CANADA

Office national de l'énergie

Motifs de décision

Pipeline Interprovincial Inc.

OH-4-96

Avril 1997

Installations

Office national de l'énergie

Motifs de décision

relativement à

Pipeline Interprovincial Inc.

Demande du 15 novembre 1996 visant la construction et la remise en service d'installations

OH-4-96

Avril 1997

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada 1997
représenté par l'Office national de l'énergie

Nº de cat. NE22-1/1997-4F
ISBN 0-662-81936-5

Ce rapport est publié séparément dans les deux langues officielles.

Exemplaires disponibles sur demande auprès du:
Office national de l'énergie
Bureau du soutien à la réglementation
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 1997
as represented by the National Energy Board

Cat. No. NE22-1/1997-4E
ISBN 0-662-25575-5

This report is published separately in both official languages.

Copies are available on request from:
National Energy Board
Regulatory Support Office
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 tableaux ii

Liste des annexes ii

Abréviations et définitions iii

Exposé et comparutions v

Aperçu vi

1. **Installations** 1
   1.1 La demande 1
   1.2 Remplacements de conduites 2
   1.3 Nouvelles installations 2

2. **Remise en service** 4
   2.1 Exploitation de la canalisation 8 4
      2.1.1 Exploitation du réseau 4
      2.1.2 Pressions maximales de service proposées 4
      2.1.3 Système de détection de fuite 5
      2.1.4 Intégrité du pipeline 5
   2.2 Sécurité du public 10
      2.2.1 Évaluation du risque 10
      2.2.2 Intervention d'urgence 11
         2.2.2.1 Consultation des organismes d'intervention d'urgence et des parties concernées 12
         2.2.2.2 Intervention en cas de déversement 12

3. **Questions environnementales** 15
   3.1 Rapport d'examen environnemental préalable 15
   3.2 Conditions du certificat 15

4. **Autres questions d'intérêt public** 16
   4.1 Préavis public 16
   4.2 Assurance 20
   4.3 Servitudes 21
      4.3.1 Validité des accords de servitude pour le transport des produits pétroliers 23
         4.3.1.1 Position d'IPL 23
         4.3.1.2 Position de l'OPLA 25
         4.3.1.3 Position de M. Kozowyk 26
      4.3.2 Conformité avec l'article 86 27
         4.3.2.1 Position d'IPL 27
         4.3.2.2 Position de l'OPLA 27
   4.4 Participation publique dans l'audience 34

5. **Dispositif** 35

Liste des tableaux

1- 1. Remplacements de conduites proposés - canalisation 8 2
1- 2. Nouvelles installations à monter sur la canalisation 8 3
2- 1. Pressions maximales de service proposées pour la canalisation 8 (RTPP) 5
2- 2. Évaluation des risques individuels 11

Liste des annexes

I Ordonnance XO-J1-7-97 36

Abréviations et définitions

Bercha	F.G. Bercha and Associates (Alberta) Limited
b/j	barils par jour
BK	borne kilométrique
BOVAR	BOVAR Environmental
CSA	Association canadienne de normalisation
CSA Z662	norme Z662-94 sur les réseaux de canalisations de pétrole et de gaz de la CSA
d.e.	diamètre extérieur
Directives	*Directives concernant les exigences de dépôt*, en date du 22 février 1995
ESP	Ecological Services for Planning Ltd.
FCST	fissuration par corrosion sous tension
GH-4-93	ordonnance d'audience GH-4-93 relativement à une demande, présentée par InterCoastal Pipe Line Inc., pour la conversion de la canalisation 8 au service de transport du gax naturel
Impériale	Compagnie pétrolière Impériale, société en nom collectif de Compagnie pétrolière Impériale Limitée et de McColl-Frontenac Petroleum Inc.
IPL, le demandeur	Pipeline Interprovincial Inc.
km	kilomètre
kPa	kiloPascal
Lambton	commission scolaire du comté de Lambton
lb/po^2	livres par pouce carré
LCÉE	*Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*
LMÉS	limite minimale d'écoulement spécifiée
Loi	*Loi sur l'Office national de l'énergie*
m	mètre

m^3	mètre cube
m^3/j	mètres cubes par jourper day
mm	millimètre
NPS	taille nominale de la conduite
Office, ONÉ	Office national de l'énergie
OPLA	Ontario Pipeline Landowners Association
Pipetronix	Pipetronix Ltd.
PIU	plan d'intervention d'urgence
PMS	pression maximale de service
rapport Bercha	rapport d'analyse des risques comparatifs préparé par F.G. Bercha and Associates (Alberta) Limited
rapport BOVAR	examen indépendant du rapport Bercha mené par BOVAR Environmental
rapport de l'enquête sur la FCST	Rapport de l'enquête, Fissuration par corrosion sous tension des oléoducs et gazoducs canadiens, Office national de l'énergie, novembre 1996
RPT	*Règlement sur les pipelines terrestres*
RTPP	réseau de transport des produits pétroliers
SCADA	système d'acquisition de données et de commande

Exposé et comparutions

EN VERTU DE la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et de ses règlements d'application;

RELATIVEMENT À une demande, datée du 15 novembre 1996, présentée par Pipeline Interprovincial Inc. aux termes de l'article 58 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* visant certaines installations et aux termes de l'article 54 du *Règlement sur les pipelines terrestres* visant la remise en service d'une partie de la canalisation 8 de son oléoduc;

CONFORMÉMENT à l'ordonnance d'audience OH-4-96,

ENTENDU à London (Ontario), les 27, 28, 29 et 31 janvier 1997,

DEVANT :

J.A. Snider	membre présidant l'audience
R. Priddle	membre
R. Illing	membre

COMPARUTIONS :

G.M. Nettleton R.A. Neufeld	Pipeline Interprovincial Inc.
P.G. Vogel D.G. Giles S. O'Neil M. Vance	Ontario Pipeline Landowners Association
D. Hunter G. Brown	Compagnie pétrolière impériale
R.J. Cowell	Sun-Canadian Pipe Line Company Limited
J. Turchin	ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario
M. Hobin	canton d'Adelaide
C. Bloomfield	canton de Lobo
P. McBirnie	canton de West Nissouri
M. Snowsell	Office de protection de la nature de la rivière Upper Thames
M. A. Fowke	avocate de l'Office

Aperçu

(Note : le présent aperçu n'est donné que pour la commodité du lecteur; il ne fait pas partie de la décision, ni des motifs de décision, pour lesquels le lecteur est prié de se reporter au texte et aux tableaux).

Dans une demande datée du 15 novembre 1996, Pipeline Interprovincial Inc. («IPL») a sollicité, aux termes de l'article 58 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (la «Loi»), l'autorisation de construire les installations de la canalisation 8 du réseau de transport des produits pétroliers («RTPP») et, aux termes de l'article 54 du *Règlement sur les pipelines terrestres* («RPT»), une ordonnance autorisant la remise en service d'une partie de sa canalisation 8.

L'audience s'est tenue à London (Ontario), les 27, 28, 29 et 31 janvier 1997.

La demande d'IPL a été appuyée par Compagnie pétrolière impériale Limitée. L'Ontario Pipeline Landowners Association (l'«OPLA»), le canton d'Adelaide, le canton de Lobo, le canton de West Nissouri et l'Office de protection de la nature de la rivière Upper Thames ont participé à l'audience à titre d'intervenants.

L'Office a étudié le rapport d'examen environnemental préalable et les observations reçues à ce sujet. Il est d'avis que, compte tenu de la mise en oeuvre des mesures d'atténuation proposées et des conditions figurant dans le rapport, la construction et la pose des installations de la canalisation 8 (RTPP) ne sont pas susceptibles d'entraîner des effets négatifs importants sur l'environnement. Cela constitue une décision aux termes de l'alinéa 20(1)*a*) de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

La question débattue à l'audience était de savoir si IPL a le droit, aux termes des accords de servitude existants, de transporter des produits raffinés et si les accords devraient inclure certaines dispositions requises par la Loi. IPL a soutenu que la *Loi sur les pipe-lines* est la loi pertinente à utiliser pour interpréter les accords et que la définition de «pétrole» dans cette loi est assez vaste pour autoriser le transport des produits qui font l'objet de la demande. Elle a aussi soutenu que ce serait appliquer de façon rétroactive la Loi que d'exiger que les accords de servitude, signés avant que la Loi n'entre en vigueur, incluent les dispositions qui doivent maintenant être comprises dans des accords d'acquisition des terrains. L'OPLA a soutenu que la *Loi sur l'Office national de l'énergie* devrait être utilisée pour interpréter les accords. Compte tenu de cela, et du fait que les produits à expédier n'ont pas été désignés produits pétroliers aux termes de l'article 130 de la Loi, l'OPLA était d'avis que IPL n'était pas autorisée à transporter de tels produits. Toutefois selon l'OPLA, ce ne serait pas d'appliquer de façon rétroactive la loi que d'exiger que les accords de servitude incluent les dispositions stipulées à l'article 86 de la Loi. L'Office a jugé que l'application de la Loi à ces arguments enfreindrait la règle interdisant l'application rétroactive des lois, que les accords de servitudes autorisent le transport des produits raffinés à expédier, et que l'article 86 ne s'applique pas à ces accords.

Les intervenants ont exprimé des préoccupations concernant l'intégrité structurale de l'oléoduc actuel et des conséquences d'un déversement. L'essai hydrostatique a confirmé l'intégrité structurale du tronçon de la canalisation 8 qui doit être remis en service. Toutefois, IPL doit convaincre l'Office que son programme de gestion de la FCST lui permettra de répondre pleinement à la préoccupation constante relativement à la fissuration par corrosion sous tension.

Les renseignements sur l'évaluation du risque déposée par IPL ont été examinés durant l'instance; ils indiquaient que le risque comparatif n'avait pas beaucoup augmenté. Toutefois, les services d'intervention d'urgence devraient être mis au courant des produits et installations du projet lié à la canalisation 8. IPL doit réviser son plan d'intervention d'urgence avant la date de mise en service de la canalisation 8 (RTPP).

L'Office a approuvé la demande d'IPL visant la construction et la pose des installations de la canalisation 8 (RTPP). Il a donc délivré l'ordonnance XO-J1-7-97, qui figure à l'annexe I des présents motifs.

Aux termes du paragraphe 54(2) du RPT, l'Office approuve la demande d'IPL visant la remise en service des premiers 210 km de la canalisation 8 s'étendant du terminal Sarnia à la jonction Millgrove pour le transport de pétrole.

Chapitre 1

Installations

1.1 La demande

Pipeline interprovincial Inc. («IPL» ou «demandeur») a déposé une demande en date du 15 novembre 1996 auprès de l'Office national de l'énergie (l'«Office» ou l'«ONÉ») au sujet de la canalisation 8 - réseau de transport des produits pétroliers («RTPP»). Elle a formulé sa demande en vertu de :

a) l'article 58 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*[1] (la «loi»), pour que l'Office autorise, par ordonnance, la construction d'installations pipelinières et soustrait les installations à l'application des dispositions des articles 30, 31, 33 et 47 de la Loi;

b) l'article 54 du *Règlement sur les pipelines terrestres*[2] («RPT»), pour que l'Office approuve, par ordonnance, la remise en service d'une partie de la canalisation 8 d'IPL.

La canalisation 8 d'IPL est un oléoduc d'un diamètre extérieur («d.e.») de 508 mm (20 po) qui s'étend sur 225 km (140 milles) du terminal Sarnia d'IPL, dans la ville de Sarnia (Ontario), à la jonction Bronte, dans la ville d'Oakville (Ontario). La canalisation 8 fait partie du réseau plus ancien d'IPL. Le pipeline a été construit entre 1967 et 1973 au fur et à mesure qu'un doublement s'étirait le long de la canalisation 7 adjacente, d'un d.e. de 508 mm elle aussi. Une fois le doublement terminé en 1973, le pipeline constituant désormais la canalisation 8 a servi à l'acheminement de pétrole brut jusqu'à l'automne de 1994. IPL a mis hors service les installations pipelinières de la canalisation 8 en conformité avec l'ordonnance MO-J1-24-95 de l'Office, en date du 22 novembre 1995.

IPL a conclu une entente de service et d'appui financier avec la Compagnie pétrolière Impériale («Impériale») - une société en nom collectif de Compagnie pétrolière Impériale Limitée et de McColl-Frontenac Petroleum Inc. - le 2 octobre 1995, en vue de transporter des produits pétroliers au moyen de la canalisation 8 et c'est à cette fin qu'IPL propose la remise en service de cette canalisation sur une distance de 210 km (130 milles) à partir du point de départ.

La canalisation 8 (RTPP) recevrait les produits pétroliers en lots distincts au terminal Sarnia d'IPL et les livrerait à la jonction Millgrove, un point voisin de l'emprise d'IPL. Les produits pétroliers dont le transport est proposé sont l'essence, le carburant diesel, le carburéacteur, le mazout léger et l'huile à chauffage.

La canalisation 8 aurait une capacité nominale de 14 800 m^3/j (93 000 b/j). Impériale prévoit des acheminements moyens de 10 000 m^3/j (63 000 b/j) pour les dix prochaines années.

---

[1]S.R.C. de 1985, ch. N-7.

[2]DORS 89-303.

1.2 Remplacements de conduites

Dans sa demande, IPL a mentionné cinq endroits où la présence de brides et de raccords de branchement non utilisés sur la canalisation 8 actuelle pourrait causer des problèmes d'intégrité dans l'avenir. Les sections en cause seront enlevées et remplacées par de nouvelles conduites, comme l'indique le tableau 1-1. IPL a précisé que des échantillons de la canalisation 8 ont été prélevés à un certain nombre d'endroits en vue d'analyses métallurgiques. Des brides de taille nominale («NPS») 6 sont encore montées sur le pipeline à chacun de ces points d'échantillonnage. La conduite de remplacement serait en acier de catégorie II nuance 414 avec revêtement d'époxy lié par fusion et aurait un d.e. de 508 mm et une paroi de 7,9 mm d'épaisseur. À tous les endroits indiqués dans le projet de remplacement, la conduite est faite d'acier de catégorie I nuance 359 revêtu de ruban de polyéthylène et a un d.e. de 508 mm et une paroi de 7,1 mm.

