volume en pétrole. Par conséquent, le coût réel du transport d'un mètre cube de pétrole brut lourd est 30 % plus élevé (c.-à-d. : $0,58 \$ \times 1,3 = 0,754 \$/m^3$). Si l'on se base sur les droits en vigueur, des volumes de 200 m³/j généreraient des recettes de 55 044 \$ par an, ce qui ne couvrirait pas les frais d'exploitation annuels du tronçon allant de Blackfoot à Dulwich, qui sont estimés à 230 000 \$ pour 1996. La fermeture du pipeline devrait réduire de 124 750 \$ les frais d'exploitation annuels. Le reste des frais, soit 105 250 \$, se composent de frais permanents d'amortissement, de dépenses allouées au bureau chef et de coûts liés à la protection cathodique et à l'inspection.

À un débit de 200 m³/j seulement, il faudrait faire passer le droit de base de 0,58 \$/m³ à 1,31 \$/m³ afin de récupérer les frais d'exploitation variables de 124 750 \$. Si l'on tient compte de l'accroissement de 30 % du volume dû au condensat, il faudrait faire passer le droit réel de 0,754 \$ à 1,703 \$. Si le droit en vigueur était maintenu, il faudrait livrer 454 m³/j de pétrole brut non dilué pour couvrir les frais d'exploitation variables prévus pour 1996, soit 124 750 \$. Outre ces frais, il faudra effectuer des travaux d'entretien, de réparation et de remplacement nécessaires pour continuer à exploiter le pipeline, qui montre des signes de vieillissement. En 1995, Manito a consacré 217 000 \$ à la réparation du tronçon entre Blackfoot et Lone Rock.

Morgan a soutenu que les droits actuels sont trop élevés et qu'en les réduisant, on pourrait accroître les débits. Reconnaisant que la réduction des droits imposés rendrait le pipeline plus intéressant pour les expéditeurs de la région, Manito a cependant fait remarquer qu'une telle réduction inciterait peut-être les entreprises concurrentielles à abaisser leurs droits. Pour atteindre le seuil de rentabilité, il faudrait que le pipeline reçoive le gros de la production prévue dans la région de Blackfoot, à savoir 700 m³/j environ. L'on a convenu qu'il n'y avait que peu de chances que cela se produise, étant donné que le pipeline Husky et l'usine de valorisation à Lloydminster desservent également la région.

Pendant l'audience, on a fait référence à la décision que l'Office a prise, en novembre 1976, d'approuver la construction initiale du prolongement vers Blackfoot. Durant cette audience, l'Office avait entendu des témoignages selon lesquels le fait d'ajouter un prolongement vers Blackfoot n'était pas économique. À ce moment-là, il avait cru bon d'évaluer la faisabilité économique du pipeline en entier, en faisant remarquer que le prolongement vers Blackfoot constituait un modeste ajout au pipeline.

Morgan a insisté sur la nécessité de tenir compte des coûts de l'ensemble du pipeline pour évaluer la faisabilité économique soutenue du prolongement vers Blackfoot. Cependant, Manito a fait remarquer que le contexte économique a changé considérablement depuis la construction du prolongement. À cette époque, l'industrie était assujettie à un régime de prix pétroliers différents, qui prévoyait le même droit à Blackfoot et à Dulwich. La construction du prolongement a permis aux expéditeurs d'obtenir le même prix à Blackfoot tout en économisant sur les frais de transport par camion vers Dulwich. Par suite de la décision RH-6-82 de l'Office, des droits plus élevés ont été imposés pour Blackfoot, en

fonction du volume et de la distance. Il a en outre été démontré que, au moment de la construction initiale, Manito avait prévu étendre le pipeline jusqu'aux régions que Murphy mettait en valeur, au nord-ouest de Blackfoot. Malgré des perspectives économiques défavorables, actuelles et prévues, relativement au tronçon allant de Blackfoot à Dulwich, il avait été démontré que le pipeline Manito était, dans son ensemble, rentable et financièrement solide.

Tous les volumes qui étaient auparavant livrés à Blackfoot sont maintenant expédiés à Dulwich. Par conséquent, les droits applicables au transport entre Dulwich et Kerrobert devraient demeurer inchangés.

2.4 Répercussions de la cessation d'exploitation sur les expéditeurs, les producteurs et d'autres parties

Aucune preuve n'a été présentée pour montrer que la fermeture du prolongement vers Blackfoot nuirait aux producteurs de pétrole brut de la région. En outre, Murphy a affirmé n'avoir reçu aucune plainte au sujet de la fermeture de ses installations de nettoyage à Blackfoot. Seul Morgan a soulevé une objection à l'égard de la cessation de l'exploitation des installations pipelinières.

Morgan a maintenu que Manito a présenté une demande de cessation d'exploitation à seul fin de se soustraire à la compétence de l'Office et de rendre douteuse la pertinence de sa plainte. Morgan a indiqué qu'il serait contraire à l'intérêt public de permettre la cessation de l'exploitation des installations en question parce que, si l'Office renonçait à sa compétence, il n'y aurait plus d'organisme de réglementation vers lequel Morgan pourrait se tourner pour faire examiner sa plainte (cette question est approfondie au chapitre 4). Morgan est d'avis que le prolongement de Manito vers Blackfoot est devenu non rentable parce que Murphy a réacheminé sa production de Tangleflags vers Dulwich et qu'elle a fermé son usine de nettoyage.

Manito n'a pas caché que le choix de la date à laquelle elle a présenté sa demande n'est pas le fruit du hasard. Manito convient que, en raison de la plainte de Morgan, elle a accéléré son évaluation de la viabilité économique du prolongement. Cependant, Manito a soutenu que les coûts liés au tronçon reliant Blackfoot et Dulwich font depuis quelque temps l'objet d'un examen et que, ni les questions de compétence soulevées dans sa demande, ni les questions soulevées par Morgan dans sa plainte devraient jouer sur la décision d'approuver ou non la demande de cessation d'exploitation sur le fond. Manito a estimé que, parce que les usines de nettoyage de Murphy ne sont pas assujetties à la réglementation de l'Office, la fermeture de l'usine de Murphy à Blackfoot constitue une décision de gestion que Murphy est libre de prendre.

Plusieurs autres installations de la région, y compris le terminal Dulwich de Manito, constituent des solutions de rechange concurrentielles aux installations de Blackfoot. À la suite de la fermeture de l'usine de nettoyage de Murphy, au terminal Blackfoot, tous les volumes qui étaient auparavant livrés à ce terminal ont été réacheminés vers Dulwich en l'espace d'un mois. Manito a affirmé qu'elle n'était au courant d'aucune difficulté éprouvée par les producteurs en raison de ce changement. Morgan était le seul producteur de la région desservi par le prolongement de Blackfoot à participer activement à l'audience. Morgan a affirmé que la cessation de l'exploitation du prolongement de Blackfoot lui nuirait parce qu'elle aurait pour effet d'éliminer un des modes de transport à sa disposition. Cependant, la production de Morgan dans la région se limite à environ 60 m³ par mois à partir d'un puits, production qui a toujours été livrée au terminal Blackfoot de Husky; elle n'a jamais été livrée au terminal Blackfoot de Manito. Une annexe intitulée *Comparative Analysis of Trucking and Other Costs*

(analyse comparative des frais de transport par camion et autres frais) déposée par Morgan et révisée par la suite par le témoin de celle-ci, montrait que les producteurs bénéficieraient de rentrées nettes plus élevées si le pétrole était livré au terminal Dulwich de Manito plutôt qu'au terminal Blackfoot de Manito ou au terminal Blackfoot de Husky.

Opinion de l'Office

L'Office reconnaît que la plainte de Morgan peut avoir eu un effet catalyseur sur le dépôt, par Manito, de la demande de cessation d'exploitation des installations et que toute décision d'autoriser cette cessation d'exploitation aura des répercussions sur la compétence de l'Office à l'égard du pipeline Manito. Néanmoins, l'Office doit juger les demandes qui lui sont présentées en se fondant sur les faits. Il serait mal venu qu'il fausse son jugement en interprétant les motifs du demandeur ou en tenant compte des répercussions que sa décision pourrait entraîner sur sa compétence.

L'approvisionnement en pétrole pouvant être livré au prolongement Blackfoot a diminué ces dernières années. La production de la région ne représente actuellement qu'à peu près la moitié de ce qu'elle atteignait au milieu des années 1980. En outre, la concurrence exercée par le pipeline Husky et l'usine biprovinciale de valorisation à Lloydminster ont eu pour effet de réduire les volumes qui étaient normalement livrés à Manito. Le raccordement des régions de production au nord-ouest de Blackfoot à des pipelines compétitifs a assombri les perspectives de croissance du marché dans cette région.

Ces dernières années, Sceptre/Murphy a livré le pétrole produit dans la région de Tangleflags en Saskatchewan à Blackfoot pour profiter des installations qui se trouvent à cet endroit. Murphy a décidé de rationaliser les opérations de son usine de nettoyage dans cette région en modernisant ses installations à Dulwich et en fermant ses installations à Blackfoot. En raison de la fermeture de l'usine de nettoyage de Blackfoot, aucun volume important ne peut être livré au pipeline à cet endroit.

L'Office convient que, sans la production de Murphy à Tangleflags, les volumes de pétrole pouvant être livrés au terminal Blackfoot ne seront pas suffisants pour rentabiliser l'exploitation du prolongement. Par ailleurs, rien ne laisse suggérer que l'approvisionnement dans les environs immédiats augmentera considérablement dans l'avenir.

De toutes les parties concernées, seule Morgan s'est opposée, lors de l'audience, à la cessation du service pipelinier à Blackfoot. Bien qu'une petite quantité de pétrole produit par Morgan dans la région puisse être livrée au terminal Blackfoot de Manito, il a été démontré que la production de Morgan a toujours été livrée à Husky. Par ailleurs, il a été démontré que Morgan obtiendrait des rentrées nettes plus élevées si elle livrait sa production aux installations de Manito à Dulwich plutôt qu'au terminal Blackfoot de Manito.

Compte tenu des faits de la présente demande, l'Office est d'avis que l'exploitation du tronçon du pipeline Manito allant de Dulwich à Blackfoot n'est pas rentable et que ce tronçon n'est plus requis par les producteurs de la région.

