

Date : 20080422

Dossier : A-420-06

Référence : 2008 CAF 146

**CORAM : LE JUGE LINDEN
LE JUGE NADON
LE JUGE PELLETIER**

ENTRE :

**ANADARKO CANADA CORPORATION, BP CANADA ENERGY
COMPANY, CHEVRON CANADA LIMITED, DEVON CANADA
CORPORATION et NYTIS EXPLORATION COMPANY INC.**

appelantes

et

**OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, IMPERIAL OIL RESOURCES
VENTURES LIMITED, CONOCOPHILLIPS CANADA (NORTH)
LIMITED, SHELL CANADA LIMITED, APACHE CANADA LTD.,
AYONI KEH LAND CORPORATION, ENCANA CORPORATION,
GOUVERNEMENT DES TERRITOIRES DU NORD-OUEST, INUVIALUIT
REGIONAL CORPORATION, K'AHSHO GOT'INE LANDS
CORPORATION, MOSBACHER OPERATING LTD., PARAMOUNT
RESOURCES LTD., PETRO-CANADA OIL and GAS et TALISMAN
ENERGY INC.**

intimés

Audience tenue à Calgary (Alberta), le 23 octobre 2007

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 22 avril 2008

MOTIFS DU JUGEMENT :

LE JUGE PELLETIER

Y ONT SOUSCRIT :

**LE JUGE LINDEN
LE JUGE NADON**

Date : 20080422

Dossier : A-420-06

Référence : 2008 CAF 146

**CORAM : LE JUGE LINDEN
LE JUGE NADON
LE JUGE PELLETIER**

ENTRE :

**ANADARKO CANADA CORPORATION, BP CANADA ENERGY
COMPANY, CHEVRON CANADA LIMITED, DEVON CANADA
CORPORATION et NYTIS EXPLORATION COMPANY INC.**

appelantes

et

**OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE, IMPERIAL OIL RESOURCES
VENTURES LIMITED, CONOCOPHILLIPS CANADA (NORTH)
LIMITED, SHELL CANADA LIMITED, APACHE CANADA LTD.,
AYONI KEH LAND CORPORATION, ENCANA CORPORATION,
GOVERNMENT DES TERRITOIRES DU NORD-OUEST, INUVIALUIT
REGIONAL CORPORATION, K'AHSHO GOT'INE LANDS
CORPORATION, MOSBACHER OPERATING LTD., PARAMOUNT
RESOURCES LTD., PETRO-CANADA OIL and GAS et TALISMAN
ENERGY INC.**

intimés

MOTIFS DU JUGEMENT

LE JUGE PELLETIER

[1] La Cour statue sur l'appel d'une décision en date du 10 juillet 2006 par laquelle l'Office national de l'énergie (l'Office) a refusé de rendre une ordonnance déclarant qu'une fois construit, le réseau de collecte du Mackenzie (RCM) serait assujéti à la partie IV de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, L.R.C. 1985, ch. N-7 (la *Loi sur l'Office*). La demande soumise à l'Office était

particulière en ce sens que le RCM est en train d'être construit en vertu d'approbations qui ont été obtenues sous le régime de la *Loi sur les opérations pétrolières au Canada*, L.R.C. 1985, ch. O-7 (*LOPC*), une loi qui s'applique aux projets réalisés exclusivement dans les Territoires du Nord-Ouest. La demande soulevait la question de savoir si le projet peut être autorisé en vertu d'une loi et être réglementé, sous certains aspects, en vertu d'une autre. L'Office a répondu par la négative à cette question. Je suis du même avis.

LES FAITS

[2] La présente instance concerne la mise en service du pipeline de la vallée du Mackenzie (GVM), dans le cadre du projet gazier du Mackenzie (PGM).

[3] Le PGM consiste en l'exploitation de trois champs d'ancrage, dont le gaz naturel sera mis en marché en aval, du réseau de collecte du Mackenzie (RCM), qui permettra la récupération du gaz naturel et son transport jusqu'à l'installation de la région d'Inuvik (IRI), et, enfin, du GVM, qui transportera le gaz naturel depuis l'IRI jusqu'au réseau de pipelines existants du nord de l'Alberta. Après quelques ajouts, ce même réseau transportera également des liquides de gaz naturel. Selon les appelantes, la question consiste à déterminer si le RCM est suffisamment relié au GVM pour qu'on puisse considérer que ces deux installations ne représentent qu'une seule et même entreprise interprovinciale.