Tableau 1-1. Remplacements de conduites proposés - canalisation 8

lieu	longueur (m)	but
BK 2842.67	100	enlèvement de bride NPS 6
BK 2886.33	2	enlèvement de bride NPS 6
BK 2923.50	2	enlèvement de bride NPS 6
BK 2939.06	12	enlèvement de bride NPS 6
BK 2903.03 (station Bryanston)	80	élimination de raccords de branchement non utilisés

1.3 Nouvelles installations

IPL propose de mettre en place des installations supplémentaires, notamment des vannes d'isolement, des soupapes régulatrices de pression, un nouveau dispositif de réception de racleur, des débitmètres pour la détection des fuites, des détecteurs d'interface de lots ainsi que des éléments de système d'acquisition des données et de commande («SCADA»). Les nouvelles installations sont énumérées au tableau 1-2.

Tableau 1-2. Nouvelles installations à monter sur la canalisation 8

lieu	description
BK 2804.59 terminal Sarnia	vanne d'isolement soupape régulatrice de pression débitmètre pour détection des fuites SCADA
BK 3009.92	détecteur d'interface des lots SCADA
BK 3014.53 jonction Millgrove	vannes d'isolement dispositif de réception de racleur débitmètre pour détection des fuites SCADA
centre de commande Sarnia	système informatisé de surveillance de la canalisation 8 (système de détection des fuites)

IPL a indiqué que, vu qu'il n'y aurait qu'un seul expéditeur, il ne serait pas nécessaire d'accroître la capacité de pompage ni la capacité de stockage. IPL prendrait en considération les besoins supplémentaires en capacité de pompage et de stockage si d'autres expéditeurs exprimaient le désir d'utiliser la canalisation 8.

Opinion de l'Office

Les conduites de remplacement et les installations supplémentaires conviennent aux fins du service proposé et les installations sont d'une conception sûre. La construction et la mise en service seront surveillées pour assurer que toutes les normes et exigences de conception sont respectées. Par conséquent, aux termes de l'article 158 de la Loi, l'Office soustrait ces installations à l'application des dispositions des articles 30, 31, 33 et 47 de la Loi.

Chapitre 2

Remise en service

2.1 Exploitation de la canalisation 8

2.1.1 Exploitation du réseau

IPL propose d'acheminer les produits pétroliers par lots au moyen de la canalisation 8, du terminal Sarnia jusqu'à la jonction Millgrove. L'exploitation du pipeline serait surveillée par le centre de commande Sarnia d'IPL. IPL recevrait les produits des expéditeurs au terminal Sarnia à une pression permettant de les acheminer vers la jonction Millgrove sans que des installations de pompage supplémentaires soient nécessaires sur la canalisation 8. Une vanne régulatrice de pression posée au terminal Sarnia permettrait d'isoler la canalisation 8 si un autre produit était reçu à une pression supérieure à la pression maximale de service («PMS») de la canalisation 8. IPL a indiqué également qu'en cas d'interruption de communication avec le centre de commande Sarnia, l'acheminement par la canalisation 8 serait interrompu jusqu'à ce que la communication soit rétablie.

IPL a déclaré également que la canalisation 8 (RTPP) constituerait une configuration efficace de son réseau plus ancien et que l'utilisation proposée de cette canalisation était préférable à l'option de la laisser hors service.

Le canton de West Nissouri a fait observer, durant son contre-interrogatoire d'IPL, que la proposition de celle-ci décrivait la méthode la plus sûre de transport des produits pétroliers.

2.1.2 Pressions maximales de service proposées

IPL a déclaré qu'aux termes de l'article 54 du *Règlement sur les pipelines terrestres*, elle a soumis la canalisation 8 à un essai hydrostatique pour prouver que son niveau de sécurité est équivalent à celui assuré par la norme Z662-94 («norme CSA Z662»)[1] de l'Association canadienne de normalisation («CSA»). IPL a déclaré également que la pression maximale de service ne dépasserait pas 80 % de la limite minima le d'écoulement spécifiée, et ce à n'importe quel point de la canalisation 8. Les pressions maximales de service proposées pour la canalisation 8 figurent au tableau 2-1.

---

[1]Le *Règlement sur les pipelines terrestres* exige que les compagnies pipelinières respectent la norme Z662-94 de la CSA, *Réseaux de canalisations de pétrole et de gaz*. Ces normes ont été élaborées par des comités composés de représentants de l'industrie pipelinière, des fabricants de produits et des organismes de réglementation, y compris l'ONÉ et les organismes de réglementation provinciaux.

La norme CSA Z662 décrit en détail les exigences techniques appliquées aux réseaux pipeliniers, y compris la façon de les concevoir, les matériaux à utiliser, la façon de les installer et de les raccorder, et comment effectuer les essais de pression. Elle décrit également les méthodes qui conviennent pour contrôler la corrosion et la façon d'exploiter et d'entretenir le réseau pipelinier.

Tableau 2-1. Pressions maximales de service proposées pour la canalisation 8 (RTPP)

section d'essai	borne kilométrique en amont	pression d'essai hydrostatique (kPa)	PMS proposée (kPa)
1	2804,59	10 208	8 166
2	2857,79	9 920	7 936
3	2903,03	9 753	7 802
4	2961,80	9 474	7 579

L'Ontario Pipeline Landowners Association (l'«OPLA») a exprimé des inquiétudes en raison de la PMS proposée pour la canalisation 8 et elle a suggéré que, si l'Office approuvait la remise en service, la PMS soit limitée à la PMS habituelle de la canalisation 8, soit environ 4 150 kPa (600 lb/po^2). L'OPLA trouve également inquiétantes les variations de pression importantes qui se produiraient dans la canalisation 8 (RTPP) et qui, selon elle, pourraient nuire à l'intégrité structurale du pipeline.

Au cours de la plaidoirie, IPL a déclaré que c'est en partie en raison des préoccupations des propriétaires fonciers qu'elle a pris la décision inhabituelle de soumettre la canalisation 8 à un essai hydrostatique, donc à une dépense risquée[1], avant même d'obtenir l'autorisation de remettre la canalisation en service, au lieu d'effectuer cet essai une fois l'autorisation accordée. IPL était d'avis que les résultats de l'essai hydrostatique prouvent que la canalisation pourrait être exploitée en toute sécurité à la pression proposée. Elle a admis que des variations de pression pourraient affecter l'intégrité d'un pipeline et elle a déclaré que ses pratiques d'exploitation permettent de limiter le plus possible les variations de pression dans ses canalisations.

2.1.3 Système de détection des fuites

IPL a déclaré qu'un système de détection des fuites serait installé sur la canalisation 8 conformément aux exigences énoncées à l'annexe E de la norme CSA Z662. En réponse à une question du canton de West Nissouri, IPL a déclaré que des sondes manométriques supplémentaires seraient plus utiles que des débitmètres supplémentaires pour améliorer l'exactitude du système de détection des fuites.

2.1.4 Intégrité du pipeline

Nombre d'intervenants dans l'instance OH-4-96 se sont dits inquiets au sujet de l'intégrité de la canalisation 8, aussi bien à court terme que tout au long de la durée d'exploitation du pipeline. La principale cause de préoccupation était la manière dont IPL assurerait l'intégrité de la canalisation 8 pour qu'il n'y ait aucune défaillance de pipeline. Durant l'audience, le débat a porté principalement sur

[1] Dépense risquée : Si l'Office rejetait sa demande, IPL ne pourrait peut-être pas recouvrer le coût de l'essai hydrostatique auprès des expéditeurs.

l'inspection interne pour surveiller l'état du pipeline et les risques de fissuration par corrosion sous tension (FCST) dans la canalisation 8.

Dans sa demande, IPL a soutenu qu'elle a confiance en l'intégrité de la canalisation 8 étant donné la performance historique de cette canalisation et les résultats des données d'inspection interne, des fouilles exploratoires et de l'essai hydrostatique. Depuis que cette canalisation a été construite, IPL en a assuré l'entretien régulièrement, notamment au moyen d'un programme d'évaluation et de surveillance d'intégrité. Ce programme comprend, entre autres, la lutte contre la corrosion, des programmes de sensibilisation du public, l'utilisation de systèmes de détection des fuites et des inspections d'emprise. Dans sa demande, IPL a déclaré que, grâce aux pratiques d'exploitation et aux programmes de gestion d'intégrité, aucune défaillance en cours de service ne s'est produite dans les installations de la canalisation 8 qu'elle propose de remettre en service. De plus, IPL a confirmé à la commission scolaire du comté de Lambton («Lambton»), par lettre en date du 21 janvier 1997, que, conformément aux exigences du *Règlement sur les pipelines terrestres*, toutes les inspections et tous les programmes de suivi portant sur l'intégrité du pipeline ont été exécutés, et continueront de l'être, conformément aux exigences de la norme CSA Z662.

IPL a joint à sa demande les résultats de ses inspections internes en vue de déceler des cas de corrosion et de déformation de la canalisation 8, et les résultats des fouilles effectuées à ces fins jusqu'à maintenant. Les résultats indiquent que la corrosion générale externe de la canalisation 8 n'est pas importante et que la perte de métal interne a été limitée. IPL s'est engagée à poursuivre l'inspection interne pour surveiller l'état de la canalisation 8. Comme elle l'a mentionné dans sa lettre du 21 janvier 1997 à Lambton, IPL déploiera des efforts raisonnables pour utiliser des outils d'inspection interne à haute résolution pour surveiller la géométrie et la corrosion de la canalisation 8 dans les huit mois suivant sa remise en service. Cet engagement a été pris sous réserve que les outils soient disponibles et qu'il n'y ait pas d'autres empêchements (par exemple, des interdictions d'accès routier) et il sera exécuté quoi qu'il en soit moins d'un an après la remise en service. Par la suite, IPL poursuivra l'inspection interne périodique à des intervalles de trois à neuf ans.

Dans sa plaidoirie finale, le canton de West Nissouri a demandé que l'Office exige, à titre de condition, qu'IPL effectue un autre essai hydrostatique si l'outil d'inspection interne à haute résolution n'est pas utilisé dans la canalisation 8 moins d'un an après la remise en service.

Fissuration par corrosion sous tension

En mai 1995, IPL a confié à la firme Ecological Services for Planning Ltd. («ESP») la tâche de concevoir un modèle d'étude de la FCST avec conditions de terrain pour examiner la situation de l'emprise de la canalisation 8 entre Sarnia et la jonction Millgrove. Le modèle a permis de relever 121 endroits le long de la canalisation 8 où le sol, le drainage et la topographie sont propices à la FCST sur les pipelines revêtus de ruban de polyéthylène. IPL a souligné que la présence de ces conditions de terrain le long du pipeline montre uniquement qu'une fissuration de ce genre pourrait se produire dans ces conditions environnementales, mais non qu'il s'en est produit.

Avant l'élaboration du modèle avec conditions de terrain, IPL a exécuté quatre autres inspections pour détecter la FCST, en même temps que des fouilles exploratoires de détection de corrosion sur la canalisation 8. Aucune fissuration de ce genre n'a été découverte à ces endroits. IPL s'est fondée sur les résultats du modèle, de la reconnaissance aérienne et des données d'inspection interne pour exécuter cinq fouilles exploratoires représentatives en 1995 et en 1996. L'objectif principal d'IPL à ce

moment, tel que décrit durant l'audience, était de déterminer l'emplacement des cas de FCST les plus graves et d'avoir une idée de l'état réel du pipeline. IPL a déclaré qu'une FCST mineure a été observée à deux des cinq lieux de fouille.[1]

Selon les résultats de ces examens, IPL a conclu que la canalisation 8 est vulnérable à la formation de la FCST mais, étant donné que les indices maximaux de présence de FCST étaient très mineurs, la résistance structurale de la conduite n'a pas été compromise. De plus, les résultats de l'essai hydrostatique de septembre 1996 ont attesté que le pipeline ne comporte aucune FCST quasi critique de nature à causer une défaillance en cours de service.

L'OPLA a déclaré que le modèle d'étude de la FCST avec conditions de terrain d'IPL ne rendait pas compte du fait que la majeure partie des terrains le long de l'emprise de la canalisation 8 est drainée systématiquement au moyen de tuyaux enterrés. IPL a réagi en invitant l'OPLA à lui faire part des idées, quelles qu'elles soient, que les membres de l'OPLA pourraient exprimer en vue d'aider à améliorer le modèle. IPL communiquerait l'information de l'OPLA au groupe de travail de l'Association canadienne des pipelines de ressources énergétiques. Dans sa plaidoirie finale, l'OPLA a réitéré ses inquiétudes et demandé qu'IPL soit tenue d'entreprendre un vaste programme de fouilles exploratoires, surtout dans les sols argileux, comme condition de l'approbation de demande.

L'OPLA a exprimé l'inquiétude que le type et l'état du revêtement de la conduite peut accroître la vulnérabilité de la canalisation 8 à la FCST. IPL a admis le bien-fondé de cette préoccupation de l'OPLA et répondu que, même si le revêtement s'était détaché à quelques endroits le long du pipeline, l'inspection interne n'y a décelé qu'une corrosion très faible. Par conséquent, IPL est d'avis que le revêtement a eu un bon rendement jusqu'à maintenant. Ce point a engendré une discussion au sujet des programmes d'IPL relatifs à la surveillance du pipeline et à la gestion de l'intégrité de celui-ci, en particulier en ce qui concerne la FCST.