Chapitre 3

Cessation de l'exploitation des installations

3.1 Aperçu

Manito propose de cesser d'exploiter sa station de réception et de pompage Blackfoot (la «station Blackfoot») et le réseau pipelinier Blackfoot-Dulwich (le «réseau pipelinier»). La station Blackfoot est située à l'ouest de Lloydminster (Alberta) et est adjacente au terminal Blackfoot de Murphy. Le réseau s'étend de la station Blackfoot jusqu'à la station de réception et de pompage de Manito à Dulwich, en Saskatchewan. Une carte détaillée des installations visées se trouve à la figure 3-1. Il consiste en deux pipelines, l'un d'un d.e. de 273,1 mm (10 po) pour le transport des produits mélangés, l'autre d'un d.e. de 114,3 mm (4 po) pour le transport du condensat, sis sur une emprise existante de 15,2 m (50 pieds) sur une distance de 21,9 km (13,6 mi) environ.

Manito a proposé de purger le réseau et de cesser d'exploiter, tout en les laissant sur place, les pipelines. Au sujet de la station Blackfoot, elle propose de démonter et d'enlever toutes les structures et de restaurer les terres.

3.2 Consultations

Conformément à l'article 14 de l'ordonnance d'audience MH-1-96, Manito a publié un avis d'audience dans huit journaux locaux. De plus, Manito a souligné que l'avis a paru également dans la *Gazette du Canada* et dans le *Daily Oil Bulletin*. Elle a distribué copie de sa demande à toutes les parties au dossier MH-1-96. Elle a déclaré également qu'elle a rencontré tous les producteurs touchés et toutes les parties concernées de la région de Lloydminster.

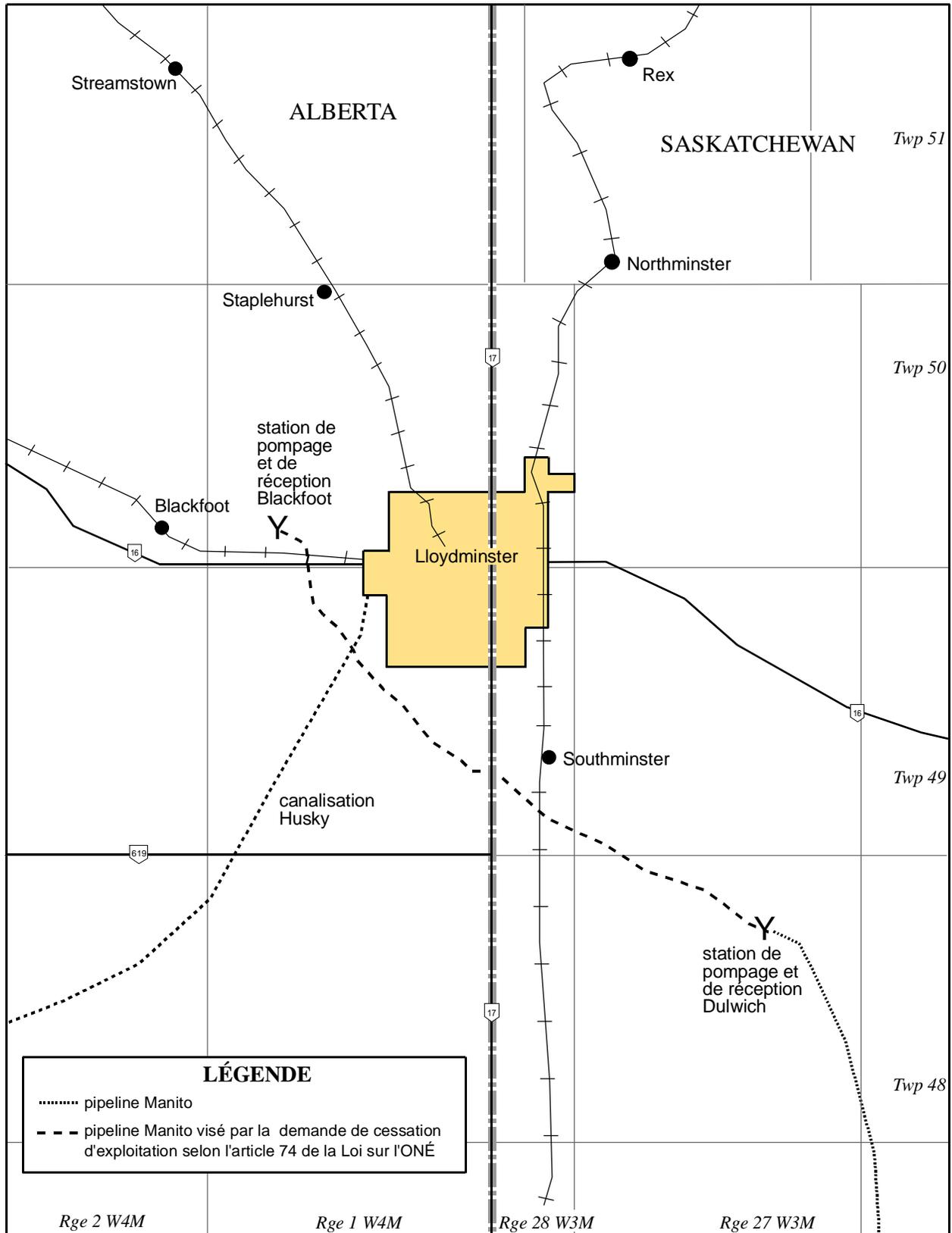
D'autre part, Manito a admis qu'elle n'a pas cherché à connaître l'opinion des propriétaires fonciers avant de déposer la demande, bien qu'elle a commencé à communiquer avec chacun d'eux pour obtenir leur consentement à l'abandon des droits de servitude qu'elle détient actuellement. Manito a commencé également à aviser de son projet de cessation d'exploitation les propriétaires des installations croisées par son pipeline entre Blackfoot et Dulwich, et à résoudre tous les problèmes soulevés.

Manito a déclaré qu'aucune inquiétude n'a été exprimée durant ces consultations, que ce soit au sujet de l'environnement ou de sa décision de cesser d'exploiter et de laisser sur place le pipeline.

Opinion de l'Office

L'Office constate qu'en vertu de l'article 1 de la Partie II des Directives concernant les exigences de dépôt de l'Office, une compagnie qui dépose une demande de cessation d'exploitation de pipeline en vertu de l'article 74 de la Loi n'est pas tenue d'émettre des préavis publics. L'Office a établi à sa satisfaction que Manito a bien signalé son projet d'abandon aux producteurs touchés et aux parties concernées de la région de Lloydminster et qu'elle en a discuté avec eux. Toutefois, l'Office souligne que les parties que l'on s'attendrait raisonnablement à voir s'intéresser au projet de cessation d'exploitation, comme les propriétaires fonciers, les occupants et les propriétaires des

Figure 3-1
Carte de la zone immédiate du projet
de cessation d'exploitation du pipeline



installations croisées par le pipeline, devraient être contactées dès que possible afin que leurs préoccupations soient traitées convenablement à l'étape de la planification de la cessation d'exploitation.

3.3 Questions foncières

Manito a indiqué que le tronçon qu'elle projette de cesser d'exploiter est situé sur une emprise de 15 m sur des terres qui appartiennent à divers propriétaires des secteurs privé, commercial et institutionnel. Toutes les emprises du pipeline sont détenues dans le cadre d'ententes de servitude conclues en faveur de Murphy. Les droits fonciers relatifs aux sites des usines de Blackfoot et de Dulwich sont détenus dans le cadre de baux de surface. Manito a précisé que les terres situées le long de l'emprise servent surtout à l'agriculture et qu'il en sera vraisemblablement de même après la cessation d'exploitation. Manito a déclaré que la compagnie, par résolution, a déterminé que le bien lié aux installations visées par la demande n'est plus requis pour l'exploitation de son pipeline.

En ce qui concerne l'utilisation des terres, Manito s'est engagée à veiller à ce que les terres puissent être exploitées à des fins agricoles en toute sécurité, en conformité avec les *Critères provisoires canadiens de qualité environnementale pour les lieux contaminés*, un document du Conseil canadien des ministres de l'Environnement («CCME»), et avec les exigences provinciales applicables. Manito a précisé que le pipeline est enterré à au moins un mètre de la surface et que, selon la nature de l'utilisation agricole faite actuellement, aucun effet négatif ne devrait se produire. Manito a admis que le risque de heurter la conduite pourrait causer des inconvénients ou entraîner des coûts additionnels à des parties qui effectueraient ultérieurement des travaux, notamment d'excavation, sur l'emprise abandonnée.

En ce qui concerne les droits fonciers, les ententes de servitude actuelles confèrent à Murphy le droit de renoncer à ces droits, notamment par leur cession au propriétaire foncier en fief simple. Manito a expliqué que c'est en raison de sa politique, et non d'une exigence réglementaire, qu'elle communiquerait avec les propriétaires fonciers pour les inviter à consentir librement à la renonciation ou à la cession par Manito des droits de servitude. À cet égard, Manito expliquerait également les méthodes qu'elle emploiera dans le but de laisser le pipeline sur place, et elle admettrait et accepterait ses responsabilités civiles, à l'égard de l'environnement, associées au pipeline.

Si l'autorisation de cesser l'exploitation lui était accordée, Manito a soutenu que Murphy, dans le court terme, continuerait de conserver toutes les ententes de servitude actuelles. Manito était d'avis que, étant donné que Murphy et Manito doivent conserver la responsabilité civile liée au pipeline à perpétuité en vertu de la loi provinciale, ce serait agir prématurément que d'entreprendre dès maintenant des discussions avec les propriétaires fonciers en vue de la cession des droits de servitude. Toutefois, Manito fait remarquer qu'à plus long terme le pipeline se décomposerait à un tel point que des ententes de servitude deviendraient inutiles.