[4] La description ci-après de l'exploitation des champs d'ancrage, du RCM et du GVM est tirée du mémoire des faits et du droit des appelantes.

[TRADUCTION]

Champs d'ancrage

[...]

11. Les installations de production et de traitement dans chacun des trois champs d'ancrage fonctionneront de manière similaire. Chaque champ comptera des chantiers de forage, des pipelines (parfois appelés « conduites d'écoulement »), une installation de traitement ou de conditionnement de gaz naturel, des systèmes de distribution pour les procédés et des infrastructures connexes.

12. Les pipelines reliés au site de production de chaque champ d'ancrage recueilleront la production des chantiers de forage et l'achemineront jusqu'à l'installation de traitement ou de conditionnement de gaz naturel du champ, où les liquides (soit des LGN, s'il y a lieu, et de l'eau libre) seront séparés du flux de gaz naturel et où les flux de gaz naturel et de LGN seront déshydratés et mesurés. Les flux de gaz naturel et de LGN seront ensuite réunis et refroidis en vue de leur acheminement et de leur transport dans le réseau de collecte du Mackenzie.

Réseau de collecte du Mackenzie

[...]

15. Selon [ses] promoteurs, le réseau de collecte du Mackenzie comprendra un pipeline bipartite de 190 km [...] reliant les champs d'ancrage et l'installation de la région d'Inuvik, l'installation de la région d'Inuvik, où le gaz naturel et les LGN seront soumis à une séparation, à un traitement secondaire et à une mise sous pression en vue de poursuivre leur transport, ainsi qu'une canalisation de LGN, qui transportera les LGN depuis l'installation de la région d'Inuvik jusqu'à Normal Wells. Par bipartite, on entend que le pipeline reliant les champs d'ancrage et l'installation de la région d'Inuvik transportera simultanément du gaz naturel en phase gazeuse et des LGN en phase liquide.

16. Au sein du réseau de collecte du Mackenzie, l'installation de la région d'Inuvik séparera les flux de gaz naturel et de LGN une seconde fois. Chaque flux sera ensuite mis sous pression en vue de son acheminement par le pipeline de la vallée du Mackenzie, dans le cas du gaz naturel, et par la canalisation de LGN, dans le cas des liquides.

17. La canalisation de LGN du réseau de collecte du Mackenzie en permettra le transport sur 457 km depuis l'installation de la région d'Inuvik jusqu'à Norman Wells, afin qu'ils soient acheminés dans la canalisation de LGN d'Enbridge Pipelines (NW) Inc. jusqu'à des marchés

en aval. La canalisation de LGN partagera principalement l'emprise du pipeline de la vallée du Mackenzie.

Gazoduc de la vallée du Mackenzie

18. Le pipeline de la vallée du Mackenzie [...] servira à transporter du gaz naturel sur une distance de 1 194 km depuis l'installation de la région d'Inuvik jusque dans le nord de l'Alberta, où il sera relié à un prolongement d'un réseau de pipelines existant, afin d'approvisionner des marchés en aval.

[5] Le fondement de la demande initiale soumise à l'Office figure aux paragraphes 39 et 40 du mémoire des faits et du droit des appelantes.

[TRADUCTION]

39. Puisque la *Loi sur l'Office* s'appliquera à l'aménagement et à l'exploitation du pipeline de la vallée du Mackenzie, les expéditeurs qui s'en serviront devront bénéficier des protections assurées en vertu de la partie IV de cette même loi. Cependant, tant que la *LOPC* s'appliquera au réseau de collecte du Mackenzie plutôt que la *Loi sur l'Office*, conformément à la décision de l'Office, les expéditeurs susmentionnés ne bénéficieront d'aucune de ces protections, et ce, même si le réseau de collecte du Mackenzie et le pipeline de la vallée du Mackenzie ne constitueront qu'un seul réseau intégré de pipelines et que les [demandeurs] et de tiers expéditeurs devront inévitablement se servir du réseau de collecte du Mackenzie pour avoir accès au pipeline de la vallée du Mackenzie.