Au sujet de la surveillance, notons qu'il n'y a actuellement aucun outil de détection interne de FCST ou de fissures assez petit pour être glissé dans un pipeline de 508 mm (20 po) de diamètre. Toutefois, IPL tient actuellement des entretiens avec Pipetronix Limited («Pipetronix»), qui est en train de concevoir des outils de détection de fissures pour des pipelines de grand diamètre. IPL est convaincue

---

[1] IPL a soutenu que, selon le Rapport de l'enquête de l'Office sur la fissuration par corrosion sous tension des oléoducs et gazoducs canadiens, la FCST décelée sous la canalisation 8 serait dite «négligeable».

Afin de permettre la mesure uniforme de la gravité des cas FCST, lorsqu'il s'en produit, TransCanada a élaboré un ensemble de définitions ou de critères selon lesquels les colonies de FCST sont «importantes» ou «négligeables». Ces définitions retiennent la longueur et la profondeur d'une colonie ainsi que la géométrie et les propriétés mécaniques de la conduite. Une colonie est «importante» si la fissure la plus profonde pénètre à plus de 10 % l'épaisseur de la paroi de la conduite et si la longueur totale de la colonie dépasse la longueur d'une fissure qui cédera probablement à un essai de pression à 110 % de la limite d'écoulement minimale spécifiée (LÉMS) de la conduite. Les colonies de FCST qui ne sont pas «importantes» selon ce critère sont dites «négligeables» au point de vue de la structure.

Il importe de noter que les colonies de fissure FCST «importantes» ne sont pas nécessairement une menace immédiate à l'intégrité du pipeline. Ce critère a été voulu modeste afin que la compagnie pipelinière ait suffisamment de temps pour planifier et exécuter une mesure corrective avant qu'une fissure n'ait une taille critique.

Pour bien évaluer la gravité d'une colonie de fissure FCST, il importe d'en déterminer avec précision la profondeur et la longueur. Ces dimensions sont ensuite comparées à celles d'une fissure critique qu'on aura mesurée sur la section de conduite pour déterminer si l'intégrité de celle-ci est menacée.

que Pipetronix a la capacité de réduire ses outils de détection actuels à la taille des pipelines de 508 mm (20 po) de diamètre et que ces outils pourront fournir d'excellentes données sur la canalisation 8. Comme elle l'a mentionné dans sa lettre du 21 janvier 1997 à Lambton, IPL déploiera des efforts raisonnables pour inspecter la canalisation 8 au moyen d'un outil de détection de fissures avant le 31 décembre 1999 ou, quel que soit le cas, dans les deux ans suivant la mise en marché d'un outil permettant d'inspecter la canalisation 8. IPL a fixé cette date du 31 décembre 1999 en se fondant sur ses entretiens avec Pipetronix.

IPL a déclaré qu'elle s'est dotée d'un programme de gestion de la FCST il y a quelque temps déjà. Ce programme prend notamment en considération toutes les données d'inspection interne, le modèle d'étude de la FCST avec conditions du terrain, les fouilles exploratoires, les résultats de l'essai hydrostatique ainsi qu'une analyse des taux de propagation des fissures. Au cours de l'audience, l'OPLA, le canton de West Nissouri et l'Office ont interrogé IPL sur les particularités de son programme de gestion de FCST. IPL a dit qu'étant donné l'information recueillie jusqu'à ce moment, elle ne projette pas d'effectuer un autre essai hydrostatique sur la canalisation 8 ni de mener d'autres fouilles exploratoires spécialement dans le but de détecter la FCST. IPL continuera au moins d'effectuer des inspections pour détecter des fissures de ce genre durant des travaux d'excavation effectués à d'autres fins. Toutefois, IPL a admis qu'elle pourrait modifier ses plans de mesures correctives à l'avenir à mesure qu'elle obtiendra plus d'information (par exemple, en raison de nouvelles données d'inspection interne ou de la disponibilité d'un nouvel outil de détection de fissures). Ces plans et d'autres détails seront examinés dans le cadre du programme de gestion de la FCST d'IPL, dont celle-ci déposera une description à l'Office au plus tard le 30 juin 1997 suite au Rapport d'enquête sur la fissuration par corrosion sous tension des oléoducs et gazoducs canadiens («rapport d'enquête sur la FCST»).

Opinion de l'Office

Des intervenants ont demandé que la pression maximale de service de la canalisation 8 soit beaucoup plus basse que celle qui est demandée par IPL. Au moment de prendre sa décision, l'Office doit être convaincu que la conception et l'exploitation proposées des installations pipelinières conviendront à la fin indiquée et ne compromettront pas la sécurité du public. Il effectue son évaluation en se servant des normes applicables de la CSA et d'autres normes de l'industrie. Dans ces paramètres, il est préférable de laisser à IPL le soin de prendre une décision technique au sujet de la conception détaillée du pipeline, notamment au sujet de ces aspects importants que sont le système de détection des fuites et l'emplacement des installations de pompage.

IPL a admis que les variations de pression qui se produisent durant l'exploitation peuvent influer sur l'intégrité structurale du pipeline. Toutefois, les pratiques d'exploitation proposées par IPL atténueront les effets de ces variations de pression.

L'Office prend note des préoccupations des intervenants au sujet de l'intégrité du pipeline et il partage leurs préoccupations. De nombreuses causes d'inquiétude exprimées par les intervenants à l'égard de la FCST ont été exprimées également par l'Office dans son rapport d'enquête sur la FCST.

Compte tenu des éléments de preuve fournis, la corrosion générale n'est pas importante et, vu qu'IPL s'est engagée à continuer à exercer une surveillance à cet égard, le revêtement de la conduite est dans un état satisfaisant.

L'Office s'inquiète au sujet de la vulnérabilité de la canalisation 8 à la FCST et il sait que toute FCST actuelle du pipeline pourrait continuer de se propager avec le temps. Toutefois, les résultats de l'essai hydrostatique effectués récemment confirment qu'aucune FCST quasi critique ne se trouve sur le pipeline aujourd'hui et que, par conséquent, il ne pourrait y avoir une défaillance de service pour cette raison ni à court terme ni à moyen terme. De plus, l'Office est convaincu que les pratiques d'exploitation et d'entretien d'IPL assureront l'intégrité continue du pipeline.

Une certaine confusion a entouré le but et le rôle des différentes technologies d'inspection interne examinées durant l'audience. L'outil d'inspection interne à haute résolution est un outil de détection de corrosion générale qui fait appel à une technologie reconnue et disponible sur le marché. IPL s'est engagée à utiliser un outil de ce genre durant la première année d'exploitation de la canalisation 8 (RTPP), pour déceler la présence de corrosion générale dans cette canalisation. L'outil d'inspection interne qui permettrait de détecter la FCST d'une manière uniforme et fiable est encore en cours de conception et n'est pas disponible sur le marché. IPL a annoncé qu'un outil de détection interne de fissures devrait être disponible d'ici le 31 décembre 1999.

Des préoccupations ont incité l'OPLA à demander que des fouilles exploratoires supplémentaires soient effectuées en vue de déceler la présence de FCST. Toutefois, étant donné les efforts et les engagements d'IPL jusqu'à maintenant, celle-ci assure convenablement la surveillance et la gestion des risques posés par la FCST sur la canalisation 8. Par conséquent, l'Office n'exige pas qu'IPL mette en oeuvre des mesures d'atténuation supplémentaires.

Les plans actuels et futurs d'IPL en vue de s'assurer de l'intégrité de la canalisation 8 en ce qui concerne la FCST seront décrits en détail dans le cadre de son programme de gestion de la FCST, qu'elle communiquera à l'Office plus tard cette année. On s'attend que le programme d'IPL énonce expressément les plans que la compagnie exécutera à l'égard de la FCST sur la canalisation 8 jusqu'à ce qu'un outil de détection de fissures soit disponible, ainsi que ses plans d'atténuation si un outil de détection des fuites n'est pas disponible dans le délai anticipé.

La décision qu'a prise IPL de soumettre la canalisation 8 à un essai hydrostatique avant de déposer sa demande était quelque peu inhabituelle. En temps normal, l'industrie cherche à obtenir de l'Office l'autorisation de remettre un pipeline en service avant d'effectuer la dépense que représente un essai hydrostatique.

La manière admise de prouver l'intégrité structurale d'un pipeline est d'effectuer un essai hydrostatique. La clause 8 de la norme CSA Z662 décrit les exigences relatives à l'essai d'une conduite sous pression. La pression d'essai hydrostatique doit être égale à au moins 125 % de la pression maximale de service prévue du pipeline. La norme CSA Z662 précise une pression minimale d'essai de résistance pour provoquer la défaillance de toute conduite comportant des défectuosités quasi critiques et critiques.

Les défectuosités quasi critiques et critiques sont, par définition, des défectuosités qui pourraient causer une défaillance à la pression maximale de service du pipeline.

La remise en service de la canalisation 8 (RTPP) constitue une utilisation efficace des ressources d'IPL, et la construction d'un nouveau pipeline pour transporter les produits acheminés par la canalisation 8 aurait des répercussions importantes sur les propriétaires fonciers. Ni les dispositions de transport de rechange ni la construction d'un nouveau pipeline pour acheminer les produits pétroliers ne serviraient aussi bien l'intérêt public en général que le ferait la remise en service de la canalisation 8 (RTPP).

En vertu du paragraphe 54(2) du *Règlement sur les pipelines terrestres*, l'Office approuve la demande d'IPL de remettre en service la canalisation 8 sur une distance de 210 km (130 milles), soit du terminal Sarnia à la jonction Millgrove, pour l'acheminement de pétrole. L'Office autorise les pressions maximales de service énumérées au tableau 2-1 des présents motifs. Cette autorisation concorde avec les pressions maximales de service autorisées pour d'autres pipelines réglementés par l'Office.

2.2 Sécurité du public

2.2.1 Évaluation du risque

IPL a présenté les résultats d'une analyse de risque qualitative, préparée par F.G. Bercha and Associates («Bercha»), pour permettre l'évaluation comparative des risques pour la sécurité publique de l'exploitation antérieure de la canalisation 8 et de l'exploitation proposée de cette canalisation. IPL a indiqué que l'analyse de risque comparative (exposée dans le «rapport Bercha») a été effectuée selon les Normes nationales du Canada - Exigences et guide pour l'analyse des risques, CAN/CSA-Q634-91. IPL a indiqué que le rapport Bercha prouve qu'il n'y a aucune différence appréciable de risque public entre l'exploitation antérieure de la canalisation 8 pour l'acheminement du pétrole brut et le service proposé pour l'acheminement des produits pétroliers. IPL a mentionné que l'analyse exposée dans le rapport Bercha visait à répondre aux préoccupations exprimées par Lambton durant ses rencontres avec IPL.

Durant les séances, les parties ont appris qu'IPL avait pris des dispositions avec BOVAR Environmental («BOVAR») pour que cet organisme prépare, pour le compte de Lambton, une revue indépendante («rapport BOVAR») du rapport Bercha. Le rapport BOVAR a été produit en vue de résoudre les préoccupations de Lambton au sujet de la sécurité de la canalisation 8, de ses répercussions et de son effet sur l'école primaire Confederation. IPL a indiqué à l'Office que Lambton ne prendrait pas une part active à l'audience consacrée à la canalisation 8 et ne déposerait aucun élément de preuve. IPL a déclaré également que Lambton consentait à ce qu'IPL dépose le rapport BOVAR à IPL, en réponse à la directive donnée par l'Office à IPL à ce sujet. Le rapport BOVAR passait en revue la méthode, les hypothèses et les conclusions du rapport Bercha, faisait une estimation du risque à l'école primaire Confederation et recommandait des mesures qu'IPL pourrait exécuter pour atténuer le risque à cette école.

Les nouveaux risques individuels évalués dans le cas de l'exploitation antérieure et dans celui de l'exploitation proposée de la canalisation 8, tels que déterminés par Bercha et par BOVAR, sont présentés au tableau 2-2.

Tableau 2-2. Évaluation des risques individuels

rapport de référence	risques individuels évalués - canalisation 8 (taux annuel d'accidents mortels par million)	
	exploitation antérieure	exploitation proposée
Bercha	0,2	0,4
BOVAR	0,3	1,0

L'OPLA, le canton de West Nissouri et l'office de protection de la nature de la rivière Upper Thames ont mentionné, avec inquiétude, que l'évaluation du risque associé à la canalisation 8 ne rendait pas compte des risques environnementaux que pourrait entraîner une contamination possible de la nappe phréatique et d'autres ressources naturelles. L'OPLA a soutenu qu'IPL devrait être tenue d'exécuter une évaluation plus approfondie du risque préalablement à l'approbation de sa demande.

2.2.2 Intervention d'urgence

IPL a déposé son plan d'intervention d'urgence («PIU») à l'Office, aux termes de l'alinéa 48(1)l) du *Règlement sur les pipelines terrestres*. Le PIU est un document intégral qui est composé de trois parties. La partie I communique l'information générale sur les mesures d'urgence de la compagnie, y compris les directives générales en matière de confinement, de récupération et d'assainissement en cas de déversement d'hydrocarbures. La partie II contient les données de base propres à chaque région ou district, les consignes de rapport en cas de déversement, la description du matériel disponible, les cartes de zone, les points de surveillance et d'autres renseignements nécessaires durant une intervention d'urgence. Chaque région ou district publie son propre plan de zone. La partie III contient la liste des noms et des numéros de téléphone des personnes à rejoindre, la liste de vérification en cas d'incident ainsi que d'autres renseignements importants qui sont essentiels pour que l'intervention soit efficace. Ce répertoire de noms et de listes a la forme d'un livret et est distribué plus largement que les parties I et II. Il existe un répertoire de renseignements pour chaque région dans laquelle IPL est active.