Manito a soutenu que le processus à suivre pour retourner les droits de servitude aux propriétaires fonciers serait régi par les lois de l'Alberta et de la Saskatchewan. En vertu de la loi albertaine, la cession d'une servitude n'est pas valide au point de vue juridique à moins et tant qu'un certificat de restauration n'est délivré en vertu de l'article 122 de l'*Environmental Protection and Enhancement Act*. Manito a déclaré qu'elle demanderait des certificats de restauration avant la cession des droits de servitude. En Saskatchewan, la Saskatchewan Surface Rights Board of Arbitration devrait être avisée du projet. En l'absence de toute plainte de la part des propriétaires et des occupants, le Board of

Arbitration émettrait un permis à Manito en vertu des articles 53 à 59 de la *Surface Rights Acquisition and Compensation Act*.

Manito a indiqué que dès la cession d'une servitude, la propriété du pipeline reviendrait au propriétaire foncier en fief simple. La responsabilité civile de tous dommages ultérieurs à l'environnement continuerait toutefois d'être assumée par Manito. Celle-ci a indiqué également que l'*Environmental Protection and Enhancement Act* et l'*Environmental Management Act* de la Saskatchewan font porter également par l'ancien propriétaire de l'installation la responsabilité civile des rejets dans l'environnement.

Opinion de l'Office

Étant donné les engagements de Manito et les conditions proposées, l'Office est d'avis que les effets négatifs éventuels sur les utilisations actuelles des terres seraient négligeables. L'Office constate qu'en vertu des conditions des ententes de servitude actuelles Murphy peut renoncer aux droits de servitude ou les céder au propriétaire foncier en fief simple. Si Murphy décidait de les retourner aux propriétaires fonciers, l'Office s'attendrait que Manito communique avec tous les propriétaires fonciers pour leur demander de consentir librement soit à la renonciation soit à la cession de ces droits. L'Office prend note que dès la cession de ces droits, la propriété du pipeline reviendrait au propriétaire foncier en fief simple. Une copie certifiée conforme de la résolution des directeurs de Manito, déclarant que le bien lié aux installations dont l'exploitation a cessé est excédentaire aux besoins de Manito, devrait être déposée auprès de l'Office.

3.4 Croisements

La cessation d'exploitation proposée pourrait avoir un effet sur les croisements du réseau pipelinier avec des voies routières ou ferroviaires, d'autres services publics et d'autres pipelines. En ce qui concerne les croisements avec des voies routières et ferroviaires, on a souligné qu'une attention spéciale devrait être accordée à la sensibilité de ces croisements aux dépressions de terrain, même légères, qui pourraient découler d'activités liées à la cessation de l'exploitation du réseau pipelinier. Il se peut également que d'autres compagnies pipelinières et compagnies de services publics craignent que la cessation d'exploitation, ou que le réseau pipelinier lui-même, ne nuise à l'exploitation de leur propre matériel.

En ce qui concerne les croisements avec les voies routières et ferroviaires, Manito a déclaré qu'elle pourrait installer des bouchons d'obturation solides sous les routes et autres voies routières à forte circulation, telles que les routes 16 et 17 et la route Marshall, et sous n'importe quelle voie ferrée. Manito a signalé qu'un bouchon de mortier liquide ou de béton assurerait convenablement l'intégrité structurale du croisement. Pour ce qui est des routes rurales secondaires, Manito est d'avis que des bouchons en béton ne sont pas nécessaires et qu'aucune autre mesure d'atténuation ne s'imposait. Elle a suggéré, toutefois, qu'une solution de rechange convenable serait de remplir de sable les points de croisement de pipeline aux routes rurales secondaires, en cas de nécessité.

Manito a soutenu que les ententes actuelles sur les croisements ne traitent pas de la question de la cessation d'exploitation. Elle a souligné également qu'elle conserverait la responsabilité du pipeline tant que demeurerait en vigueur les ententes, y compris toute modification apportée à ces ententes,

en regard de la cessation d'exploitation. Autrement, Manito entreprendrait des négociations avec les propriétaires des lieux de croisement visés, pour se libérer de toutes les obligations relatives à la cessation de l'exploitation du pipeline. Manito a laissé savoir que, pour l'instant, elle n'a pas tenu de discussion au sujet de la cessation de l'exploitation du pipeline avec les autorités routières et ferroviaires ni avec les organismes de services publics, mais qu'elle émettra des avis aux propriétaires de toutes les installations croisées par son réseau entre Blackfoot et Dulwich et qu'elle résoudra tous les problèmes qui se présenteront.

Opinion de l'Office

L'Office constate que les conditions des ententes actuelles sur les croisements ne traitent peut-être pas nécessairement des problèmes liés à la cessation d'exploitation d'un pipeline, mais il s'attend que Manito adresse des avis aux propriétaires de toutes les installations croisées par le réseau pipelinier entre Blackfoot et Dulwich, pour discuter avec eux de son projet de cessation d'exploitation et pour résoudre tous les problèmes qui pourraient se présenter. Si Manito respecte ses engagements et qu'elle se conforme aux conditions proposées par l'Office, celui-ci est d'avis que les effets négatifs éventuels du projet sur les croisements seront négligeables.

3.5 Méthodes de cessation d'exploitation de pipeline

Manito a déclaré qu'elle nettoierait le réseau pipelinier pour s'assurer qu'il est purgé de tout liquide, vide et exempt d'hydrocarbures. Un plan technique décrivant les étapes du nettoyage a été déposé par Manito. La première étape consisterait en de nombreux passages de racleurs propulsés à l'azote, qui enlèveront tous les solides ou les liquides du pipeline au moyen d'un condensat de nettoyage. Manito installerait ensuite une ouverture de purge sous le pipeline dans un endroit du tracé qui se trouve en terrain bas. Une semaine après le passage des racleurs, les fluides accumulés seront évacués par un camion muni d'une pompe à vide raccordée à l'ouverture de purge. Manito mettra fin au programme de nettoyage lorsqu'il n'y aura plus d'accumulation de fluides. Les racleurs passeront dans le pipeline tant que des produits liquides seront présents dans les conduites. Manito répétera cette manoeuvre autant de fois qu'il sera nécessaire pour s'assurer que la conduite soit débarrassée de tous résidus internes. Manito a aussi indiqué que les accumulations de liquides seraient en outre vérifiées à Dulwich. Manito est d'avis que, lorsque le nettoyage sera terminé, il ne restera que des quantités négligeables d'hydrocarbures sur la paroi interne du réseau pipelinier.

Manito a mentionné que le pipeline est enterré à un mètre sous la surface et que, selon son expérience des conduites de plus petits diamètres, la corrosion de la conduite se ferait graduellement dans le temps et qu'il ne s'ensuivrait qu'une perturbation minimale à la surface. Manito admet qu'il est possible qu'une perforation ou la corrosion de la conduite cause un drainage artificiel, tel que le drainage d'un marécage ou de terres humides, ou qu'une fuite d'eau accumulée dans la conduite provoque une inondation. Manito a proposé de boucher la conduite aux endroits où celle-ci pourrait drainer des eaux souterraines ou de surface sous des marécages sur des plans inclinés du relief. Divers matériaux de bouchage ont été comparés et Manito a conclu que la mousse d'uréthane conviendrait le mieux. Deux zones où la nappe phréatique est peu profonde et où des bouchons de ce genre pourraient être installés ont été relevées : la première, et la seconde, à l'est de Blackfoot. Les bouchons seraient de mamies, à que l'usur après né3yõx.

Manito a déclaré qu'elle enlèverait la tuyauterie de surface utilisée au point d'injection du condensat, adjacent à la station Dulwich, et aux installations situées au site de la conduite montante. À ce dernier endroit, Manito a constaté la présence d'une zone où la végétation est de qualité inférieure en raison de traces de stérilisants de végétation (atrazine) dans le sol, ce qui nécessitera une mesure de correction. Les deux endroits seront restaurés par Manito.

Manito a dit qu'elle laissera les écriteaux en place sur l'emprise jusqu'au moment de la cessation d'exploitation, où elle modifiera les écriteaux pour indiquer la présence d'une conduite non exploitée et dépressurisée dans le sol.

Manito a indiqué qu'elle maintiendrait une protection cathodique, et qu'elle protégerait le pipeline de la corrosion, le long de l'emprise, durant une certaine période après la cessation d'exploitation, si l'Office l'exige. Manito a soutenu qu'il serait peut-être nécessaire de maintenir la protection cathodique de la partie de la conduite située en Saskatchewan.

Un affaissement s'est produit à l'emplacement d'un fossé creusé par Manito lors de travaux d'entretien effectués près de la station Blackfoot en 1995. Manito a déclaré qu'elle étudierait la possibilité de remblayer la superficie et de recouvrir le tout de terre végétale.

Opinion de l'Office

L'Office juge satisfaisante l'information fournie par Manito au sujet de l'environnement et des travaux techniques en ce qui concerne la cessation d'exploitation des installations visée dans la demande. Il est d'avis que certaines mesures seront nécessaires pour protéger le public et l'environnement après la cessation de l'exploitation. L'Office exigera que Manito prenne ces mesures et respecte ses engagements, selon les conditions ci-jointes, avant la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance de cessation d'exploitation qui sera délivrée en vertu de l'article 74 de la Loi. L'Office est convaincu qu'aucune protection cathodique n'est nécessaire étant donné que le pipeline n'est plus exploité. Les exigences de l'Office relatives à la protection cathodique deviendront nulles dès l'exécution de l'ordonnance de cessation d'exploitation, pour les raisons énoncées au chapitre 4.

3.6 Méthodes de cessation d'exploitation de la station Blackfoot

Manito a répertorié un certain nombre de déchets solides et liquides à la station Blackfoot, notamment des fûts de liquides de vidange remplis de pétrole brut, de la ferraille et du bois de rebut, des rebuts de fondation en béton, de la tuyauterie et des vannes en métal, diverses pièces d'équipement d'instrumentation, des bâtiments à revêtement métallique, un pylône d'énergie électrique et un transformateur. Manito a indiqué que le transformateur ne contient pas de BPC et qu'il n'avait aucune trace de fuite. En ce qui a trait aux autres déchets, Manito s'est engagée à enlever, recycler, réutiliser ou éliminer tous ces rebuts d'une manière convenable. Manito a signalé qu'une partie de l'équipement électrique est utilisée actuellement dans la zone de production de Murphy et qu'il serait justifié de continuer d'entretenir cet équipement.