40. Si l'exploitation du réseau de collecte du Mackenzie était assujettie à la *Loi sur l'Office*, les expéditeurs utilisant ce réseau seraient protégés de toute emprise sur le marché exercée par les promoteurs du projet gazier du Mackenzie. L'Office pourrait alors s'assurer, en vertu de la partie IV de la *Loi sur l'Office*, que les droits et tarifs d'utilisation du réseau de collecte du Mackenzie et du pipeline de la vallée du Mackenzie sont justes et raisonnables, que les conditions d'utilisation de ses installations ne sont pas discriminatoires et qu'il existe une procédure préalable à leur utilisation.

[6] Devant l'Office, les demandeurs (les appelantes devant notre Cour), ont soutenu que le sort de leur cause dépendait de l'arrêt *Westcoast Energy Inc. c. Canada (Office national de l'énergie)*, [1998] 1 R.C.S. 322 (*Westcoast Energy*) dans lequel la Cour suprême du Canada a jugé qu'une

usine de traitement de gaz naturel située dans la province de la Colombie-Britannique faisait partie d'une entreprise de transport fédérale unique, soit une entreprise interprovinciale de transport de gaz naturel, car son exploitation était intégrée à cette entreprise et assujettie à une gestion et à un contrôle communs. Les appelantes affirment qu'il en va de même en l'espèce. Ils fondent leur affirmation sur les faits admis suivants relatés par l'Office :

Le MEG (l'appelante) soutient que le RCM [réseau de collecte du Mackenzie] et le GVM [pipeline de la vallée du Mackenzie] répondent tous deux au critère de la cause *Westcoast* puisque :

Ils ont été conçus et seront exploités comme des entités intégrées d'un projet de transport unique.

Ils seront intégrés sur le plan fonctionnel et l'un ne peut pas fonctionner sans l'autre.

Le RCM transportera le gaz et les LGN pour le seul bénéfice des expéditeurs sur le PVM qui produisent ou fournissent du gaz à partir des champs d'ancrage et il n'y a pas d'autre moyen de le faire.

Ils partageront un système de contrôle et d'acquisition de données, une infrastructure, des services, des employés, des entrepreneurs et, pour une partie du tracé, une emprise.

IORVL (Imperial Oil Resources Ventures Limited) sera le propriétaire en common law et l'exploitant du RCM et du PVM : elle en sera donc le propriétaire unique et ils seront assujettis à une gestion, à une direction et à un contrôle communs avant comme après la date de mise en service.

[Décision de l'Office, pages 11 et 12 du dossier d'appel.]

[7] Compte tenu de la nature des installations (exploitation intégrée) et de la structure de gestion du projet gazier du Mackenzie (intégration de l'exploitation), les appelantes soutiennent que l'Office doit appliquer l'arrêt *Westcoast Energy* et faire droit à leur demande.

DÉCISION DE L'OFFICE

[8] Après avoir relaté les faits et exposé les observations des diverses parties, l'Office a commencé par étudier l'objet et l'économie de la *LOPC* et de la *Loi sur l'Office*. L'Office a conclu qu'il ne faisait aucun doute que la *Loi sur l'Office* s'appliquait au GVM, car ce dernier se prolonge au-delà des limites des Territoires du Nord-Ouest. L'Office a expliqué qu'un pipeline interprovincial comprend des éléments qui lui sont « rattachés », mais a souligné que la nature d'un pipeline implique que tout ce qui est associé à son exploitation doit lui être rattaché. Un pipeline qui présente des brèches n'est qu'une canalisation qui fuit. Il faut donc déterminer dans quelles circonstances un élément donné rattaché au pipeline en constitue une partie intégrale plutôt qu'un élément accessoire.