L'Office a terminé une évaluation des aspects environnementaux du PIU d'IPL. Il importe de noter, toutefois, que le PIU qui a été déposé à l'Office porte sur l'exploitation antérieure de la canalisation 8, et non sur le changement de service proposé pour cette canalisation. IPL a annoncé qu'elle modifierait son PIU, notamment en revoyant les cartes des zones sensibles, pour tenir compte des changements d'exploitation de la canalisation 8 et que la version révisée du PIU serait communiquée au Centre d'intervention en cas de déversement de l'Ontario et à l'Office dès l'approbation de la demande.

2.2.2.1 Consultation des services d'intervention d'urgence et d'autres parties concernées

Durant l'audience, l'OPLA a dit, avec inquiétude, que les services d'intervention d'urgence et les propriétaires fonciers le long de la canalisation 8 ne seraient peut-être pas assez bien préparés pour réagir à une situation d'urgence impliquant le pipeline. L'OPLA a interrogé IPL pour savoir si cette compagnie avait fait des présentations aux services d'incendie locaux qui, dans la plupart des secteurs ruraux, sont composés principalement de bénévoles. IPL a répondu qu'elle a fait des présentations dans le passé, mais qu'elle n'a pas fait de présentations officielles dans tous les secteurs. Toutefois, IPL tente au moins de visiter les services de police et d'incendie régulièrement pour leur signaler ses installations. IPL a déclaré également qu'elle a préparé un livret qui contient une partie des renseignements de son PIU, y compris des numéros de téléphone à composer en cas d'urgence ainsi que des fiches techniques santé-sécurité. Mis à jour récemment, ce livret est encore diffusé à l'intention de tous les services de police et d'incendie le long du réseau. IPL a annoncé également qu'elle mettra à jour le PIU et le livret ainsi que les fiches pour rendre compte des nouveaux produits acheminés par la canalisation 8.

IPL a mentionné qu'elle visite les propriétaires fonciers régulièrement pour leur distribuer des trousses d'information et de formation. Elle a effectué des exercices avec les services d'incendie et les services de police locaux à certaines de ses installations les plus grandes. Toutefois, IPL a expliqué que, dans les secteurs ruraux, il est parfois difficile de coordonner des événements de ce genre avec des organismes de bénévoles. Elle a mentionné qu'elle projette de réviser et d'améliorer son programme selon la recommandation de l'Office.

Dans sa lettre du 21 janvier 1997 à Lambton, IPL décrivait 13 des engagements qu'elle a pris au sujet du programme de surveillance d'intégrité et du programme de sensibilisation publique à l'égard de la canalisation 8 (RTPP). Plusieurs engagements concernaient la canalisation 8 en général, mais ils visaient surtout à dissiper des inquiétudes manifestées à l'égard de l'école primaire Confederation. Par exemple, IPL s'est engagée à rencontrer Lambton et à convoquer des réunions ouvertes sur les lieux de l'école primaire Confederation, selon les instructions de Lambton, pour renseigner les dirigeants de l'école, les parents et les professeurs sur son PIU et pour donner à ces personnes l'occasion de formuler des observations et de proposer des modifications. Toutefois, à la suite de questions posées par l'Office durant l'audience, IPL s'est engagée à élargir ses communications de ce genre pour que tous les groupes de la région traversée par la canalisation 8 (RTPP) puissent profiter de rencontres semblables.

2.2.2.2 Intervention en cas de déversement

Durant l'audience, il a souvent été question de la possibilité qu'une fuite échappe à la détection pendant quelque temps et que le produit migre dans le sol. Pour expliquer à quel point une fuite pourrait avoir des conséquences compliquées, l'OPLA a mentionné que de grands réseaux de drainage par tuyaux enterrés se trouvent le long de certaines parties de l'emprise de la canalisation 8. L'OPLA s'inquiète beaucoup de la possibilité que des produits déversés migrent vers des cours d'eau voisins ou des installations voisines du pipeline. Par exemple, les vapeurs explosives d'une fuite de pétrole non détectée pourraient se répandre dans le réseau de drainage et pénétrer dans la maison d'un propriétaire foncier. IPL a admis qu'une situation de ce genre est possible, mais elle a souligné qu'il est très peu probable qu'elle se produise.

L'Office a demandé à IPL si elle avait analysé la topographie et d'autres facteurs (par exemple, les réseaux de drainage par tuyaux enterrés) sur les lieux d'installations spéciales, pour déterminer si un produit déversé pourrait migrer vers ces installations. IPL a répondu qu'elle n'a pas rassemblé de renseignements à ce sujet, mais que des points de surveillance sont indiqués sur ses cartes d'évaluation environnementale et que les points d'eau et les cours d'eau (tout ce qui permettrait à des substances de s'éloigner de l'emprise) y sont indiqués. IPL a déclaré que l'exécution d'une analyse du genre de celle décrite par l'Office nécessiterait de vastes travaux sur le terrain, et ce principalement parce qu'IPL doute de l'existence d'information précise sur les tuyaux de drainage.

L'OPLA a interrogé IPL au sujet de ses plans d'atténuation en cas de fuite au pipeline, en particulier au sujet d'une fuite non détectée qui pourrait contaminer l'approvisionnement en eau. IPL n'a pas pu fournir de renseignements détaillés sur un plan d'atténuation générique au sujet d'une situation de ce genre, parce que sa façon de procéder est particulière à chaque site et à chaque propriétaire foncier. IPL a mentionné son Processus d'assainissement des lieux d'un déversement, dont elle se sert pour élaborer des plans distincts de mesures correctives pour chaque déversement, indépendamment de l'étendue ou du volume du déversement. Dans le cadre de ce processus, IPL collaborerait avec les organismes de réglementation et les propriétaires fonciers concernés pour s'occuper de la récupération du produit déversé, de l'assainissement des lieux du déversement et de la restauration du site.

Opinion de l'Office

L'analyse de risque qualitative des dangers pour la sécurité publique a bien répondu au besoin d'évaluer les nouveaux risques liés à l'exploitation proposée de la canalisation 8 (RTPP). L'Office admet que la canalisation 8 pourrait avoir une fuite. Toutefois, les pratiques et méthodes d'intervention d'urgence d'IPL devraient permettre de réagir convenablement aux risques qu'une telle fuite pourrait présenter pour l'environnement et la santé.

Le PIU d'IPL est un document indispensable qui décrit les directives et les procédés relatifs aux préparatifs d'urgence. Il faut que les résidents, les collectivités locales et les services d'intervention d'urgence le long de la canalisation 8 soient parfaitement bien informés au sujet du changement de service et des installations supplémentaires mises en place. Il incombe à la compagnie de leur fournir cette information nécessaire. L'Office ordonne à IPL de mettre à jour son PIU de manière à rendre compte du changement de service et de la mise en place des nouvelles installations le long de la canalisation 8 ainsi que de déposer subséquemment les modifications au PIU à l'Office avant la date de remise en service de la canalisation 8 (RTPP).

Les deux rapports d'évaluation du risque présentés par IPL présentaient des divergences d'opinion au sujet de l'évaluation des risques individuels. Toutefois, les divergences ne sont pas importantes et les mesures d'atténuation proposées par IPL sont appropriées.

Selon les distances de sécurité pondérées décrites sommairement dans le rapport BOVAR, les distances de sécurité à respecter relativement aux produits en cas de fuite et de rupture sur la canalisation 8 sont plus grandes et elles doivent être décrites clairement dans les plans d'intervention d'urgence d'IPL, tel qu'indiqué dans la section suivante des présents motifs.

L’Office se préoccupe de la possibilité que les services d’intervention d’urgence et les résidents locaux ne soient pas assez bien préparés à réagir aux situations d’urgence impliquant le pipeline. Les éléments de preuve déposés durant l’audience portent à croire qu’IPL n’a pas tenu de consultations satisfaisantes avec les services d’intervention d’urgence jusqu’à maintenant. L’Office ordonne à IPL de lui prouver, avant la date de remise en service de la canalisation 8 (RTPP), que des consultations ont eu lieu avec tous les services d’intervention d’urgence le long de cette canalisation.

L’Office est d’avis que non seulement les services d’intervention d’urgence mais aussi toute partie pouvant être concernée par la canalisation 8 (RTPP) devraient être avisés du changement de service de la canalisation 8 et se préparer convenablement à réagir à une situation d’urgence impliquant le pipeline. L’Office ordonne à IPL de décrire à toutes les municipalités concernées, à tous les propriétaires fonciers concernés et aux autres résidents des zones dangereuses repérées le long de la canalisation 8 (RTPP) les mesures nécessaires à prendre en cas de situation d’urgence de ce genre. IPL doit également décrire à l’Office les résultats de son programme de communication une fois celui-ci terminé.

Il est possible qu’une fuite se produise. Toutefois, dans ce dossier, rien n’indique qu’un déversement de produit antérieur ou ultérieur à la remise en service de la canalisation 8 (RTPP) a contaminé ou contaminerait l’approvisionnement résidentiel en eau ou d’autres approvisionnements en eau vulnérables. Les procédés d’intervention d’urgence d’IPL comprennent l’établissement de points de surveillance près des endroits vulnérables décrits comme tels actuellement, en vue de limiter le plus possible les répercussions de tout déversement. En cas de déversement, le Processus d’assainissement des lieux d’un déversement proposé par IPL est acceptable. De plus, IPL s’est engagée à collaborer avec les organismes de réglementation et avec les propriétaires fonciers concernés pour réaliser la restauration intégrale de tout site touché par un déversement provenant du pipeline. Si une fuite se produit et s’il est prouvé qu’elle a contaminé l’approvisionnement résidentiel en eau ou d’autres approvisionnements en eau vulnérables, IPL devra élaborer d’autres mesures pour réagir à des événements de ce genre.

Chapitre 3

Questions environnementales

3.1 Rapport d'examen environnemental préalable

L'Office a complété un rapport d'examen environnemental préalable aux termes de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (la «LCÉE»)[1] et de sa propre démarche de réglementation. Il a remis le rapport au demandeur, à toutes les parties à OH-4-96 et aux organismes fédéraux qui ont offert des avis spécialisés.

L'Office a étudié le rapport et les observations reçues à son sujet selon les instructions de OH-4-96 et il est d'avis que, compte tenu de la mise en oeuvre des mesures d'atténuation proposées et des mesures énoncées dans les conditions ci-jointes, le projet d'IPL visant la canalisation 8 (RTPP) n'est pas susceptible d'entraîner des effets négatifs importants sur l'environnement. Cela constitue une décision aux termes de l'alinéa 20(1)*a*) de la LCÉE.

Les observations reçues et l'opinion de l'Office constituent les annexes I et II du rapport, respectivement; on peut en peut obtenir une copie sur demande en s'adressant à la bibliothèque de l'Office.

3.2 Conditions du certificat

Le ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario, au nom du Comité de coordination des pipelines de l'Ontario, a proposé une série d'engagements à l'égard de la protection de l'environnement dans le cadre du projet de canalisation 8. IPL a consenti, dans le cadre de l'instance OH-4-96, à prendre ces engagements.

[1] S.C. 1992, ch.37.

Chapitre 4

Autres questions d'intérêt public

4.1 Préavis public

Selon les *Directives concernant les exigences de dépôt* (les «Directives») en date du 22 février 1995, le promoteur, avant de déposer une demande visant des installations, doit mettre en oeuvre un programme d'information du public afin de lui exposer les effets environnementaux et socio-économiques éventuels du projet, de lui donner l'occasion de formuler ses observations et de répondre aux préoccupations soulevées. On s'attend à ce que le promoteur tienne compte des avis exprimés par le public dans la conception et l'élaboration du projet.

IPL a soutenu que son programme de préavis public visant la canalisation 8 (RTPP) avait pour objet de promouvoir une bonne communication entre la compagnie et les personnes intéressées. À partir d'août 1995, IPL a adressé une série de bulletins d'information aux propriétaires fonciers et aux représentants élus municipaux pour leur expliquer le projet; elle a établi une ligne directe 1-800, pour permettre aux propriétaires fonciers de lui faire part de leurs questions; elle a tenu des séances porte ouverte dans la région afin de fournir un complément d'information et de répondre aux questions; enfin, elle a rencontré des particuliers et des groupes désireux de discuter de questions précises.

IPL a retenu les services de la firme ESP pour mener une évaluation des effets environnementaux et socio-économiques de la canalisation 8 (RTPP). Une version provisoire du rapport d'évaluation a été distribuée aux groupes intéressés, dans le cadre du programme de préavis public, de sorte qu'ils puissent formuler des observations avant la diffusion du rapport définitif.

Bulletins d'information publique

Depuis août 1995, la compagnie a diffusé six bulletins d'information publique aux propriétaires fonciers établis le long de l'emprise d'IPL, entre son terminal Sarnia et la jonction Millgrove, ainsi qu'à d'autres groupes d'intérêt concernés. Ces bulletins ont également été distribués à tous les autres propriétaires fonciers, aux représentants des comtés et des municipalités, aux organismes provinciaux et fédéraux compétents, ainsi qu'à d'autres parties et groupes intéressés. En voici une brève description :

- Bulletin 1 (août 1995) - Décrivait le projet, les produits à expédier et la portée du programme de préavis public, et proposait un numéro 1-800 pour les appels sans frais.

- Bulletin 2 (octobre 1995) - Faisait le point sur l'avancement du projet et sollicitait l'avis des destinataires concernant la formule, l'endroit et le calendrier des séances porte ouverte projetées. L'envoi contenait également une carte de sondage préaffranchie pour que les répondants puissent communiquer leurs préférences au sujet de la formule à retenir pour les séances porte ouverte.