Manito a indiqué que les ruissellements et déversements de surface provenant du terminal voisin, soit le terminal Blackfoot de Murphy, s'écouleraient vers le terrain de la station tant que le terminal

servirait activement à la réception et à l'élimination des eaux de rejet. La continuité de l'exploitation de la zone de production de Murphy est susceptible de causer des déversements et des ruissellements de surface qui ne manqueraient pas de contaminer de nouveau les sols restaurés, d'où la futilité d'exiger une restauration immédiate. Manito a proposé de coordonner avec les activités de production de Murphy les futurs travaux de restauration et les plans de mise hors service. Toutefois, Manito n'a pu fournir un calendrier précis des plans de cessation d'exploitation de Murphy. Manito a indiqué qu'elle étudierait la possibilité de creuser un fossé ou d'installer un système de canalisation et de collecte d'eau de ruissellement à la station Blackfoot pour limiter les ruissellements vers la station. Elle a ajouté que les liquides collectés pourraient être analysés et rejetés s'ils sont jugés passables, sinon déversés dans des puits d'élimination.

Manito admet que les substances déversées sont susceptibles de contaminer les sols et la nappe phréatique. Elle a déclaré que toute contamination était susceptible de provenir des déversements d'exploitation et des ruissellements de surface de la zone de production de Murphy et d'être causée également par de petits déversements au cours des travaux de raclage de Manito. Manito a analysé des échantillons du sol en fonction de paramètres choisis d'après la nature du secteur amont de l'industrie pétrolière et gazière et en tenant compte du dossier d'exploitation historique des installations de Manito à chaque site concerné.

Les résultats de l'analyse des sols ont été comparés avec les critères du CCME relativement aux terres agricoles et les critères de restauration de niveau 1 de l'Alberta, selon le cas. Selon Manito, il y a contamination lorsque les critères du CCME ou les critères de restauration de niveau 1 de l'Alberta sont excédés, ou lorsque les teneurs excèdent largement le niveau de référence 1 d'un site témoin dans les cas où aucun critère n'est indiqué ni dans les directives fédérales ni dans les règlements provinciaux.

Certaines parties du sol de la station Blackfoot ont été contaminées par des hydrocarbures et des lubrifiants, par deux métaux (le nickel et le cadmium) et par des chlorures. De plus, les niveaux de conductivité électrique et le taux d'absorption du sodium dépassent les niveaux jugés acceptables par le CCME, Manito a déclaré que la conductivité électrique et l'absorption du sodium sont des indicateurs de la salinité des sols et qu'un des sites témoins présentait des niveaux élevés. Manito s'est engagée à enlever, traiter et(ou) éliminer de manière convenable les sols ou les matériaux contaminés, mais la restauration des sols contaminés n'a pas été recommandée pour l'instant en raison des activités poursuivies actuellement sur les terrains voisins de Murphy.

Manito a indiqué qu'il n'y a aucune trace de contamination du sol au-delà de la route louée, le long de l'extrémité sud de la station Blackfoot. Manito a indiqué qu'elle continuera d'entretenir la route louée, étant donné que son sol compact semble limiter la migration des ruissellements de surface vers la station Blackfoot.

Opinion de l'Office

L'Office juge satisfaisante l'information fournie par Manito au sujet de l'environnement et des travaux techniques en ce qui concerne la surveillance des installations visées par la demande de cessation d'exploitation. L'Office est d'avis que certaines mesures seront nécessaires pour protéger le public et l'environnement après la cessation d'exploitation. L'Office exigera que Manito prenne ces mesures et respecte les engagements énoncés dans les conditions ci-jointes, avant la date d'entrée en

vigueur de l'ordonnance de cessation d'exploitation délivrée en vertu de l'article 74 de la Loi. L'Office convient que l'utilisation continue de certains éléments de l'équipement électrique aux fins des activités menées dans la zone de production de Murphy est justifié et ne devrait pas affecter la cessation d'exploitation des installations de la station Blackfoot.

3.7 Surveillance des installations qui ont cessé d'être exploitées

Manito a déclaré que sa politique est d'être proactive et d'assumer volontairement la responsabilité de prendre toutes les mesures raisonnables pour protéger l'environnement. Manito a déclaré également qu'elle respecterait tous les règlements applicables aux installations et qu'elle consulterait les propriétaires fonciers, les occupants et les organismes gouvernementaux concernés. Manito a convenu qu'elle continuerait d'assumer les responsabilités civiles à l'égard des questions environnementales futures associées aux installations.

Manito a indiqué qu'elle continuera de surveiller l'emprise après la cessation de l'exploitation du pipeline, à l'affût de ce qui pourrait nécessiter une attention sur le plan environnemental. Manito a indiqué qu'elle envisagerait d'adopter divers programmes de surveillance tels que les suivants :

- survoler régulièrement l'emprise;
- surveiller les terres humides pour y déceler la contamination par les hydrocarbures, notamment en repérant des films d'hydrocarbures à la surface, des zones de végétation affaiblie ou des odeurs;
- prélever et analyser chaque année des échantillons d'eau des terres humides.

En ce qui concerne le risque d'une contamination des sols à la station Blackfoot, Manito a indiqué qu'elle mènerait un programme annuel de prélèvement des sols. Elle a ajouté que ce programme pourrait se poursuivre jusqu'à ce que le site au complet, y compris la zone de production Murphy, ait été entièrement restauré.

En ce qui concerne le risque d'une contamination de la nappe phréatique à la station Blackfoot, Manito a indiqué qu'elle envisagerait de prendre les mesures de surveillance suivantes :

- surveiller les eaux de surface chaque année jusqu'à ce que tout le site y compris la zone de production de Murphy, ait été entièrement restauré;
- conjointement avec la zone de production de Murphy, aménager trois puits destinés à la surveillance de la nappe phréatique le long de l'extrémité sud des terres louées, au sud de la station Blackfoot;
- prélever et analyser chaque année des échantillons d'eau de la nappe phréatique jusqu'à ce que tout le site, y compris la zone de production de Murphy, ait été entièrement restauré.

Opinion de l'Office

L'Office juge satisfaisante l'information fournie par Manito au sujet de l'environnement et des travaux techniques en ce qui concerne la cessation d'exploitation visée par la demande. Puisque la compétence de l'Office n'aura plus effet à la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance de cessation d'exploitation délivrée en vertu de l'article 74 de la Loi, Manito est incitée à respecter ses engagements en matière de protection à long terme de l'environnement, en consultation avec les autorités provinciales compétentes.

3.8 Examen environnemental préalable

L'Office a terminé un rapport d'examen environnemental préalable en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et de sa propre démarche de réglementation. Conformément à l'ordonnance d'audience MH-1-96, le rapport a été diffusé à l'intention des parties qui en avaient fait la demande à l'Office, aux organismes fédéraux qui avaient fourni des avis techniques au sujet des installations visées par la demande ainsi qu'au demandeur.

L'Office a tenu compte du rapport et des observations faites au sujet du rapport et il est d'avis que, si les mesures d'atténuation proposées et les mesures énoncées dans les conditions ci-jointes sont respectées, la cessation d'exploitation proposée par Manito est peu susceptible d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants. La présente constitue une décision aux fins de l'alinéa 20(1)a de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

Les observations reçues et les opinions de l'Office ont été joints au rapport, dont ils constituent respectivement les annexes I et II. Des copies du rapport peuvent être obtenues sur demande faite au Bureau de soutien à la réglementation de l'Office.

Chapitre 4

Questions de compétence

4.1 Cessation de l'exploitation du pipeline entre Dulwich et Blackfoot

Morgan et l'Office ont soulevé plusieurs questions de droit entourant la cessation de l'exploitation du pipeline qui s'étend de Dulwich, en Saskatchewan, à Blackfoot, en Alberta. Les avocats des parties ont débattu ces questions au cours de la plaidoirie.

L'avocat de Morgan a soutenu que l'Office doit affirmer sa compétence à l'égard des installations adjacentes au pipeline Manito, qui sont la propriété de Murphy et dont la raison d'être est de faciliter l'utilisation du pipeline Manito par le public. Morgan a affirmé que le fait d'exclure les installations de Murphy de la sphère de compétence de l'Office permettrait à une entité non réglementée de mettre le pipeline hors service et donc priverait l'Office de la possibilité d'établir s'il est dans l'intérêt public de cesser d'exploiter la canalisation Dulwich -Blackfoot. Citant l'arrêt *Dome Petroleum Limited c. Office national de l'énergie* (1987), 73 N.R. 135 p. 139, l'avocat de Morgan a argué que des installations qui sont indispensables au transport font partie des biens réglementés d'un pipeline. Par contraste, l'avocat de Manito a souligné que l'Office n'a jamais considéré comme étant de son ressort les autres installations de nettoyage et de production que Murphy possède à Blackfoot, c'est-à-dire comme faisant partie du pipeline Manito.

L'avocat du ministre de l'Énergie et des Mines de la Saskatchewan (le «ministre de la Saskatchewan») a exprimé l'avis que la mesure où la province de la Saskatchewan réglemente un pipeline est sans rapport avec la question de la cessation de l'exploitation d'un pipeline dont est présentement saisi l'Office. En effet, les pipelines qui relèvent de la compétence de l'assemblée législative de la Saskatchewan, à titre d'ouvrage ou d'entreprise à caractère provincial, sont réglementés en vertu de la *Pipelines Act*, mais le régime de réglementation que prévoit cette loi provinciale diffère de celui qui est établi aux termes de la Loi sur l'ONÉ. L'avocat du ministre de la Saskatchewan a fait valoir qu'il est loisible à chaque palier de gouvernement de créer, dans sa propre sphère de compétence, le régime de réglementation qu'il juge approprié. Le fait qu'une administration adopte un système réglementaire différent de celui d'une autre ne saurait être considéré comme un défaut ou un problème. Il a invoqué l'arrêt *Commission du salaire minimum c. Bell Telephone*, [1966] R.C.S. 767 pour avancer que l'inaction d'un corps législatif à un des paliers de la Fédération n'entraîne pas l'élargissement des compétences d'un autre palier d'administration au sein du régime fédéral.