[9] L'Office a comparé la définition du terme « pipeline » contenue respectivement dans la *Loi sur l'Office* et dans la *LOPC* et a étudié l'économie générale de la *LOPC*. Il a constaté que la *LOPC* s'applique aux activités de traitement et de transport de gaz naturel qui sont entièrement effectuées aux Territoires du Nord-Ouest, ce qui est le cas des champs d'ancrage visés par le PGM et du RCM. L'Office a ensuite résumé ses conclusions comme suit :

[...] Toutefois, il ne s'ensuit pas d'une installation de traitement de gaz naturel rattachée physiquement à un pipeline réglementé par l'Office fait partie de ce pipeline, surtout si cette installation est assujettie à une réglementation différente. L'Office est d'avis que l'IRI ne constitue pas une installation rattachée au GVM qui doit être réglementée en vertu de l'Office, car elle est assujettie à la *LOPC*.

L'Office croit également que les services assurés par l'IRI doivent absolument être réglementés conformément à la *LOPC*, ainsi que ceux des autres installations du RCM qui ne transportent du gaz naturel et des LGN qu'aux Territoires du Nord-Ouest. Puisque aucune question constitutionnelle ne se pose en matière de répartition des compétences, il est inutile

de déterminer si les installations du RCM font partie intégrante du GVM. Les dispositions expresses de la LOPC s'appliquent.

Par conséquent, l'Office a rejeté la demande visant à déclarer que le RCM est assujéti à la partie IV de la *Loi sur l'Office*.

THÈSE DES APPELANTES

[10] Les appelantes contestent la décision de l'Office au motif qu'elle est fondée sur une erreur d'interprétation des dispositions législatives applicables. Elles soutiennent que l'Office a commis une erreur de droit en interprétant la *LOPC* et la *Loi sur l'Office* comme elle l'a fait et elles ajoutent que cette erreur est susceptible de contrôle selon la norme de la décision correcte.

[11] L'essentiel de l'argument des appelantes se trouve au paragraphe 61 de leur mémoire :

[TRADUCTION]

61. En bref, il ne faut pas considérer les éléments constitutifs du réseau de collecte du Mackenzie comme distincts, comme l'Office l'a vraisemblablement fait, et il ne faut pas considérer que chacun de ces éléments répond aux définitions de la LOPC. D'après l'arrêt *Westcoast Energy*, il est évident que l'emplacement géographique des installations ou le fait qu'elles chevaucheront ou non la frontière entre l'Alberta et les Territoires du Nord-Ouest n'a aucune valeur décisive; il faut absolument tenir compte de l'exploitation intégrée des installations dans le cadre d'une même entreprise interprovinciale.

[Mémoire des faits et du droit des appelantes, au paragraphe 61.]

[12] Les appelantes affirment aussi qu'en tenant compte des notions d'exploitation intégrée et de gestion et de contrôle communs présentées dans l'arrêt *Westcoast Energy*, il s'avère évident que

le RCM et le GVM représentent une entreprise interprovinciale unique qui doit être réglementée en vertu de la *Loi sur l'Office*.

ANALYSE

Norme de contrôle

[13] Les appelantes soutiennent que le problème soumis à l'Office est un problème d'interprétation législative, et que la norme applicable en la matière est celle de la décision correcte. Notre Cour a jugé que la norme de contrôle applicable en ce qui concerne l'interprétation que l'Office fait de sa propre loi est celle de la décision correcte : voir *Sumas Energy 2, Inc. c. Canada (Office national de l'énergie) (C.A.F.)*, 2005 CAF 377, [2006] 1 R.C.F. 456, au paragraphe 8.

[14] Depuis, la Cour suprême du Canada a rendu sa décision dans l'affaire *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] A.C.F. n° 9, dans laquelle elle explique qu'il n'est pas nécessaire de se livrer à une nouvelle analyse pour arrêter la bonne norme de contrôle chaque fois qu'une question est soulevée, surtout lorsqu'on a conclu que la norme applicable était celle de la décision correcte : voir le paragraphe 57. Je vais donc partir du principe que la norme de contrôle appropriée est celle de la décision correcte pour ce qui est de la question de savoir quelle loi s'applique au RCM.