- Bulletin 3 (novembre 1995) - Contenait des précisions sur la date, l'heure, l'endroit et la formule des séances porte ouverte, et un résumé de certaines des questions soulevées jusqu'à ce moment-là.

- Bulletin 4 (mars 1996) - Résumait l'accueil réservé aux séances porte ouverte, les questions soulevées et les réponses d'IPL, et les prochaines étapes du processus de réglementation. L'envoi comprenait une carte de sondage préaffranchie qui proposait des visites des installations d'IPL et des ateliers concernant l'intégrité des pipelines.

- Bulletin 5 (juin 1996) - Résumait les réponses reçues au sujet des ateliers sur l'intégrité des pipelines et des visites d'installations, et exposait les plans d'IPL concernant l'essai hydrostatique de la canalisation 8.

- Bulletin 6 (août 1996)- Résumait les plans d'IPL touchant l'essai hydrostatique de la canalisation 8, ainsi que d'autres questions connexes, comme les mesures destinées à garantir la sécurité du public pendant l'exécution des essais et le traitement de l'eau utilisée aux fins des essais, avant son rejet.

Annonces dans les journaux

La compagnie a fait paraître des annonces dans les journaux de la région à compter de la semaine du 20 novembre 1995. Les annonces décrivaient l'éventuel projet visant la canalisation 8 (RTPP) et donnaient le calendrier des séances porte ouverte.

Séances porte ouverte

Six séances porte ouverte ont eu lieu dans le voisinage immédiat de l'emprise de la canalisation 8 entre novembre et décembre 1995. Quatre-vingt-douze personnes se sont inscrites aux séances.

Questions traitées

IPL a fait savoir que son programme de préavis public visant le projet de la canalisation 8 (RTPP) a permis au public de soulever diverses questions et préoccupations, auxquelles elle a pu répondre. Au nombre des sujets de préoccupation figuraient la définition des produits pétroliers à transporter, la responsabilité des propriétaires fonciers, la pression de service de la canalisation, la sécurité, l'emplacement des travaux de construction, les essais hydrostatiques, la réglementation, les pratiques de construction, les lignes directrices en matière d'environnement, l'accès aux chantiers de construction et la question de l'indemnisation.

Préoccupations du public

Au cours de son intervention, l'OPLA a proposé notamment d'ajouter à la liste des questions à l'étude un point concernant la consultation publique. Plus précisément, elle a soutenu qu'IPL ne s'était pas conformée aux Directives concernant les exigences de dépôt et elle a demandé que ce point soit inscrit dans la liste des questions de l'instance OH-4-96.

À cet égard, dans une lettre datée du 24 décembre 1996, l'Office a exprimé l'avis qu'il n'y avait pas lieu d'ajouter ce point à la liste des questions. Il a expliqué que les renseignements qu'exigent les

Directives doivent lui permettre de déterminer s'il y a lieu d'examiner une demande dans le cadre d'une audience publique. En l'occurrence, dans la mesure où aucune information du genre n'a été fournie, l'Office a exempté IPL des exigences prescrites dans les Directives. Toutefois, l'Office fait remarquer que cette exemption ne modifie en rien le fardeau de la preuve, en ce sens qu'IPL doit toujours établir, à la satisfaction de l'Office, que son projet est conforme à l'intérêt public. Les intervenants pourraient soutenir, à la lumière de la preuve produite, qu'IPL ne s'est pas acquittée du fardeau de la preuve.

Dans sa plaidoirie finale, l'avocat d'IPL a soulevé les trois points suivants :

> Fixer à prime abord comme objectif qu'un bon programme de consultation publique doit forcément éviter la tenue d'une audience, constitue, à mon sens, une conception erronée qui, du reste, ignore l'importance de l'apport de l'Office au règlement des problèmes et, à longue échéance, à l'harmonisation des intérêts parfois opposés du gouvernement, de l'industrie et du public.
>
> À mon avis, l'idée qu'un programme de consultation n'est réussi qu'à condition de régler les problèmes sans le recours à une audience va à l'encontre de l'intérêt public.
>
> Enfin, penser qu'un programme de consultation fructueux doit nécessairement résoudre les problèmes de toutes les parties est injuste envers l'industrie et, à mon avis, met en cause de façon générale[1] le concept même de la consultation publique obligatoire.

Au cours de sa plaidoirie finale, l'OPLA a reconnu avec IPL que la compagnie avait fait des efforts pour améliorer les rapports avec les propriétaires fonciers. Toutefois, elle a déclaré qu'on ne saurait régler les préoccupations de ces derniers uniquement grâce à des bulletins, des appels téléphoniques et des séances porte ouverte peu achalandées, bien que la période de questions prévue lors des séances du programme de préavis public constituait un pas dans la bonne direction. L'OPLA a aussi félicité IPL pour l'atelier sur les pipelines offert à London (Ontario), le 18 janvier 1997.

Sur la question des enregistrements vidéo, l'OPLA a souligné qu'on devrait enregistrer les séances tenues dans le cadre du programme de préavis public pour en mettre un compte rendu à la disposition de l'Office.

En réponse aux questions posées par le comité d'audience, IPL, dans sa plaidoirie finale, s'est dite inquiète du fait l'on accorde trop d'importance aux séances de consultation publique, telles que représentées dans les enregistrements vidéo de l'OPLA. IPL a également souligné qu'elle trouverait très préoccupant s'il fallait, à l'avenir, que des enregistrements vidéo des séances publiques deviennent partie intégrante du dossier d'instance de l'Office. IPL était d'avis que l'OPLA ne devrait pas enregistrer les dépositions ou l'interrogatoire préalable, ajoutant qu'une compagnie ou un propriétaire foncier ne devrait pas avoir à se faire accompagner par un avocat à une séance de consultation publique de crainte de ne pas poser les bonnes questions.

---

[1] Transcription de l'audience OH-4-96, pages 629 et 630.

Opinion de l'Office

Pour garantir que le public soit informé, dans de bons délais et de façon continue, au sujet d'éventuels projets pipeliniers, les compagnies doivent habituellement mener un programme de préavis public. Celui-ci vise à renseigner le public sur la nature du projet envisagé, à en faire ressortir les effets défavorables éventuels ainsi qu'à donner au public l'occasion d'influencer la conception du projet. Le programme de préavis peut englober un éventail d'activités, comme les séances publiques, la diffusion de bulletins, l'envoi de lettres et des contacts personnels. La méthode qu'une compagnie choisit d'employer pour informer le public et obtenir de la rétroaction de sa part dépend de l'envergure du projet et de l'importance de ses incidences éventuelles.

Avant de parler du bien-fondé du programme de préavis public mené par IPL, l'Office tient à exprimer son avis sur l'utilisation d'enregistrements vidéo dans le cadre de la présente audience. D'abord, il note que les enregistrements ont été admis en preuve sans la moindre objection, même si IPL a formulé, lors de sa plaidoirie finale, des observations sur l'utilisation éventuelle de tels enregistrements au cours de futures instances. Ensuite, ayant écouté attentivement les enregistrements, l'Office ne trouve pas que ceux-ci lui ont permis de mieux comprendre la cause du demandeur ou la position des parties opposées au projet. Par conséquent, l'Office n'a pas tenu compte du contenu des enregistrements au moment de prendre ses décisions. Il s'en est servi simplement comme preuve supplémentaire qu'il y avait eu des rencontres entre le demandeur et les propriétaires fonciers, au cours desquelles l'objet de la demande avait été examiné. Les enregistrements ont permis de noter une profonde méfiance chez les participants, qui s'est d'ailleurs manifestée lorsque certains d'entre eux ont comparu à titre d'intervenants au cours de l'audience. Il n'appartient pas à l'Office de conjecturer sur la raison d'être de cette méfiance; toutefois, il semble que toutes les parties aient accepté la tâche difficile de travailler à rétablir la confiance.

L'OPLA a mis en doute le caractère adéquat du programme de préavis public. Pour l'évaluer, l'Office a posé trois questions. Est-ce que le programme a permis de sensibiliser le public tôt au début du processus de planification du projet? En d'autres termes, est-ce que le projet a été annoncé de telle sorte que les personnes intéressées et touchées auraient pu raisonnablement s'attendre à en connaître la nature et l'envergure dès le début? En deuxième lieu, est-ce que le public a eu la possibilité d'être informé des incidences éventuelles du projet, d'offrir ses observations à ce sujet et d'influer sur la conception du projet dans la mesure où cela était faisable? En dernier lieu, est-ce que les résultats du programme ont été versés de façon complète et fidèle dans le dossier public?

Dans l'étude de ces questions, l'Office juge que le succès d'un programme de préavis public n'est pas fonction du fait que toutes les questions pertinentes ont été soulevées et résolues à la satisfaction de tous. Bien qu'il est raisonnable de s'attendre à ce que nombre de questions, sinon la plupart, puissent être résolues grâce au dialogue, il peut y avoir des questions sur lesquelles toutes les parties ne peuvent pas s'entendre. Cela ne signifie pas que le programme est pour autant un échec. Un programme de préavis public ne permet pas de garantir que toutes les questions seront résolues.

Bien qu'un programme de préavis public soit requis pour certains types de projets, l'Office n'en prescrit pas la nature ou la formule. Le type de programme qui est conçu et mis en oeuvre dépend de la nature et de l'envergure du projet, des répercussions locales éventuelles et de la rétroaction du public sur la formule qu'il doit prendre. C'est au promoteur qu'il incombe d'évaluer ces facteurs et, par la suite, de formuler et de mettre en oeuvre un programme approprié. Il est à noter que, lorsqu'une demande a été déposée auprès de l'Office, le programme de préavis public est au point ou presque.

Un programme de préavis public n'exclut pas la poursuite de la consultation publique ou la participation du public dans le processus d'audience. La consultation peut se poursuivre par accord mutuel des parties concernées. En outre, en dehors du programme de préavis public, le public a la possibilité de participer à l'audience et de soulever, examiner et débattre les questions non résolues. Les personnes intéressées peuvent obtenir le statut d'intervenant, soumettre des demandes de renseignements, produire une preuve, contre-interroger le promoteur et présenter une plaidoirie.

Après examen de ces trois questions, l'Office conclut que le programme de préavis public d'IPL était en général satisfaisant et formulé pour assurer que le projet soit connu tôt au cours du processus de planification. Le public a eu amplement le temps et le loisir de comprendre le projet et de soulever des questions, bien que certaines tribunes et méthodes de communication se soient révélées plus efficaces que d'autres. Toutefois, grâce à ce programme, une vaste gamme de questions ont été soulevées et, par la suite, versées de façon complète et fidèle dans le dossier public. Les questions litigieuses ont été traitées à l'audience. Il n'y avait aucune question pertinente traitée à l'audience qui n'avait pas déjà été soulevée dans le cadre du programme de préavis public d'IPL. L'Office note qu'IPL étudie actuellement des moyens d'améliorer son processus de préavis public d'après l'expérience acquise au cours de la présente instance.

4.2 Assurance

L'OPLA s'est inquiétée de savoir si la protection que détient actuellement IPL couvre bien les impacts d'un déversement (nettoyage, restauration, effets sur le sol et les nappes d'eau souterraine, etc.). À son avis, les questions d'assurance, d'indemnisation et de responsabilité des propriétaires fonciers sont dûment du ressort de l'Office, qui peut les examiner au titre des effets socio-économiques des installations projetées. En outre, le caractère adéquat de l'indemnisation est une question pertinente dans la mesure où elle influe directement sur la responsabilité financière de la compagnie.

L'OPLA a déclaré dans sa plaidoirie finale que, bien qu'IPL ait offert à Stuart O'Neil, président de l'OPLA, d'examiner sa police d'assurance, IPL ne voulait pas permettre que le document soit photocopié. L'OPLA n'a pas accepté l'invitation, mais elle a insisté pour qu'un inspecteur indépendant en prévention des sinistres, choisi par l'Office, évalue le portefeuille d'assurance d'IPL, pour assurer que les avenants et les niveaux d'assurance protégeraient les propriétaires fonciers en tout temps.

L'OPLA a de plus déclaré qu'il incombe à l'Office et au gouvernement du Canada de veiller à ce que les propriétaires fonciers soient pleinement protégés. L'OPLA a déclaré que le projet ne devrait être

approuvé que si l'Office établissait un processus qui permettrait de garantir le caractère adéquat de la protection détenue par IPL, y compris les clauses d'exclusion de telles polices, afin de protéger pleinement les propriétaires fonciers, pour toujours.

IPL a déclaré que sa politique est de détenir une couverture suffisante; en ce sens, son désir rejoint celui des propriétaires fonciers. Elle a déclaré qu'elle consacre beaucoup de temps, d'énergie et de ressources à assurer qu'elle dispose d'une couverture adéquate parce qu'il est dans son intérêt de le faire. IPL a aussi déclaré que, dans la décision GH-4-93 concernant InterCoastal Pipe Line Inc. et Pipeline Interprovincial Inc., l'Office a jugé que les types et montants des couvertures détenues par l'exploitante d'un pipeline sont des décisions d'affaires qui sont du ressort de la compagnie. IPL a soutenu que cette conclusion était utile et raisonnable, et que rien au dossier n'exige que l'Office change d'avis à ce sujet.

IPL a aussi fait état de la conclusion de l'Office dans GH-4-93 à l'effet que les détails de la couverture devraient être communiqués aux membres intéressés du public. IPL a déclaré qu'elle a communiqué ces détails et continuera de le faire dans l'avenir. En particulier, elle a déclaré qu'elle discuterait, sur une base ponctuelle ou avec les banques, les questions concernant sa couverture d'assurance. Son unique hésitation concernait la communication des limites supérieures de sa police de responsabilité civile générale et de pollution.