La question la plus importante liée à l'abandon du pipeline entre Dulwich et Blackfoot résidait sans doute dans les conséquences qu'entraînerait une ordonnance de cessation d'exploitation. L'article 74d) de la Loi sur l'ONÉ ne précise pas quelles sont les conséquences juridiques d'une telle ordonnance. En effet, cette disposition se borne à conférer à l'Office un pouvoir discrétionnaire pour autoriser la cessation de l'exploitation d'un pipeline ou d'un tronçon de pipeline. Les conséquences d'une telle ordonnance doivent donc être définies au regard des principes généraux de droit. Selon l'avocat de Manito, la définition suivante du terme pipeline, fournie à l'article 2 de la Loi, est un élément clé :

«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

provinces, 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 ou de chargement, pompes, rampes de chargement, compresseurs, systèmes de communication entre stations par téléphone, télégraphe ou radio, ainsi que les ouvrages, ou autres biens immeubles ou meubles, connexes.»

L'avocat de Manito a souligné que le pipeline, après son abandon, ne servirait pas à transporter du pétrole ou du gaz, et qu'il n'y avait aucune possibilité que Manito l'utilise de nouveau. Il a ajouté qu'une fois que l'Office aurait délivré l'ordonnance de cessation d'exploitation, le tronçon reliant Dulwich à Blackfoot cesserait d'être un pipeline au sens de la Loi sur l'ONÉ et l'Office serait déchu de toute compétence à son égard sauf pour les pouvoirs que lui confère l'article 12 de la Loi sur l'ONÉ de faire appliquer les modalités de ses ordonnances. L'avocat du ministre de la Saskatchewan a soutenu que, dans les cas où un pipeline interprovincial cesse d'être exploité et où il ne sert plus à fournir un service de transport interprovincial, il devient une entreprise distincte du pipeline auquel il était connecté et il peut continuer, sous certains rapports, de relever de la compétence du gouvernement fédéral. L'avocat de Morgan a réitéré cette position, soulignant que l'Office, après l'exécution de l'ordonnance de cessation d'exploitation, conserverait le pouvoir d'exercer une surveillance et un contrôle et de faire appliquer les règlements pour ce qui concerne les questions relatives à la sécurité et à l'environnement. Il a affirmé qu'en soi le fait d'autoriser par ordonnance la cessation de l'exploitation d'un tronçon de pipeline ne change pas forcément tout le caractère constitutionnel de l'entreprise, par rapport à ce qu'il était avant l'octroi de l'ordonnance.

L'avocat de Manito a souligné que la compagnie a pris une décision de bonne foi, par voie de résolution, lorsqu'elle a trouvé que le tronçon de pipeline entre Dulwich et Blackfoot n'était plus nécessaire pour exploiter le reste du pipeline. Selon lui, lorsqu'on doit décider si un pipeline existe au sens de la Loi, le jugement de la compagnie est un élément déterminant. Il a appuyé cette affirmation en citant l'arrêt *Canadian Pacific Limited c. Saskatchewan Heritage Property Review Board and Kerrobert*, [1984] 6 W.W.R. 210 (B.R. Sask.). Dans cette affaire, qui mettait en cause le principe de l'exclusivité des compétences, le Canadien Pacifique, une entreprise assujettie à l'autorité du Parlement, a voulu démolir une gare, située à Kerrobert (Saskatchewan), afin de construire des bâtiments d'exploitation et un terrain de stationnement. La commission provinciale chargée de l'examen des biens patrimoniaux et la municipalité de Kerrobert ont tenté d'invoquer une loi provinciale de protection du patrimoine afin de préserver le bâtiment de la gare. La compagnie de chemin de fer a soutenu qu'à titre d'ouvrage et d'entreprise à caractère interprovincial, elle n'était pas assujettie à cette loi provinciale. La Cour du Banc de la Reine a soutenu ce point de vue, en ces termes :

S'il est impossible d'établir que la propriété d'une compagnie de chemin de fer, qui pourrait être sujette aux lois provinciales, n'existe que pour des raisons de commodité et ne constitue pas une partie essentielle de son service de transport, un tribunal ne saurait s'ingérer dans une décision de bonne foi de la compagnie de chemin de fer selon laquelle la propriété en question lui est nécessaire pour continuer d'exploiter son réseau. *Macfie c. Callander and Oban Ry.*, [1898] A.C. 270 p. 287 (H.L.). (trad.)

Dans sa décision, la cour de la Saskatchewan a reconnu au chemin de fer le droit de déclarer si certaines terres étaient excédentaires par rapport aux exigences de l'entreprise interprovinciale.

L'avocat de Manito a aussi invoqué une décision non publiée de la Commission canadienne des transports concernant la subdivision de Fife Lake de la Canadien Pacifique Limitée (C.C.T. 19 mars 1985). Dans cette cause, la Commission avait autorisé la compagnie à abandonner une ligne secondaire, appelée la Subdivision Fife Lake, qui se trouvait dans le sud de la Saskatchewan. Par la suite, un député a demandé le rétablissement du service sur la ligne secondaire aux termes d'une disposition de la *Loi sur les chemins de fer* qui autorise de rouvrir une ligne au trafic ferroviaire. La Commission s'était reportée à la cause Kerrobert et avait noté que les tribunaux prenaient comme position qu'il convenait de reconnaître une déclaration faite de bonne foi par une entreprise ferroviaire quant à savoir si certaines terres sont vraiment superflues par rapport à ses besoins. À ce propos, la Commission a ajouté ce qui suit :

En l'absence d'une déclaration de la part du Canadien Pacifique portant que les terres en question ne sont plus requises par le chemin de fer et, par conséquent, ne sont plus considérées comme une partie intégrante du chemin de fer, nous sommes d'avis que la ligne secondaire abandonnée fait partie des «biens immeubles et des ouvrages qui en dépendent», suivant la définition du terme «chemin de fer» donnée à l'article 3 de la Loi sur les chemins de fer.

(trad.)

Dans sa plaidoirie, l'avocat de Manito a soutenu que, en vertu de l'article 12 de la Loi, l'ONÉ continuerait d'exercer une compétence résiduaire à l'égard des conditions qu'il a imposées dans le cadre de l'ordonnance de cessation d'exploitation. De ce fait, il a demandé que la compagnie soit exemptée de l'exigence qu'impose le paragraphe 55e) du *Règlement sur les pipelines terrestres*, à savoir celle de maintenir indéfiniment la protection cathodique du pipeline dont l'exploitation a cessé. Il est juste de dire que tous les avocats partageaient l'opinion que l'Office conserverait au moins une certaine autorité résiduaire après l'exécution de l'ordonnance de cessation d'exploitation, surtout en ce qui touche la sécurité et l'environnement.

S'appuyant sur la cause *Friends of the Oldman River c. Canada* (ministre du Transport), [1992] 1 R.C.S. 3, l'avocat du ministre de la Saskatchewan a affirmé que l'environnement est un domaine où les administrations fédérale et provinciales exercent une compétence partagée. Il a soutenu qu'il était admissible selon la *Loi constitutionnelle* que le gouvernement fédéral exerce une compétence résiduaire du point de vue de l'environnement sur le pipeline dont l'exploitation a cessé. Du reste, il a proposé une vision très novatrice de l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire résiduaire. Il a avancé, en effet, que la compétence de l'Office à l'égard du pipeline abandonné s'évanouirait avec le temps, à mesure que s'atténueraient les préoccupations environnementales connexes et que le pipeline se désagrégerait dans le sol. Dans un avenir lointain, la compétence fédérale deviendrait à ce point ténue qu'elle cesserait d'exister et que la province assumerait une compétence exclusive dans le secteur de l'environnement. Dans l'intervalle, il a argué en faveur de la reconnaissance du fait que l'ordonnance de cessation d'exploitation créerait deux entreprises distinctes, le Parlement ayant compétence sur la canalisation abandonnée, et la province, sur l'entreprise pipelinrière en exploitation.

L'avocat de Morgan a soutenu que le transport routier régulier et continu du pétrole entre divers points en Alberta et le nouveau terminal de Manito à Dulwich, en Saskatchewan, créerait une seule et même entreprise interprovinciale. Dans ce contexte, il a souligné que la section activement exploitée du pipeline Manito qui subsisterait après l'abandon du tronçon Dulwich-Blackfoot était à ce point reliée au transport routier interprovincial du pétrole qu'il s'agirait d'une seule entreprise interprovinciale. Il a également indiqué que le service de camionnage serait assuré en majeure partie par Spur Trucking, une filiale de Murphy, qui est aussi affiliée à Manito. En essence, l'avocat a fait valoir que la cessation de

l'exploitation du tronçon de pipeline ne changerait rien à la situation, car le transport interprovincial par camion continuerait comme par le passé. L'avocat de Morgan a laissé entendre qu'il n'entrerait certes pas dans l'intention du Parlement qu'une compagnie puisse ainsi échapper à sa compétence en matière de réglementation des pipelines en se prévalant d'un autre mode de transport pour acheminer du pétrole au-delà d'une limite provinciale.

L'avocat de Morgan a également souligné qu'il est possible de combiner différents services en une seule entreprise et, de ce fait, d'accorder une compétence permanente à l'Office. Il a invoqué à l'appui de cette assertion la cause *Canadian Pacific Railway Co. c. A.G. British Columbia* (l'affaire de l'hôtel Empress), [1950] A.C. 122, dans laquelle le Conseil privé fut prié de déterminer si le gouvernement fédéral pouvait assujettir l'hôtel Empress à Victoria (C.-B.) à sa compétence du seul fait que Canadien Pacifique Limitée, un ouvrage et une entreprise à caractère interprovincial, était propriétaire et exploitant de l'hôtel. Le Conseil privé a jugé que l'hôtel était une entreprise distincte du chemin de fer, mais il n'a pas exclu la possibilité qu'un service qui n'était pas en soi un service de transport ou de communication puisse faire partie intégrante d'un ouvrage ou d'une entreprise à caractère interprovincial, s'il était offert uniquement dans l'intérêt de ceux qui se servent de l'ouvrage ou de l'entreprise interprovincial. À la page 144, Lord Reid a donné un avis très instructif sur la question :

Si l'appelante choisissait d'exploiter un hôtel uniquement ou même principalement dans le but de servir les voyageurs qui empruntent son réseau, l'hôtel ferait partie intégrante de l'entreprise ferroviaire. Il ne fait aucun doute dans l'esprit de leurs seigneuries que le fait pour l'appelante de fournir des repas et de l'hébergement aux voyageurs dans son réseau pourrait constituer une partie intégrante de son entreprise ferroviaire, peu importe que ces services soient offerts dans des trains ou dans des stations, et qu'il ne serait pas impossible que ces services soient offerts dans un hôtel. (trad.)