LA QUESTION EN LITIGE

[15] L'aspect inusité du présent dossier est qu'il ressemble à un problème de partage des pouvoirs même si toutes les dispositions législatives pertinentes sont fédérales. Or, il s'avère que

même si aucune loi provinciale n'est en jeu, la même question se pose. Ainsi, au lieu de devoir décider si c'était la législation provinciale ou la législation fédérale qui s'appliquait, l'Office était appelé à déterminer si l'IRI et le RCM sont assujettis au même régime de réglementation local, en l'occurrence celui qui s'applique aux ouvrages situés entièrement dans les Territoires du Nord-Ouest (la *LOPC*), ou s'ils sont assujettis au régime de réglementation interprovincial, en l'occurrence celui qui porte sur les pipelines interprovinciaux (la *Loi sur l'Office*). Le critère permettant de savoir lequel de ces régimes s'applique consiste à se demander si l'IRI et le RCM sont intégrés au PVM au point de constituer une seule et même entreprise interprovinciale.

[16] En exposant ainsi le problème, on a l'impression que la question est examinée pour la première fois. En fait, elle a déjà été abordée lorsque les promoteurs de l'IRI et du RCM ont cherché à obtenir les approbations exigées par la *LOPC* pour ce qui est de la planification et de la mise en valeur du projet. Ceux qui soutenaient que ces réseaux relèvent régulièrement de la réglementation interprovinciale avaient à ce moment-là l'occasion de l'affirmer. Si l'un d'entre eux a effectivement soulevé cette question, celle-ci a été tranchée en leur défaveur parce que les projets ont été approuvés et sont en voie de construction selon le régime de réglementation local.

[17] Ces considérations nous amènent à aborder sous un angle différent le problème soumis à l'Office. Les appelantes considèrent la construction des installations comme s'il s'agissait d'une question complètement indépendante et elles demandent à l'Office de déclarer qu'une fois leur construction achevée, l'IRI et le RCM seront assujettis à la partie IV de la *Loi sur l'Office*, qui traite des droits et des tarifs à imposer en ce qui concerne les pipelines interprovinciaux. Les appelantes

n'ont pas caché leur motivation : elles ont bien précisé que ce qui les a motivées à présenter leur demande était la volonté de bénéficier de la procédure d'approbation de la tarification prévue à la partie IV de la *Loi sur l'Office* de manière à se protéger contre un établissement des prix injustes en ce qui concerne le RCM. En d'autres termes, les appelantes cherchent à faire relever l'IRI et le RCM du régime de réglementation interprovincial pour combler une lacune constatée dans le régime de réglementation local dont l'application aux projets en question n'a pas été autrement remise en question. Il convient de signaler que cette lacune a été corrigée à la suite des modifications récentes apportées à la *LOPC* mais que ces modifications n'ont aucune incidence sur le principe soulevé par la présente affaire.

[18] Il me semble qu'il est évident à sa face même que, si un projet est assujéti au régime de réglementation local ou au régime de réglementation interprovincial, il l'est sous tous les rapports. On ne peut recourir à l'analyse que l'on trouve dans l'arrêt *Westcoast Energy* de la Cour suprême pour démontrer que l'IRI et le RCM font partie d'une seule et même entreprise interprovinciale, mais que le régime de réglementation interprovincial ne s'applique qu'aux droits et aux tarifs devant être imposés, et non à l'approbation du projet ou à d'autres questions réglementaires. Si d'ailleurs, l'analyse de l'arrêt *Westcoast Energy* amène à la conclusion qu'il n'existe qu'une seule entreprise interprovinciale, qui commence aux champs d'ancrage pour se terminer à l'extrémité en aval du MVP, la compétence de l'Office s'étend à tous les aspects de l'entreprise qui entrent dans le champ d'application de la *Loi sur l'Office*.

[19] L'Office met le doigt sur la question lorsqu'elle explique que la *LOPC* et la *Loi sur l'Office* ne peuvent s'appliquer en même temps à un projet déterminé. L'Office n'a pas dit que, si projet tombe sous le coup du libellé général d'une loi, il ne peut être visé par une autre loi. Il expliquait simplement une réalité, en l'occurrence que, dans la mesure où il existe un régime de réglementation local ou un régime de réglementation interprovincial complet en soi, un projet déterminé relève nécessairement de l'un ou l'autre de ces régimes et non des deux à la fois.