Opinion de l'Office

L'Office est instruit des préoccupations de l'OPLA au sujet de la responsabilité financière qui peut résulter des dommages éventuels à l'environnement et du caractère adéquat de la couverture d'IPL pour couvrir les coûts. Toutefois, IPL a déclaré que le sujet la préoccupe aussi et qu'elle consacre beaucoup de temps et de ressources à s'assurer qu'elle détient une police suffisante. La couverture et le montant de l'assurance sont des questions du ressort d'IPL et de ses prêteurs et assureurs. Dans ce cas, l'Office ne croit pas que cela soit nécessaire de déterminer le caractère adéquat des polices d'IPL ou de nommer un inspecteur en assurance pour le faire. Toutefois, il est à espérer que l'engagement pris par IPL de permettre à l'OPLA d'examiner ses polices et de traiter toutes les questions en matière d'assurance que l'OPLA pourrait soulever permettra aux propriétaires fonciers touchés d'acquérir les renseignements et la compréhension qu'ils jugent nécessaires dans ce domaine hautement spécialisé.

4.3 Servitudes

En 1956, la Commission des transports du Canada rendait, aux termes des articles 11 et 12 de la *Loi sur les pipe-lines*,[1] l'ordonnance n° 88980, qui accordait à IPL l'autorisation

> de construire un pipe-line comprenant une ou plusieurs canalisations, pour le transport du pétrole d'un point situé à proximité de la ville de Sarnia à un point situé à proximité du village de Port Credit.

[1] S.R., 1952, ch. 211.

Pour construire le pipeline en question, IPL devait obtenir des droits de passage des propriétaires fonciers se trouvant sur le tracé du pipeline. C'est pourquoi les accords de droit de passage et de servitude qui font aujourd'hui l'objet d'une interprétation ont été signés entre IPL et les propriétaires fonciers en 1956 et 1957. IPL était définie ainsi :

> la société Pipeline Interprovincial, une société ayant le pouvoir de construire et d'exploiter des oléoducs interprovinciaux et internationaux... ci-après appelée «le Concessionnaire».

Conformément à l'accord, le propriétaire foncier accordait à IPL une servitude

> ...pour la pose, la construction, l'exploitation, l'entretien, l'inspection, la modification, l'enlèvement, le remplacement, la reconstruction, et/ou la réparation d'*un ou de plusieurs pipe-lines*, ainsi que de tous les ouvrages du Concessionnaire nécessaires pour son entreprise de transport et/ou de manutention du *pétrole et de ses produits* .... [italiques ajoutés]

En 1957, était construite la canalisation 7 allant de Sarnia à Toronto. Entre 1967 et 1973, IPL reçut plusieurs approbations de l'Office pour doubler cette canalisation. Lorsque le doublement de la canalisation 7 fut terminé, il en résulta une nouvelle canalisation, la canalisation 8. L'Office a approuvé la mise hors service de cette canalisation en novembre 1995. Dans la présente demande, IPL sollicitait l'approbation de la remise en service de la canalisation 8 et l'ajout de certaines installations, conformément à l'article 58 de la Loi.

Au moment où ont été signés les accords conférant des servitudes, la *Loi sur les pipe-lines* était en vigueur. Les dispositions de ce texte qui ont été débattues durant l'audience sont énoncées ci-après.

> 2. (1) Dans la présente loi et dans toute loi spéciale, l'expression
>
> ...
>
> f) «pétrole» signifie tout carbure d'hydrogène liquide...
>
> 7. Sous réserve des dispositions de la présente loi et de la loi spéciale, une compagnie, aux fins de son entreprise, peut :
>
> ...
>
> *b*) acquérir, accepter et détenir, de toute personne, tout terrain ou autre bien-fonds nécessaire à la construction, l'entretien et l'exploitation de sa canalisation, et aliéner ou vendre toute partie de ce terrain ou bien-fonds devenue pour quelque raison inutile pour les fins de la canalisation, ou en disposer;
>
> ...
>
> h) transporter du pétrole ou du gaz au moyen d'un pipe-line de compagnie et réglementer le temps et la manière dont s'opérera le transport du pétrole ou du gaz, ainsi que les taxes à percevoir pour ce transport; ....

La *Loi sur l'Office national de l'énergie*, actuellement en vigueur, donne la définition suivante du mot «pétrole» :

> «pétrole» Selon le cas

a) hydrocarbure ou mélange d'hydrocarbures autre que le gaz, ou
b) toute substance désignée comme produit pétrolier aux termes des règlements d'application de l'article 130 ....

Au moment où les servitudes ont été consenties, aucun texte législatif ne régissait le contenu des accords. Cependant, aujourd'hui, l'article 86 de la Loi prévoit que certaines dispositions doivent figurer dans les accords de cette nature. La partie de l'article 86 mentionnée durant l'argumentation se lit ainsi :

> 86. (1) Sous réserve du paragraphe (2), la compagnie peut acquérir des terrains par un accord d'acquisition conclu avec leur propriétaire ou, à défaut d'un tel accord, conformément à la présent partie.
>
> (2) L'accord d'acquisition doit prévoir :
>
> ...
>
> (*d*) l'immunité du propriétaire contre les poursuites auxquelles pourraient donner lieu les activités de la compagnie, sauf cas de faute lourde ou volontaire de celui-ci;
>
> (*e*) l'utilisation des terrains aux seules fins de canalisation ou d'autres installations nécessaires qui y sont expressément mentionnées, sauf consentement ultérieur du propriétaire pour d'autres usages; ....

Les accords de servitude qui sont en litige dans la présente audience ne renferment aucune clause sur les aspects mentionnés à l'article 86, en particulier les alinéas d) et e).

À la demande de l'OPLA, l'Office a ajouté la question du lien entre les accords de servitude et l'article 86 aux questions à examiner durant l'audience, et elle a entendu des arguments sur les points suivants :

a) IPL peut-elle, en vertu des accords de servitude de 1957, expédier des produits raffinés au moyen de la canalisation remise en service?

b) L'article 86 de la Loi est-il applicable auxdits accords?

Si l'Office juge que les accords de servitude ne s'appliquent pas à la canalisation 8 remise en service, IPL devra alors obtenir de nouveaux droits de passage qui devront être conformes aux exigences réglementaires actuelles.

IPL, l'OPLA et M. Kozowyk ont présenté des arguments sur ces matières.

4.3.1 Validité des accords de servitude pour le transport de produits pétroliers

4.3.1.1 Position d'IPL

IPL a soutenu qu'elle a le pouvoir, en vertu des accords existants de servitude, de transporter les produits proposés. Elle a examiné l'expression «le pétrole et ses produits», qui figure dans les accords de servitude, et elle a soutenu que, selon une interprétation raisonnable, cette expression doit être suffisamment large pour englober l'expression «pétrole et produits pétroliers». Elle est ensuite passée à

la question suivante : les matières qu'elle se propose de transporter sur la canalisation 8 sont-elles du pétrole ou des produits pétroliers, ou les deux? Selon IPL, il ne fait aucun doute qu'elles le sont. La compagnie a fait observer que la définition figurant dans la *Loi sur les pipe-lines*, qui était en vigueur lorsque les servitudes ont été consenties, était la suivante : «pétrole signifie tout carbure d'hydrogène liquide». Puisque, de l'avis d'IPL, tous les produits qu'elle se propose de transporter sont des carbures d'hydrogène liquide, ces produits sont compris dans la définition de «pétrole». L'avocat d'IPL a soutenu que, même si les servitudes concédées n'avaient mentionné que le «pétrole», la compagnie pourrait encore absolument se fonder sur lesdites servitudes.

À l'appui de son argument, IPL a invoqué l'arrêt *Hay* c. *Coste*[1], où, dans une remarque incidente, la Cour d'appel de l'Ontario affirme que le mot «produits» est utilisé (TRADUCTION) «dans le sens de produits artificiels ou de produits résultant d'une fabrication».[2]

Puis l'avocat d'IPL a noté que, dans l'interprétation d'une servitude, il convient en premier lieu d'examiner la formulation du document qui la constitue. À l'appui de cette affirmation, IPL a renvoyé l'Office à l'arrêt *Hillside Farms Ltd.* c. *British Columbia Hydro and Power Authority*[3]. Dans cette affaire, le tribunal avait rejeté l'argument selon lequel la servitude était ambiguë et refusé d'examiner, pour interpréter la servitude, un accord différent renfermant des modalités restrictives.[4] Le tribunal avait aussi déclaré qu'il serait licite de tendre des lignes à haute tension plus élevées que celles qui existaient auparavant, étant donné qu'il n'était pas déraisonnable de considérer que la technologie employée jusqu'alors pouvait évoluer[5]. IPL a soutenu que, lorsqu'un accord énonce expressément un certain objet en ce qui concerne la servitude qui a été consentie, il convient d'appliquer cette servitude en lui donnant une signification ordinaire et courante.

IPL a laissé entendre que, si l'Office devait arriver à la conclusion qu'il est nécessaire d'aller dans le cas présent au-delà du sens évident de la servitude et d'examiner la conduite des parties au cours des 40 dernières années, il faudrait alors tenir une audience. L'avocat d'IPL s'est référé à l'arrêt *Figol* c. *Edmonton City Council*[6]. Dans cette affaire, la Cour d'appel de l'Alberta devait répondre à la question suivante : la Commission d'appel du développement avait-elle le mandat légitime de se demander si un développement projeté était ou non interdit aux termes d'une clause restrictive s'appliquant à une parcelle de terrain? IPL s'est donc demandé s'il était nécessaire ou même opportun pour l'Office d'examiner la conduite des parties, affirmant qu'un tel exercice serait long et compliqué.

Quant à l'argument de l'OPLA selon lequel la conduite d'IPL postérieure à la signature des accords atteste une intention d'expédier uniquement du pétrole brut, IPL a répondu que la preuve d'une conduite postérieure peut être persuasive lorsqu'on a affaire à deux personnes, mais, lorsque les

---

[1] (1914), 6 O.W.N. 443 (Haute-Cour de l'Ontario), confirmée par (1915), 8 O.W.N. 120 (Cour d'appel de l'Ontario).

[2] *Ibid.*, p. 9 (C.A.).

[3] [1977] 3 W.W.R. 749 (C.A.C.-B.) (ci-après l'affaire «*Hillside Farms*»).

[4] *Ibid.*, p. 753.

[5] *Ibid.*, p. 752.

[6] (1969), 71 W.W.R. 321 (Cour suprême de l'Alberta, Section d'appel).

personnes en question sont interchangeables, par exemple dans le cas d'une compagnie dont les dirigeants ne sont pas toujours les mêmes, le poids qu'il convient d'accorder à la preuve de la conduite postérieure est amoindri[1].

En réponse aux arguments de l'OPLA, IPL a déclaré qu'il n'est pas nécessaire que les produits à expédier soient désignés comme produits pétroliers aux termes de l'article 130 de la Loi, puisqu'il s'agit déjà de pétrole en vertu de la Loi.

4.3.1.2 Position de l'OPLA

L'avocat de l'OPLA a soutenu qu'IPL n'a pas le droit, aux termes de l'accord actuel de servitude, de transporter les substances qui font l'objet de la demande.

Il a signalé à l'Office l'approbation en vertu de laquelle, en 1956, IPL avait été autorisée à construire, ainsi que d'autres approbations se rapportant à la canalisation 8, en faisant observer que toutes ces approbations visaient le transport du pétrole.

L'OPLA s'est référée à la définition de «pétrole» figurant dans la *Loi sur les pipe-lines* et à la définition élargie de «pétrole» figurant dans la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, ainsi qu'à l'article 130[2] de cette Loi. Se fondant sur la définition de «pétrole» dans la Loi actuelle, l'avocat de l'OPLA est arrivé à la conclusion que la définition de «pétrole» est la suivante : un hydrocarbure ou un produit pétrolier désigné en vertu de l'article 130. Les hydrocarbures, de l'avis de l'OPLA, sont des substances telles que le pétrole brut et ne comprennent pas les produits pétroliers désignés. L'article 130 prévoit que les substances résultant du traitement ou du raffinage des hydrocarbures peuvent être désignées comme «produits pétroliers». L'OPLA a noté que toutes les substances à transporter sont le résultat du traitement ou du raffinage d'un hydrocarbure et elle a soutenu que, puisqu'aucune d'entre elles n'a été désignée de la manière qu'indique l'article 130, elles ne sont pas des produits pétroliers au sens de la Loi et ne peuvent être transportées aux termes des accords de servitude, lesquels visent le pétrole et ses produits.

L'OPLA a soutenu que l'application des normes figurant dans la Loi à la canalisation 8 n'équivaut pas à appliquer rétroactivement un texte législatif puisque la demande dont est saisi l'Office concerne la remise en service de la canalisation 8. Par conséquent, la norme que l'Office doit appliquer est la norme officielle courante énoncée dans la Loi.

---

[1] *Re Canadian National Railways and Canadian Pacific Ltd.* (1978), 95 D.L.R. (3d) 242, p. 262 (C.A.C.-B.).

[2] 130. (1) Le gouverneur en conseil peut, par règlement, prendre toute mesure utile à l'application de la présente loi, notamment désigner comme produits pétroliers ou produits du gaz les substances résultant de la transformation ou du raffinage d'hydrocarbures ou de charbon et consistant en :

a) soit de l'asphalte ou des lubrifiants;

b) soit des sources d'énergie acceptables, en soi ou unies ou utilisées avec autre chose.

(2) Le gouverneur en conseil peut, par règlement, exempter de l'application de tout ou partie de la présente loi une région ou une opération données et tout pétrole ou gaz ou toute variété, qualité ou catégorie de pétrole ou de gaz.