La cause *Cannet Freight Cartage Ltd.* [1976] 1 C.F. 174 (CAF) p. 177 fut aussi invoquée au cours de l'audience pour appuyer l'assertion qui précède.

Opinion de l'Office

Dès le départ, l'Office a jugé inutile d'étendre le champ de sa compétence à l'égard du pipeline Manito aux autres installations de Murphy afin de faciliter son examen de la demande de cessation d'exploitation. À l'heure actuelle, Manito est tenue de recevoir, d'acheminer et de livrer tous les volumes qu'on lui commande de transporter entre Blackfoot et Dulwich. La question de savoir si elle le fait actuellement est distincte de la question de savoir si l'intérêt public justifie le maintien en service de la partie du pipeline visée par la demande.

L'Office partage l'opinion exprimée par l'avocat du ministre de la Saskatchewan quant aux incidences du manque de réglementation économique des pipelines au niveau provincial. Dans le régime de gouvernement du Canada, le Parlement fédéral et les législatures provinciales ont souveraineté dans leurs champs respectifs de compétence constitutionnelle. Ils font des choix d'intérêt public lorsqu'ils déterminent le niveau d'intervention réglementaire qu'ils exercent dans les économies nationale et locale. Ainsi, la législature de la Saskatchewan peut choisir de modifier, en tout temps, ses lois dans tout domaine relevant de sa compétence. Pour cette raison, il serait illogique qu'un organisme de réglementation fédéral fonde l'exercice de ses propres pouvoirs

discrétionnaires en partie sur une évaluation de l'à-propos du régime de réglementation d'une province à tout moment donné.

En ce qui a trait aux effets que peut avoir, sur la compétence, une ordonnance de cessation d'exploitation, l'Office a conclu que cet aspect de la question doit surtout être tranché d'après les principes fondamentaux d'interprétation des lois. Dans son ouvrage intitulé "Construction of Statutes, second edition", à la page 87, le regretté E. A. Dreidger, c.r., a énoncé le principe moderne d'interprétation des lois comme suit :

Il n'existe aujourd'hui qu'un principe ou une approche, à savoir que les termes employés dans une loi doivent être lus dans leur contexte entier, ainsi que dans leur sens ordinaire et grammatical, en harmonie avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du Parlement.

(trad.)

La Loi sur l'ONÉ confère à l'Office la compétence à l'égard des pipelines. Le terme pipeline s'entend d'une «canalisation servant ou destinée à servir au transport du pétrole ou du gaz...» Un pipeline dont on a cessé l'exploitation conformément aux procédures prévues dans la loi ne sert pas ou n'est pas destiné à servir au transport de pétrole ou de gaz et n'est donc pas un pipeline au sens de la Loi. Ainsi, après l'entrée en vigueur d'une ordonnance de cessation d'exploitation, l'ONÉ cesse d'avoir compétence à l'égard de la canalisation dont on a cessé l'exploitation à titre de pipeline physique au sens de la Loi. Toutefois, le terme pipeline s'entend aussi des «ouvrages, ou autres biens immeubles ou meubles, connexes». Un pipeline dont l'exploitation a cessé peut donc toujours constituer un bien raccordé à un pipeline dont l'exploitation est autorisée aux termes de la Loi et, par conséquent, l'installation dont l'exploitation a cessé peut continuer d'être réglementée par l'Office national de l'énergie, sous réserve que cette installation réponde à la définition large de «pipeline» au sens de la Loi sur l'ONÉ.

Néanmoins, l'Office note que l'exercice, par une compagnie pipelinière, des pouvoirs généraux définis à l'article 73 peut modifier cette situation. En particulier, l'alinéa 73 b) accorde à une compagnie pipelinière le pouvoir d'administrer ses biens. Cet article se lit comme suit :

73. Sous réserve des autres dispositions de la présente loi et de toute loi spéciale la concernant, la compagnie peut, dans le cadre de son entreprise,

.....

b) acquérir et détenir les terrains ou autres biens-fonds nécessaires à la construction, à l'entretien et à l'exploitation de son pipeline, et aliéner, notamment par vente, toute partie des terrains ou biens-fonds devenue, pour quelque raison, inutile aux fins de la canalisation.

Selon l'Office, les causes citées par l'avocat de Manito intéressent directement l'exercice des pouvoirs de la compagnie aux termes de l'article 73 de la Loi sur

l'ONÉ. Lorsqu'une compagnie pipelinière a obtenu une ordonnance de cessation d'exploitation, elle est libre de décider que les biens immeubles et meubles sur lesquels sont situées les installations qu'elle a cessé d'exploiter sont maintenant excédentaires par rapport aux besoins du pipeline qu'elle est autorisée à exploiter. Elle est alors libre de se départir, de la façon qu'elle juge appropriée, de son intérêt dans le bien sur lequel sont situées les installations qu'elle a cessé d'exploiter. Par la suite, le bien dont elle s'est départi cesse de faire partie de ses biens réglementés puisqu'il s'agit de terres qui ne répondent plus à la définition légale de pipeline et qu'il est donc assujéti à toutes les lois provinciales pertinentes. À ce moment, la compétence fédérale à l'égard du bien pipelinier excédentaire, y compris la canalisation dont l'exploitation a cessé, s'éteint.

L'Office national de l'énergie doit veiller à ce que la décision prise par la compagnie soit de bonne foi, c.-à-d. que le bien qui est déclaré excédentaire n'est plus nécessaire aux fins du pipeline, et qu'il ne continuera pas à servir pour la construction, l'entretien ou l'exploitation du pipeline autorisé par la Loi. Dans le cas du pipeline Manito, lorsque la compagnie déclare que le bien qu'elle a cessé d'exploiter est excédentaire par rapport aux besoins du pipeline, ce bien cesse de relever de l'Office en tant que pipeline interprovincial.

Au cours de la plaidoirie, l'avocat du ministre de la Saskatchewan a suggéré que tout doute concernant l'existence d'une compétence fédérale résiduaire à l'égard de la canalisation faisant l'objet de la cessation d'exploitation pourrait être levé si cette canalisation était physiquement sectionnée à la frontière entre la Saskatchewan et l'Alberta. L'Office ne croit pas que le sectionnement, à la frontière interprovinciale, d'un pipeline dont l'exploitation a cessé est requis par la *Loi constitutionnelle* pour que s'éteigne la compétence fédérale. Toutefois, lorsque le pipeline aura cessé d'être exploité et qu'il aura été décidé que le bien est excédentaire aux besoins du pipeline, Manito sera libre de sectionner le pipeline à la frontière interprovinciale si elle le souhaite.

Pour ce qui concerne la nature d'un pipeline dont l'exploitation a cessé, l'Office a conclu que ce pipeline ne constitue pas une entreprise ou un ouvrage à caractère interprovincial. L'effet d'une ordonnance de cessation d'exploitation est de vicier légalement le pouvoir que l'article 52, ou l'article 58 de la Loi, ont conféré à l'origine, soit de construire, d'exploiter et d'entretenir une entreprise et un ouvrage à caractère interprovincial. Puisque la dimension fédérale originale de l'entreprise ou de l'ouvrage a disparu, une canalisation dont l'exploitation a cessé et qui est excédentaire ne relève plus de la réglementation fédérale aux termes du paragraphe 92(10) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Par la suite, elle devrait être considérée dans le contexte du paragraphe 92(15) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, comme matière assujéti au pouvoir provincial à l'égard des biens et des droits civils dans une province. Au fond, un pipeline dont l'exploitation a cessé et qui a été déclaré excédentaire est un simple accessoire du bien meuble auquel il est associé, et il est donc subsumé à la réglementation provinciale à l'égard des biens d'après la *Loi constitutionnelle*.

En outre, un examen minutieux de la compétence de l'Office révèle que l'Office n'a pas le pouvoir général d'imposer des conditions dans une ordonnance de cessation

d'exploitation. Il ne peut s'appuyer que sur le pouvoir que lui confère le paragraphe 19(1) de la Loi pour faire en sorte que la date d'entrée en vigueur de son ordonnance de cessation d'exploitation soit subordonnée ou conditionnelle à ce que Manito satisfasse aux mesures d'atténuation relevées aux termes de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Puisque de telles conditions seront, selon les dispositions de toute ordonnance de cessation d'exploitation, satisfaites avant la date d'entrée en vigueur de cette ordonnance, aucune condition n'aura d'effet après la date de prise d'effet de l'ordonnance. Ainsi, la question de savoir si l'Office possède une compétence résiduaire est, à toutes fins pratiques, sans objet.

Quant à la question du camionnage, il pourrait exister en théorie un degré d'intégration fonctionnelle entre le reste du pipeline Manito et Spur Trucking, ce qui constituerait une entreprise extraprovinciale unique. Toutefois, la preuve concernant l'intégration fonctionnelle entre le pipeline Manito après la cessation d'exploitation et toute opération de camionnage interprovinciale est insuffisante. En outre, le concept d'intégration fonctionnelle exige qu'on analyse si une entreprise ostensiblement provinciale (dans ce cas-ci, la partie du pipeline Manito qui continuerait d'être exploitée après la cessation d'exploitation du tronçon s'étendant de Dulwich à Blackfoot) est intégrée à une entreprise ou un ouvrage fédéral (dans ce cas-ci, l'opération de camionnage interprovinciale). Une telle intégration fonctionnelle, en supposant qu'elle existe, pourrait faire intervenir la compétence fédérale dans des domaines comme les relations de travail, mais non la compétence de l'Office aux termes de la Loi sur l'ONÉ. En effet, la question de la compétence ne tient pas seulement à la compétence selon la *Loi constitutionnelle*, mais aussi à la compétence selon la loi habilitante. La Loi sur l'ONÉ confère à l'Office national de l'énergie la compétence à l'égard de la réglementation des pipelines. La définition de «pipeline» trouvée à l'article 2 de la Loi limite l'acception de ce mot à «canalisation ... reliant une province à une autre ou plusieurs autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites d'une province ...». Ainsi, un pipeline qui est situé dans les limites d'une province ne relèverait pas de la compétence de l'Office s'il devenait fonctionnellement intégré à une entreprise ou à un ouvrage fédéral, à moins que cette entreprise ou cet ouvrage ne soit un autre pipeline extraprovincial.