[20] En conséquence, les arguments que les appelantes tirent de l'arrêt *Westcoast Energy* n'ont tout simplement rien à voir avec la question en litige. Ces arguments portent sur la question de savoir s'il existe une seule entreprise fédérale qui est assujettie au régime de réglementation interprovincial. Ils ne portent pas sur la question de savoir si un aspect d'un projet complexe, qui a été autorisé et qui est réalisé sous l'égide du régime de réglementation local, peut être soustrait à ce régime pour être assujetti au régime de réglementation interprovincial. S'il existe un précédent qui appuie cette idée, il ne nous a pas été cité.

[21] Pour ces motifs, je rejeterais l'appel avec dépens.

« J.D. Denis Pelletier »

Juge

« Je souscris à ces motifs. »

A.M. Linden, j.c.a.

« Je souscris à ces motifs. »

M. Nadon, j.c.a.

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-420-06

INTITULÉ : ANADARKO Canada
CORPORATION et autres c. OFFICE
NATIONAL DE L'ÉNERGIE et autres

LIEU DE L'AUDIENCE : CALGARY (ALBERTA)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 23 OCTOBRE 2007

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE PELLETIER

Y ONT SOUSCRIT : LE JUGE LINDEN
LE JUGE NADON

DATE DES MOTIFS : LE 22 AVRIL 2008

COMPARUTIONS :

Gerald Scott
Douglas Crowther
POUR LES APPELANTES

Chris Sanderson
Keith Bergner
POUR L'INTIMÉ LE GOUVERNEMENT
DES T.N.-O.

Lewis Manning
POUR L'INTIMÉE MOSBACHER
OPERATING LTD.

Andrew Hudson
POUR L'INTIMÉ L'OFFICE NATIONAL
DE L'ÉNERGIE

John Marshall
Don Davies
Andrea Sparkes
POUR LES INTIMÉES IMPERIAL OIL
RESOURCESVENTURES LTD.,
CONOCOPHILLIPS CANADA (NORTH)
LTD.,
SHELL CANADA LTD.

Sandy Carpenter
Brenden Hunter
POUR L'INTIMÉE APACHE CANADA
LTD.

Allan Hollingworth
Lisa Jamison
POUR L'INTIMÉE MGM ENERGY CORP.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Fraser Milner Casgrain s.r.l.
Calgary (Alberta)

POUR LES APPELANTES

Lawson Lundell s.r.l.
Vancouver (Colombie-Britannique)

POUR L'INTIMÉ LE GOUVERNEMENT
DES T.N.-O.

Gowling Lafleur Henderson s.r.l.
Calgary (Alberta)

POUR L'INTIMÉE MGM ENERGY
CORPORATION

Lawson Lundell s.r.l.
Calgary (Alberta)

POUR L'INTIMÉE MOSBACHER
OPERATING LTD.

National Energy l'Office
Calgary (Alberta)

POUR L'INTIMÉ L'OFFICE NATIONAL
DE L'ÉNERGIE

Macleod Dixon s.r.l.
Calgary (Alberta)

POUR LES INTIMÉES IMPERIAL OIL
RESOURCESVENTURES LTD.,
CONOCOPHILLIPS CANADA (NORTH)
LTD.,
SHELL CANADA LTD.

McCarthy Tétrault
Calgary (Alberta)

POUR LES INTIMÉES
IMPERIAL OIL RESOURCESVENTURES
LTD.,
CONOCOPHILLIPS CANADA (NORTH)
LTD.,
SHELL CANADA LTD.

Fasken Martineau DuMoulin s.r.l.
Calgary (Alberta)

POUR L'INTIMÉE APACHE CANADA
LTD.

Rachel S. Kolber
Petro-Canada Oil and Gas
Calgary (Alberta)

POUR L'INTIMÉE PETRO-CANADA OIL
AND GAS

Rae and Company
Calgary (Alberta)

POUR L'INTIMÉE AVONI KEH LAND
CORPORATION