Selon l'OPLA, l'arrêt *Hillside Farms* n'est pas un précédent pertinent puisqu'il ne concernait que l'accroissement de la quantité d'électricité transportée sur une ligne de transport d'électricité. Dans la demande soumise à l'Office, il s'agit du transport de substances autres; ce qu'IPL veut transporter, ce sont des substances traitées ou raffinées et non un hydrocarbure.

L'OPLA a soutenu que les accords de servitude sont clairs et que les produits à transporter ne sont pas compris dans l'expression «le pétrole et ses produits», mais que, si un doute persiste, l'Office est fondé à considérer la conduite des parties postérieurement à l'accord, afin d'interpréter leur intention et le sens qu'il convient de donner à l'expression «le pétrole et ses produits». À l'appui de cette proposition, l'OPLA a cité l'ouvrage *The Law of Contract in Canada*[1] (ci-après «*Fridman*») et les précédents mentionnés dans cet ouvrage. L'OPLA s'est référée à l'arrêt *Société de développement du Manitoba* c. *Columbia Forest Products Ltd. et GNC Industries Limited*[2]. L'OPLA excipe de ce précédent pour affirmer qu'au Canada, lorsqu'un contrat autorise deux interprétations, le tribunal peut s'en remettre à la conduite des parties, considérée alors comme la meilleure indication de la manière dont elles voulaient que le contrat soit exécuté. L'OPLA a aussi renvoyé l'Office à l'affaire *Canadian National Railways*[3], un précédent qui, selon elle, indique clairement que la conduite postérieure des parties peut servir comme preuve et avoir la valeur d'un fait juridique lorsqu'on veut savoir laquelle de deux interprétations possibles d'un contrat est juste. L'OPLA a fait observer que la conduite postérieure d'IPL à l'égard des accords de servitude était que, durant toute la période où la canalisation 8 a été en service avant d'être mise hors service, IPL transportait du pétrole brut et jamais les produits traités ou raffinés qui font l'objet de la demande. L'OPLA a soutenu que cette conduite postérieure permet d'affirmer que l'accord ne lui donne pas le droit de transporter ces substances traitées ou raffinées.

De plus, si l'Office est dans le doute au sujet de l'interprétation des accords, alors, de l'avis de l'OPLA, le doute devrait bénéficier aux propriétaires fonciers et non à IPL, puisqu'IPL était l'auteur des accords. Cette règle d'interprétation, appelée règle *contra proferentem* («la phrase ambiguë est interprétée contre celui qui l'a formulée»), est discutée dans *Fridman*[4]. L'avocat l'OPLA a noté dans *Fridman* l'affirmation selon laquelle cette maxime trouve une application particulière lorsque le contrat est un *contrat d'adhésion*, c'est-à-dire lorsqu'une partie n'a pas la possibilité de négocier les clauses du contrat, mais doit signer le contrat ou renoncer aux avantages qu'il renferme. Il a fait valoir que les accords à interpréter sont des accords types de servitude qui ont tout simplement été présentés aux propriétaires fonciers.

4.3.1.3 Position de M. Kozowyk

M. Kozowyk a soutenu que, si les baux ne sont pas valides, le point à résoudre n'est pas la remise en service d'une canalisation existante, puisque l'on propose aujourd'hui que la canalisation soit destinée à un service nouveau et différent, comme l'atteste la nécessité d'obtenir de nouveaux baux. Il a

---

[1] Fridman, G.H.L, *The Law of Contract*, 3e ed. (Scarborough, Carswell, 1994).

[2] [1974] 2 W.W. R. 237 (Cour d'appel du Manitoba).

[3] *Précité*, note 15.

[4] *Précité*, note 17, p. 470 - 471.

soutenu qu'il faudrait traiter la demande selon l'article 52, ce qui supposerait une audience sur le tracé détaillé, après signification d'un avis à tous les propriétaires fonciers.

Il a noté que la Loi donne une définition large du mot «pétrole», mais que, puisque les baux avaient été signés avant que la Loi n'entre en vigueur, l'élément important dont il faudra tenir compte pour juger de la validité des baux consistera dans les définitions offertes à IPL et aux propriétaires fonciers au moment de leur signature.

Finalement, M. Kozowyk a soutenu que les baux initiaux ne prévoyaient pas l'installation future de pipelines «subséquents ou additionnels» sur le droit de passage. Comme la canalisation 8 a été installée après la canalisation 7 originale, une nouvelle servitude aurait dû être nécessaire pour la canalisation 8.

4.3.2 Conformité avec l'article 86

4.3.2.1 Position d'IPL

IPL a noté que les servitudes en question ont été consenties en 1956 et 1957, mais que la *Loi sur l'Office national de l'énergie* n'est entrée en vigueur qu'en 1959 et que, plus particulièrement, les dispositions de l'article 86 ne remontent qu'au milieu des années 1980. IPL a soutenu que, si l'on considère les exigences actuelles de l'article 86 comme des dispositions s'appliquant à des servitudes consenties avant l'entrée en vigueur de la Loi, alors cela équivaudra à appliquer rétroactivement une disposition législative, et ce serait là manifestement une erreur de droit. À l'appui de cet argument, IPL a invoqué l'ouvrage intitulé *Driedger on the Construction of Statutes*[1] et l'arrêt *Spooner Oils Limited* c. *The Turner Valley Gas Conservation Board*[2], et plus précisément les propos suivants tenus par le juge en chef Duff dans cet arrêt :

> La règle pertinente d'interprétation a été formulée et appliquée de nombreuses fois. Un texte législatif ne doit pas être interprété d'une manière qui porte atteinte à des droits acquis ou à «un statut existant», à moins que sa formulation n'exige une telle interprétation.[3] (TRADUCTION)

IPL est arrivée à la conclusion que l'Office n'a aucun motif, ni n'est compétent, pour rejeter sa demande par une déclaration selon laquelle les servitudes ne confèrent pas le droit de faire ce qui est proposé. L'Office ne saurait non plus subordonner à des conditions préalables le projet d'IPL, puisque cela équivaudrait, de l'avis d'IPL, à rejeter la demande.

4.3.2.2 Position de l'OPLA

L'OPLA a soutenu que, conformément au paragraphe 86(1) de la loi, IPL ne peut exercer le droit de transporter les substances mentionnées dans sa demande tant qu'elle n'aura pas acquis le droit de le faire aux termes d'un accord d'acquisition qui remplisse les conditions du paragraphe 86(2) de la Loi.

---

[1] Sullivan, R., *Driedger on the Construction of Statutes*, 3e ed., par Ruth Sullivan (Markham, Ontario, Butterworths, 1994) p. 512 (ci-après «*Driedger*»).

[2] [1933] R.C.S. 629 (ci-après «*Spooner*»).

[3] *Ibid.*, p. 638.

L'OPLA a donc fait valoir que, puisqu'IPL n'avait pas les droits requis et n'avait pas tenté de les acquérir, la demande devrait être rejetée. Subsidiairement, une condition devrait à tout le moins être imposée, selon laquelle la remise en service ne pourra avoir lieu tant qu'IPL n'aura pas conclu des accords d'acquisition conformes au paragraphe 86(2).

L'OPLA a soutenu que la règle qui devrait s'appliquer est celle qui figure aujourd'hui dans la Loi, étant donné qu'il ne s'agit pas ici d'une exploitation continue, mais d'une demande de remise en service de la canalisation. L'avocat de l'OPLA s'est là encore fondé sur *Driedger* à l'appui de cette position. Il s'est référé à un extrait qui se lit en partie ainsi :

> L'application d'une disposition législative n'est pas rétroactive sauf si *tous* les faits pertinents étaient passés lorsque la disposition est entrée en vigueur. Dans le cas d'une disposition qui attribue des conséquences juridiques à un fait continu, par exemple une relation ou une situation, son application n'est pas rétroactive si la relation ou la situation n'avait pas pris fin lorsqu'elle est entrée en vigueur[1]. (TRADUCTION)

L'OPLA a soutenu que, puisqu'il y a eu durant 40 ans une relation qui se poursuivra, l'application de la Loi n'est pas rétroactive. Elle a fait valoir qu'il n'est pas demandé ici à l'Office d'appliquer une disposition législative actuelle à des faits qui ont eu lieu dans le passé et qui ont pris fin. La canalisation a plutôt été mise hors service en 1994, et la demande dont est saisi l'Office vise à sa remise en service.

Dans une discussion portant sur la conformité à l'article 86 de la Loi, l'OPLA s'est référée aux alinéas 86(2)d) et e) de la Loi et aux alinéas 7b) et h) de la *Loi sur les pipe-lines.*

L'OPLA a signalé l'accord de servitude et le pouvoir d'IPL de conclure cet accord, et, selon elle, il était clair que la seule utilisation autorisée de la canalisation est celle à laquelle, selon l'accord de servitude de 1957, les terrains étaient destinés, c'est-à-dire le transport du pétrole (soit les hydrocarbures, par opposition aux produits traités ou raffinés). Se référant à l'alinéa 7b) de la *Loi sur les pipe-lines*, l'OPLA a fait valoir que cette disposition donne à IPL le pouvoir de prendre possession de terrains pour la construction de ses canalisations et que donc, en 1957, IPL ne pouvait obtenir légalement que les droits fonciers qui étaient nécessaires pour la construction et l'exploitation de cette canalisation. Conformément à l'alinéa 7h), IPL était autorisée à transporter du pétrole, c'est-à-dire des hydrocarbures. L'OPLA a soutenu que les terrains ne doivent être utilisés qu'aux fins autorisées dans l'accord, c'est-à-dire uniquement au transport du pétrole. Par conséquent, si l'on applique l'alinéa 86(2)e) de la Loi à l'accord, le consentement du propriétaire foncier serait requis pour l'utilisation additionnelle proposée de la canalisation, et ce consentement n'a pas été obtenu.

L'OPLA a soutenu que la distinction entre ce qui était transporté et ce que l'on se propose de transporter n'est pas qu'une simple distinction technique fondée sur un texte de loi, c'est aussi une nette distinction attribuable au caractère des produits, étant donné les différences dans la zone de risque en ce qui concerne les produits proposés, différences discutées dans les rapports Bercha et BOVAR. (L'évaluation du risque est discutée dans la section 2.2.2. des présents motifs).

---

[1] *Précité*, note 21, p. 515.

Finalement, l'OPLA a fait observer que la clause d'immunité requise par l'alinéa 86(2)d) de la Loi ne figure pas dans l'accord de servitude.

Opinion de l'Office

Validité des accords de servitude

La relation entre IPL et certains des propriétaires fonciers a d'abord été établie par des accords de servitude conclus en 1957 ou vers cette époque. La question que l'Office doit trancher est la suivante : la relation entre les parties contractantes, ou leurs successeurs, continuera-t-elle de relever des accords de servitude lorsque sera remise en service la canalisation 8? Plus précisément, l'Office doit décider si la partie de la clause de délimitation contenue dans ces accords, qui conférait à IPL une servitude :

> ...pour la pose, la construction, l'exploitation, l'entretien, l'inspection, la modification, l'enlèvement, le remplacement, la reconstruction, et/ou la réparation *d'un ou de plusieurs pipe-lines*, ainsi que de tous les ouvrages du Concessionnaire nécessaires pour son entreprise de transport et/ou de manutention du *pétrole et de ses produits* .... [italiques ajoutés]

suffit à autoriser IPL à transporter, après la remise en service de la canalisation 8, les produits qu'IPL se propose de transporter. Il faut aussi se demander si l'accord, qui a été conclu au moment de l'approbation de la canalisation 7 construite à l'origine, est valide pour la canalisation 8, qui a été construite environ 16 ans plus tard.

L'interprétation de l'accord se rapporte au sens qu'il faut donner à l'expression «le pétrole et ses produits». Cette expression est-elle suffisamment large pour englober les produits raffinés, tels que l'essence, le carburant diesel, le carburéacteur, le kérosène, le pétrole de chauffage, le mazout domestique ou un mélange de ces produits ou composants, qu'IPL se propose de transporter sur la canalisation 8? Puisque le mot «pétrole» n'est pas défini dans l'accord, les parties contestantes se sont référées aux définitions contenues dans deux lois : la *Loi sur les pipe-lines*, qui était en vigueur au moment où l'accord a été signé, et la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, qui est en vigueur aujourd'hui. L'Office convient que c'est là une manière adéquate d'entreprendre l'analyse de cette question. Si les définitions figurant dans ces deux lois ne permettent pas de préciser la portée du mot «pétrole», l'Office pourra alors s'en remettre aux circonstances pertinentes, à la conduite postérieure des parties et à d'autres instruments d'interprétation telle que la doctrine *contra proferentem*.

Il faut d'abord se demander si c'est la *Loi sur les pipe-lines* ou la *Loi sur l'Office national de l'énergie* qui s'applique à l'interprétation des accords de servitude. IPL soutient que c'est la *Loi sur les pipe-lines*, et l'OPLA soutient que c'est la Loi sur l'Office national de l'énergie.

L'application possible de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* soulève deux questions : 1) l'application de la Loi aux servitudes pourrait-elle donner à la Loi un

effet rétroactif? Dans l'affirmative, 2) existe-t-il une règle empêchant l'application rétroactive de la Loi aux servitudes?

Juridiquement, les lois sont présumées non rétroactives. Les lois ne sont pas censées avoir un effet rétroactif, et tout effet rétroactif doit être minimisé.[1]

L'OPLA a soutenu qu'il n'y a pas ici application rétroactive de la Loi puisqu'il s'agit de savoir si IPL devrait être autorisée à remettre en service la canalisation 8, une canalisation qui n'a pas été exploitée de façon permanente. L'Office regrette d'exprimer son désaccord. La canalisation n'a pas été en service, mais cela ne signifie pas que les accords de servitude ont à un certain moment cessé d'avoir effet. Conformément au paragraphe 53(2) du RPT, l'Office approuve la mise hors service d'un pipeline si «celle-ci prévoit un niveau de sécurité au moins équivalent à celui qu'offrent généralement les normes de la CSA». Une compagnie qui met hors service une canalisation doit quand même maintenir la canalisation comme si elle restait en service, ce qui englobe la protection cathodique et la surveillance du droit de passage.