L'Office accepte que des prolongements ou des ajouts puissent être apportés à une entreprise ou à un ouvrage fédéral, que ces ajouts aient ou non, en soi, une fonction de transport et de communications. C'est là le fond de la cause *Empress Hotel* et du récent jugement de la Cour fédérale dans la cause *Westcoast Energy Inc. c l'Office national de l'énergie et autres* (1996), 193 N.R. 321 (CFA). Toutefois, lorsque des services autres que le transport forment partie d'une entreprise ou d'un ouvrage fédéral, il doit exister un lien important entre le service offert et la composante de transport de l'entreprise ou de l'ouvrage à caractère interprovincial. Lord Reid a offert comme exemple un hôtel aménagé, le long du réseau ferroviaire auquel il appartient, uniquement ou même principalement dans l'intérêt des voyageurs. Dans le présent cas, il n'y a pas de preuve à l'effet que Manito elle-même exploite une opération de camionnage interprovinciale dans l'intérêt des expéditeurs de son réseau.

4.2 Maintien de la compétence fédérale : arguments concernant l'intégration fonctionnelle à IPL

Le deuxième aspect soulevé dans les mémoires présentés à l'Office sur la question de la compétence traitait d'une intégration fonctionnelle possible de la canalisation restante, qui relie Dulwich à Kerrobert, et de la canalisation principale du réseau d'IPL. L'avocat du ministre de la Saskatchewan a soutenu que les critères établis dans l'affaire *United Transportation Union c. Central Western Railway Corp.*, [1990] 3 R.C.S. 1112. devraient servir de point de départ pour analyser, au regard de la *Loi constitutionnelle*, cet aspect de la question de la compétence. Il a argué qu'un lien physique entre des entreprises ou des ouvrages local et interprovincial, ou une relation commerciale mutuellement favorable ne suffirait pas pour faire passer une entreprise ou un ouvrage local dans le champ de compétence fédéral. Ainsi, le fait que Manito transfère à IPL les produits qu'elle transporte pour qu'IPL les achemine et le fait que les condensats dont Manito a besoin dans son réseau lui sont expédiés à Kerrobert, à partir d'Edmonton, par le réseau d'IPL, ne sont pas des motifs suffisants pour conclure à l'existence d'un seul ouvrage ou entreprise interprovincial, suivant le premier critère de l'arrêt *Central Western*. Quant au deuxième critère, l'avocat du ministre de la Saskatchewan estime que la preuve démontre clairement qu'IPL ne dépend pas du réseau Manito. Toujours selon ce dernier, on pourrait considérer tout au plus que le réseau Manito dépend de celui d'IPL pour son approvisionnement en condensats, mais cela ne justifierait pas l'assertion que le réseau Manito est de compétence fédérale.

L'avocat de Morgan s'est appuyé sur les critères de l'arrêt *Central Western*, mais il a aussi invoqué la cause *Northern Telecom Limitée c. Les travailleurs en communication du Canada*, [1980] R.C.S. 115 pour faire valoir qu'il faut chercher s'il existe une intégration pratique et fonctionnelle d'une entreprise ou d'un ouvrage essentiellement fédéral et des employés d'une entreprise ou d'un ouvrage apparemment provincial. Sous ce rapport, il a soutenu qu'il ne suffisait pas de conclure que l'entreprise ou l'ouvrage fédéral ne dépendait pas de l'entreprise ou de l'ouvrage local. Les critères à appliquer, selon lui, sont plus larges. L'avocat de Morgan a soutenu que Manito est intégré à IPL sur le plan fonctionnel pour deux motifs. Premièrement, il y a intégration fonctionnelle, selon lui, à cause de l'acheminement interprovincial constant de condensats et de pétrole brut mélangé entre les deux compagnies et à cause du fait que les deux pipelines sont intimement liés, en ce sens que le réseau Manito doit nécessairement livrer à l'autre pipeline, soit celui d'IPL, du pétrole brut destiné au commerce interprovincial et international. Deuxièmement, l'avocat de Morgan a souligné qu'IPL elle-même dépend des pipelines d'amenée qui y sont connectés. Il a d'ailleurs rappelé que l'Office, au moment d'autoriser l'agrandissement interprovincial du pipeline, de Dulwich à Blackfoot, avait décrit Manito comme le réseau collecteur d'IPL en Saskatchewan.

L'avocat de Morgan a invoqué l'opinion exprimée par Cory, J.A. dans le renvoi *Ottawa-Carleton Regional Transit Commission and Amalgamated Transit Union, Local 279 et al* (1983), 44 O.R. (2^e) 560, où l'on avait critiqué la cause *Windsor Airline Limousine Services Ltd* pour s'être appuyée sur le critère du volume d'affaires. Quoiqu'il en soit, il a soutenu qu'IPL dépendait des réseaux d'amenée pour la totalité de son alimentation. Par contre, il s'est refusé à avancer que tous les pipelines d'amenée existants étaient de compétence fédérale, indiquant plutôt qu'il fallait évaluer les circonstances de chaque cas. Il a argué qu'en cas de conflit entre les sphères de compétence provinciale et fédérale, il fallait appliquer la doctrine de la suprématie, qui écarte la compétence provinciale en faveur de la compétence fédérale. Il a aussi indiqué que pareil conflit risque moins de surgir dans les provinces qui choisissent de réglementer activement les pipelines, comme c'est le cas

de l'Alberta. En pareil cas, on peut considérer que la province remplit ses attributions, et l'instance fédérale n'est pas obligée d'affirmer sa compétence. Par contre, l'avocat de Morgan a laissé entendre que des provinces comme la Saskatchewan, qui n'assurent pas une réglementation active des pipelines, pourraient fort bien subir l'ingérence de l'administration fédérale. En raison du risque d'un chevauchement des pouvoirs dans le secteur pipelinier, il a souligné que les cas qui évitent l'intrusion de l'un ou l'autre palier de gouvernement dans un domaine de compétence législative donné, sont distincts.

Opinion de l'Office

L'Office est d'avis que cet aspect du cas doit être tranché carrément au regard des principes énoncés dans la cause Central Western. Le fait qu'IPL transporte d'Edmonton à Kerrobert les condensats dont Manito a besoin dans son réseau et le fait que le pétrole transporté par Manito est transféré au réseau d'IPL, à Kerrobert, en vue de son acheminement, ne constituent pas une base suffisante pour justifier que le gouvernement fédéral continue d'exercer sa compétence à l'égard de Manito. Les circonstances précitées tiennent à l'existence d'arrangements commerciaux mutuellement favorables, plutôt qu'à l'existence d'un ouvrage ou d'une entreprise unique à caractère interprovincial. Du reste, l'Office ne s'est pas arrêté, dans son évaluation, au fait que le pétrole et les condensats transportés font tous deux l'objet d'un commerce interprovincial ou international. Les tribunaux, au moment d'analyser les entreprises de transport et de communications, se sont toujours appuyés sur la clause concernant les ouvrages et les entreprises contenues dans la *Loi sur la constitution de 1867*, plutôt que sur les dispositions visant le trafic et le commerce. L'avocat de Morgan n'a pas fourni de précédents aux fins d'une analyse du cas fondée sur la clause relative au trafic et au commerce. De plus, la cause Ottawa-Carleton ne s'applique pas en l'espèce car elle renvoie au premier critère énoncé dans l'arrêt Central Western.

L'incidence de l'ensemble des pipelines d'aménagé sur IPL n'est pas le point en litige. En réponse aux demandes de renseignements faites par l'Office, Manito a indiqué que les volumes qu'elle fournit à IPL ne représentent pas plus de 3,75 % du débit total du réseau d'IPL. Manito a également fait savoir qu'il n'existe aucune entente opérationnelle ou commerciale entre elle et IPL, sauf pour les contrats de transfert de la garde du pétrole qu'elles ont conclus au nom des expéditeurs, conformément aux tarifs publics des deux compagnies. Les employés de Manito ne passent pas sur la propriété d'IPL dans le cours normal de leurs fonctions professionnelles, pas plus que les employés d'IPL ne s'aventurent normalement sur la propriété de Manito. Ces facteurs sont d'importants indices qu'il n'existe aucune intégration fonctionnelle des deux pipelines. Les renseignements au dossier dépeignent une situation compatible avec l'existence de deux entreprises et ouvrages distincts, fonctionnant chacun dans leur propre sphère d'activités.

L'Office a conclu qu'il n'existe pas entre IPL et Manito une intégration fonctionnelle de nature à permettre d'assujettir Manito à la compétence fédérale, après l'entrée en vigueur d'une ordonnance autorisant la cessation de l'exploitation du tronçon qui relie Dulwich à Blackfoot.

4.3 Conclusion

L'Office en conclut qu'après la cessation de l'exploitation du tronçon de pipeline qui s'étend de Dulwich à Blackfoot, l'Office national de l'énergie cessera d'exercer sa compétence à l'égard du tronçon abandonné et de la partie du réseau de Manito qui demeurera en exploitation.

Chapitre 5

Dispositif

Les chapitres qui précèdent, ainsi que l'ordonnance MO-5-96, constituent notre décision et nos motifs de décision concernant la présente instance.

Manito est autorisée à cesser d'exploiter le tronçon de son pipeline qui s'étend de Blackfoot (Alberta) à Dulwich (Saskatchewan), après une période de 60 jours suivant la date de délivrance de notre ordonnance concernant cette question, pourvu qu'elle se conforme, dans ce délai, aux conditions fixées par l'Office.

K.W. Vollman
membre président

R. Illing
membre

R.L. Andrew
membre

Calgary (Alberta)
Juillet 1996

Annexe I

Ordonnance MO-5-96

MO-5-96

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

PAR SUITE d'une demande en date du 31 janvier 1996 déposée par Murphy Oil Company Ltd. («Murphy»), au nom de Manito Pipelines Ltd. («Manito»), en vertu de l'article 74 de la Loi, afin d'obtenir l'autorisation de cesser d'exploiter le tronçon de pipeline situé entre Blackfoot, en Alberta, et Dulwich, en Saskatchewan;

DEVANT l'Office, le 17 juillet 1996.

ATTENDU QUE Murphy a déposé une demande au nom de Manito le 31 janvier 1996, en vertu de l'article 74 de la Loi, afin de solliciter l'autorisation de cesser d'exploiter le tronçon du pipeline Manito qui s'étend de Blackfoot (Alberta) à Dulwich (Saskatchewan);

ATTENDU QUE l'Office national de l'énergie (l'«Office») a publié des instructions dans l'ordonnance MH-1-96, datée du 1^{er} mars 1996, concernant la tenue d'une audience orale qui devait débiter le 21 mai 1996;

ATTENDU QUE l'Office, conformément à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (la «LCÉE»), a effectué un examen environnemental préalable de la proposition ainsi qu'examiné l'information présentée par Manito et d'autres parties;

ATTENDU QUE l'Office a établi, conformément au paragraphe 20 (1)a) de la LCÉE, que, dans la mesure où sont mises en oeuvre les mesures d'atténuation proposées ainsi que les conditions énoncées dans la présente ordonnance, le fait de cesser d'exploiter le tronçon de pipeline n'est pas susceptible d'entraîner des effets défavorables importants sur l'environnement;

ATTENDU QUE l'Office a examiné la demande en vue de la cessation de l'exploitation du tronçon au cours d'une audience orale et qu'il estime qu'il est dans l'intérêt du public d'autoriser cette dernière;

ATTENDU QUE l'Office estime, conformément au paragraphe 19 (1) de la Loi, que la date d'effet de l'ordonnance de cessation d'exploitation devrait être subordonnée à la mise en oeuvre des mesures d'atténuation décrites dans l'ordonnance;

IL EST ORDONNÉ QUE :

1. Manito est autorisée à cesser d'exploiter ses installations pipelinières situées entre Blackfoot, en Alberta, et Dulwich, en Saskatchewan, plus précisément la station de réception et de pompage Blackfoot, le tronçon de 12,66 kilomètres de long et de 273,1 millimètres («mm») de diamètre servant au transport du pétrole brut mélangé et le pipeline à condensats de 114,3 mm de diamètre, situés en Alberta entre la station de pompage Blackfoot (quart S-O de la section 7, canton 50, rang 1, à l'ouest du quatrième méridien), et la frontière albertaine (quart N-E de la section 13, canton 49, rang 1, à l'ouest du quatrième méridien), ainsi que le pipeline adjacent de 9,21 kilomètres de long et de 273,1 mm de diamètre servant au transport du pétrole brut mélangé et le pipeline à condensats de 114,3 mm de diamètre, situés en Saskatchewan entre la frontière provinciale (quart N-E de la section 15, canton 49, rang 28, à l'ouest du troisième méridien) et la station de réception et de pompage Dulwich (quart N-O de la section 33, canton 48, rang 27, à l'ouest du troisième méridien).
2. La présente ordonnance entrera en vigueur 60 jours après sa délivrance, sous réserve que Manito se conforme aux conditions qui suivent :
 1. Sauf ordre contraire de l'Office, Manito doit appliquer, ou faire appliquer, toutes les politiques, pratiques, recommandations et procédures touchant la protection de l'environnement, qui sont mentionnées dans sa demande, dans les rapports environnementaux faisant partie intégrante de la demande, dans ses réponses aux demandes de renseignements de l'Office ainsi que dans tout engagement qu'elle a donné à l'Office ou présenté en preuve dans le cadre de l'instance MH-1-96. La compagnie doit également consulter les autorités fédérales, provinciales et locales, de même que les propriétaires fonciers et les locataires, si leurs intérêts sont en jeu.
 2. Sauf ordre contraire de l'Office, Manito doit :
 - a) prouver à la satisfaction de l'Office qu'elle a obtenu, au sujet de la cessation de l'exploitation du pipeline, l'assentiment et l'autorisation, s'il y a lieu, des organismes de réglementation et des services publics, dans tous les cas où le pipeline croise une autre installation;
 - b) fournir à l'Office un résumé de toutes les observations et préoccupations soulevées par les organismes de réglementation et les services publics, y compris leurs recommandations ou exigences concernant l'environnement, l'utilisation des terres ou des questions socio-économiques;
 - c) fournir à l'Office un résumé des mesures qu'elle a déjà prises ou qu'elle entreprendra afin de remédier aux problèmes soulevés et indiquer qu'elle accepte les recommandations ou les exigences proposées, sinon expliquer les raisons pour lesquelles elle n'est pas disposée à adopter certaines d'entre elles.
 3. Sauf ordre contraire de l'Office, Manito doit exécuter les procédures suivantes pour le nettoyage du réseau pipelinier Blackfoot/Dulwich :
 - a) envoyer dans le pipeline un certain nombre de racleurs, propulsés à l'azote, et des quantités suffisantes de condensat pour le débarrasser de toutes les matières solides ou liquides qu'il peut contenir;

- b) installer un robinet à deux endroits dans le bas de la canalisation, soit dans une section du tracé du pipeline qui se trouve en terrain bas, juste à l'est du croisement de la route 17, et à la station Dulwich, à l'extrémité du réseau;
 - c) une semaine après le passage des racleurs, évacuer les fluides accumulés près des robinets à l'aide d'un camion-vidange connecté au robinet ou à la vanne;
 - d) s'il reste des liquides dans la canalisation, la passer de nouveau au racleur et reprendre l'étape c) ; la procédure doit être répétée autant de fois qu'il est nécessaire pour s'assurer qu'il ne reste plus de liquides aux environs des robinets;
 - e) des mesures semblables seront prises dans le pipeline à condensats;
 - f) Manito veillera à ce que le pipeline soit complètement vidé de liquides et d'hydrocarbures.
4. Sauf ordre contraire de l'Office, Manito prendra les mesures suivantes pour rétablir le niveau du terrain à l'emplacement de la conduite montante :
- a) traiter et (ou) enlever, et éliminer comme il convient, la terre à l'emplacement de la conduite montante qui est contaminée par des produits stérilisants, de façon que le sol retrouve une teneur en atrazine de 0,1 ppm;
 - b) redonner au sol une aptitude culturale égale à celle des terres agricoles voisines.
5. Sauf ordre contraire de l'Office, Manito doit :
- a) couper les conduites de part et d'autre de la route 17 et remplir de mortier la section qui passe sous la route, de manière à l'obturer complètement;
 - b) enlever la conduite montante et les installations connexes en creusant jusqu'à une profondeur d'un mètre sous la surface;
 - c) obturer les extrémités des conduites.
6. Sauf ordre contraire de l'Office, Manito doit poser des bouchons d'uréthane pour faire en sorte que les conduites abandonnées ne risquent pas de causer un drainage non naturel ou des inondations. Cette mesure sera prise notamment dans les endroits suivants :
- a) les terres humides entre la station Blackfoot et la route 16;
 - b) les terres humides à l'est de la route 17.
7. Sauf ordre contraire de l'Office, Manito posera des bouchons solides pour garantir la sécurité du public sur les routes et les chemins très passants, ainsi qu'aux passages à niveau. Ces précautions seront prises notamment dans les endroits suivants :
- a) route 16;
 - b) route 17;
 - c) chemin Marshall;

- d) tous les passages à niveau.
8. Sauf ordre contraire de l'Office, Manito corrigera l'affaissement du sol dans la zone directement adjacente au croisement de route situé à 400 m de la station Blackfoot. Cette opération devrait comprendre notamment ce qui suit :
- a) ajouter une couche suffisante de terre végétale pour garantir une surface plane en cas d'affaissement subséquent;
 - b) ensemercer la zone perturbée avec un mélange de graminées et de légumineuses afin de rétablir le couvert végétal.
9. Sauf ordre contraire de l'Office, Manito doit :
- a) enlever la tuyauterie de surface associée au point d'injection du condensat, à proximité de la station Dulwich;
 - b) remettre la zone perturbée dans un état écologiquement acceptable.
10. Sauf ordre contraire de l'Office, Manito doit :
- a) enlever ou traiter le sol contaminé sur la propriété de la station Blackfoot; le sol est réputé contaminé lorsque l'analyse chimique révèle, dans le cas de terres agricoles, des niveaux de contaminants excédant les critères provisoires canadiens de qualité environnementale pour les lieux contaminés («directives du CCME»), fixés par le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME), ou les critères de remise en état (niveau 1) de la province de l'Alberta, pour les paramètres suivants : huiles et graisses, conductibilité électrique, rapport d'absorption du sodium, nickel et chrome;
 - b) prouver à la satisfaction de l'Office que les niveaux de contamination associés aux paramètres d'évaluation des sols mentionnés en a) n'excèdent pas les niveaux naturels; ces derniers seront établis en analysant au moins cinq sites témoins qui sont représentatifs du secteur.
11. Sauf ordre contraire de l'Office, Manito construira une digue étanche, ou un système de contrôle des eaux de surface, le long de la pente ascendante bordant la propriété de la station Blackfoot, afin de prévenir que des contaminants soient éventuellement transportés par les eaux de surface sur le terrain de la station Blackfoot.
12. Sauf ordre contraire de l'Office, Manito doit s'assurer que le chemin loué qui borde la limite sud de la propriété de la station Blackfoot soit conservé ou remplacé par un ouvrage équivalent afin de prévenir toute contamination éventuelle de la propriété par les eaux de surface.
13. Sauf ordre contraire de l'Office, Manito doit débarrasser la propriété de la station Blackfoot de tous déchets, solides et liquides, et de tout équipement, hormis l'équipement électrique requis pour la zone de production Murphy, et voir à ce que ces déchets et cet équipement soient éliminés comme il se doit et déposés dans des endroits approuvés.
14. Sauf ordre contraire de l'Office, Manito doit soumettre à ce dernier un rapport qui établit à la satisfaction de l'Office que Manito a satisfait à chacune des conditions prescrites ci-dessus.

15. Manito doit déposer auprès de l'Office une copie certifiée de toute résolution de son conseil d'administration attestant que les installations qui ne sont plus exploitées sont excédentaires aux besoins de Manito.