L'OPLA a aussi soutenu que l'application de la Loi n'équivaudra pas à donner à cette Loi un effet rétroactif, et cela parce que la relation entre IPL et les propriétaires fonciers n'avait pas pris fin lorsque la Loi est entrée en vigueur. De l'avis de l'Office, même s'il existe une relation constante entre IPL et un propriétaire foncier, c'est la date de signature de l'accord de servitude et le fait même de cette signature qui permettront de dire si la Loi est ou non appliquée rétroactivement. Comme on peut le lire dans *Driedger*

> le principe fondamental sur lequel repose la règle de la primauté du droit est que, pour se conformer à la loi, ou pour s'appuyer sur la loi d'une manière utile, les citoyens doivent savoir à l'avance ce en quoi elle consiste.[2])

L'Office considère aussi que les faits de l'espèce *Spooner* sont analogues à ceux qui lui sont soumis. Spooner Oils Limited avait obtenu du gouvernement fédéral un bail aux termes de règlements pris en 1910 et 1911, et ce bail lui avait été accordé à des fins d'extraction et d'exploitation de pétrole et de gaz naturel. En 1932, la Province de l'Alberta adopta une loi qui devait réduire la perte de gaz dans le gisement par son torchage comme déchet et qui subordonnait les activités du preneur à bail au contrôle d'une commission dont la fonction était de limiter la production de gaz naturel. Le tribunal jugea que l'application de la loi albertaine modifierait le bail qui avait été signé avant qu'elle n'entre en vigueur et que la loi albertaine était donc inopérante dans la mesure où son application allait modifier les baux de cette nature[3].

---

[1] *Précité*, note 21, p. 512.

[2] *Précité*, note 21, p. 513.

[3] *Précité*, note 22, p. 634.

L'Office est donc d'avis que l'application des dispositions de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* à l'accord de servitude donnerait à la Loi un effet rétroactif.

Il faut alors se demander s'il existe un principe faisant obstacle à l'application rétroactive de la Loi. De nombreux précédents[1] établissent clairement qu'une loi ne peut être interprétée d'une manière rétroactive à moins que sa formulation ne requiert expressément, ou par déduction nécessaire, une telle interprétation. La Loi ne renferme aucun énoncé exprès en ce sens et, de l'avis de l'Office, aucune déduction nécessaire n'autorise non plus une telle interprétation.

De l'avis de l'Office, la *Loi sur l'Office national de l'énergie* n'est pas le texte législatif à utiliser pour l'interprétation des accords.

Les accords prévoient le transport «du pétrole et de ses produits». Comme on l'a vu, la *Loi sur les pipe-lines* définissait le mot «pétrole» comme «tout carbure d'hydrogène liquide». Puisque la *Loi sur les pipe-lines* était le texte législatif en vigueur au moment où les parties ont conclu leurs arrangements contractuels, il est logique de présumer que le sens voulu par les parties était celui qui figurait dans la *Loi sur les pipe-lines*. Cette définition est très large et, si on l'utilise au lieu du mot «pétrole» dans l'accord, elle signifierait alors qu'IPL avait le pouvoir de transporter tout carbure d'hydrogène liquide, ce qui doit comprendre les produits qui font l'objet de la présente demande. Vu cette définition figurant dans la *Loi sur les pipe-lines*, l'Office se range à l'avis d'IPL selon lequel IPL aurait pu, dans l'accord de servitude, se fonder sur le seul mot «pétrole», sans devoir ajouter «et ses produits». Il nous est impossible de savoir ce que les rédacteurs avaient à l'esprit lorsqu'ils ont ajouté ces mots, mais peut-être voulaient-ils donner une plus grande certitude aux propriétaires fonciers concédants, qui n'étaient pas nécessairement informés du contenu de certaines expressions figurant dans les accords.

L'Office est d'avis que l'expression «le pétrole et ses produits», au sens de la *Loi sur les pipe-lines*, est assez large pour englober les produits qu'IPL se propose de transporter sur la canalisation 8, et il est d'avis qu'IPL a le pouvoir, conformément aux accords de servitude, de transporter les produits visés par la demande.

Cependant, si l'Office a erré en concluant que la *Loi sur les pipe-lines* est le texte applicable, alors la définition de «pétrole» figurant dans la *Loi sur l'Office national de l'énergie* pourrait s'appliquer aux accords de servitude. L'OPLA a soutenu que les produits à expédier ne sont ni des substances désignées comme produits pétroliers conformément à l'article 130 de la Loi, ni des hydrocarbures aux termes de la première partie de la définition de «pétrole». En conséquence, ils ne font pas partie de la définition donnée dans la Loi et ne peuvent être transportés conformément aux accords de servitude. Là encore, l'Office a examiné la question sous deux angles : 1) est-il besoin de désigner les produits en question en vertu de l'article 130 de la Loi? et 2) les produits en question relèvent-ils de l'alinéa a) de la définition de «pétrole»?

---

[1] Voir par exemple l'arrêt *Gustavson Drilling (1964) Ltd.* c. *Ministre du Revenu national*, [1977] 1 R.C.S. 271, p. 279; *Re McMichael et al. and the Queen in right of Ontario*, (1996), 141 D.L.R. 169, p. 180.

L'Office ne partage pas l'avis de l'OPLA en ce qui concerne l'objet de l'article 130 de la Loi. L'objet de l'article 130 est de désigner comme hydrocarbure une substance qui autrement ne serait pas un hydrocarbure. Cette désignation permet l'application des dispositions de la Loi; ainsi, la substance désignée relève du même cadre législatif et réglementaire que tous les autres produits transportés par gazoduc ou oléoduc. Les deux produits actuellement désignés en vertu du *Règlement concernant la qualification de produits pétroliers*[1] sont le méthanol et l'éther tertiobutylique méthylique. Ces deux produits résultent du traitement du gaz naturel et il fallait donc qu'ils soient désignés pour être considérés comme du pétrole. Les autres produits qui pourraient être désignés aux termes de ce Règlement sont par exemple les produits qui résultent du traitement du charbon.

Interpréter la disposition comme le voudrait l'OPLA signifierait qu'il faudrait désigner tout hydrocarbure qui résulte d'un traitement ou d'un raffinage, avant que cet hydrocarbure ne puisse être considéré comme du pétrole et expédié sur un quelconque oléoduc au Canada. À peu près tout le pétrole brut est traité d'une manière ou d'une autre, qu'il s'agisse d'en extraire l'eau et les sédiments ou d'effectuer un mélange pour les besoins de la viscosité. Le résultat inévitable de l'interprétation donnée par l'OPLA serait que presque tout le pétrole actuellement expédié sur les oléoducs du Canada devrait être désigné aux termes de l'article 130 et que la définition de «pétrole» à l'alinéa a) n'aurait qu'une portée restreinte, voire aucune. Une telle interprétation conduirait forcément à un résultat que le législateur fédéral ne pouvait avoir à l'esprit.

À la lumière de ce qui précède, l'Office est d'avis que l'article 130 ne vise pas à désigner tous les produits qui résultent du traitement ou du raffinage des hydrocarbures et, selon lui, il n'est pas nécessaire que les produits qu'IPL se propose de transporter sur la canalisation 8 soient désignés, parce qu'ils sont déjà compris dans la définition de «pétrole». On doit donc se tourner vers l'alinéa a) de la définition de «pétrole» figurant dans la Loi pour savoir si ce paragraphe englobe les produits qu'IPL se propose de transporter. L'OPLA voudrait exclure de cet alinéa les produits raffinés. Cette exclusion semble fondée sur l'interprétation que l'OPLA donne de l'objet de l'article 130. Abstraction faite de cet argument, l'Office n'en voit aucun qui permette de croire que l'expression «hydrocarbure ou mélange d'hydrocarbures autre que le gaz» n'est pas aussi large qu'elle le paraît. L'alinéa a) est de grande portée et n'exclut que les hydrocarbures à l'état gazeux lorsqu'ils sont à la température et à la pression fixées.[2] Selon la *Loi d'interprétation*, «tout texte législatif s'interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet». De l'avis de l'Office, cette règle ne sera pas observée si l'on exclut du mot «hydrocarbure» les produits raffinés ou traités, et plus précisément cette interprétation

---

[1] DORS/88-216, art. 2.

[2] Le mot «gaz» est défini ainsi dans la loi : «gaz» Selon le cas :

a) hyrdrocarbure ou mélange d'hydrocarbures à l'état gazeux à la température de 15° C et la pression de 101,326 kPa;

b) toute substance désignée comme produit du gaz aux termes des règlements d'application de l'article 130.

ne sera pas compatible avec la réalisation de l'objet de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*.

L'Office est d'avis que les produits à transporter font partie de la définition de «pétrole» figurant dans la Loi, si cette Loi est utilisée pour l'interprétation des accords de servitude. En conséquence, l'Office arrive à la conclusion qu'IPL est autorisée à transporter les produits proposés dans la demande, quel que soit le texte législatif qui sert à l'interprétation des accords, c'est-à-dire la *Loi sur les pipe-lines* ou la *Loi sur l'Office national de l'énergie*.

Quant à l'argument de l'OPLA selon lequel il y a une différence de nature entre les produits transportés antérieurement et ceux dont on propose le transport, une différence attestée par les zones de risque discutées dans l'évaluation du risque, l'Office reconnaît que la gamme de produits de la canalisation 8 sera différente après la remise en service. Cependant, cet argument ne pourra rendre inapplicable l'accord de servitude que si l'OPLA peut démontrer que le changement de nature est tel que le produit à transporter n'est plus «le pétrole et ses produits». Comme il est indiqué plus haut, l'Office est convaincu que les produits à transporter sur la canalisation remise en service seront compris dans l'expression «le pétrole et ses produits». En conséquence, le changement de nature de tels produits n'est pas suffisant pour qu'ils soient exclus de la clause de délimitation de l'accord.

Étant donné que l'Office juge que les accords de servitude sont clairs, il n'est pas nécessaire d'examiner la conduite postérieure des parties ou de se demander si l'Office a le pouvoir de procéder à un tel examen. Quant à la règle *contra proferentem*, elle n'est applicable que s'il existe un doute dans l'interprétation des accords. D'après l'Office, il n'en existe pas.

L'Office n'accepte pas l'argument de M. Kozowyk selon lequel les accords originaux ne prévoyaient pas pour l'avenir l'installation de pipelines. Les accords de servitude prévoient la pose, la construction et l'exploitation (entre autres) *d'un ou de plusieurs pipelines*. L'accord prévoit que les droits conférés peuvent être exercés à compter de la date de signature «et aussi longtemps par la suite que le Concessionnaire souhaitera exercer les droits et privilèges conférés ici». Il n'y a aucune limite aux droits d'IPL de poser et de construire un ou plusieurs pipe-lines. Au contraire, l'accord autorise expressément la poursuite de telles activités. En conséquence, une nouvelle servitude n'était pas requise lorsque la canalisation 8 a été installée. Ce point de vue concorde avec les propos de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'arrêt *Hillside Farms*[1].

Conformité avec l'article 86

La deuxième partie de la troisième question qui figure dans la liste des questions peut se formuler ainsi : les accords de servitude sont-ils conformes à l'article 86 de la Loi? L'Office a déjà conclu que la Loi ne s'applique pas à ces accords de servitude. La

[1] *Précité*, note 11.

conclusion contraire rendrait impossible la conformité aux règles de droit. IPL n'aurait pu savoir, en 1957, avant que la Loi n'entre en vigueur, les clauses dont l'article 86 allait exiger l'inclusion dans un accord de servitude. Imposer rétroactivement une obligation de conformité enlève toute certitude, non seulement pour IPL, mais pour les propriétaires fonciers. Il n'existe aucune obligation d'insérer dans les accords de servitude signés avant l'entrée en vigueur de l'article 86 les clauses mentionnées dans cet article. En conséquence, l'Office refuse, contrairement à ce que voudrait l'OPLA, de rejeter la demande ou d'imposer une condition à l'approbation conférée ici à IPL. Il n'est donc pas nécessaire d'examiner les arguments de l'OPLA se rapportant à la nécessité d'inclure les points mentionnés aux alinéas 86(2)d) et e) de la Loi.

4.4 Participation publique dans l'audience

Opinion de l'Office

Les discussions initiales entre IPL et les parties intéressées ont commencé plus d'un an avant la tenue de l'audience, et les intervenants, en particulier l'OPLA, ont consacré beaucoup de temps et d'effort à se préparer à l'audience. Les représentants de l'OPLA ont démontré que les propriétaires fonciers peuvent se faire entendre clairement au cours du processus d'audience de l'Office. L'Office juge précieuse la participation des propriétaires fonciers à ses audiences et applaudit les efforts de tous les intervenants. Toutefois, cette participation aurait pu être plus efficace si l'OPLA et les autres intervenants avaient déposé une preuve dans l'instance.

Chapitre 5

Dispositif

Ce qui précède constitue nos motifs de décision relativement à la demande instruite par l'Office dans l'instance OH-4-96.

L'Office a étudié le rapport d'examen environnemental préalable et les observations reçues à ce sujet, et il est d'avis que, compte tenu de la mise en oeuvre des mesures d'atténuation proposées et des conditions énoncées dans le rapport, la construction et la mise en place des installations de la canalisation 8 (RTPP) ne sont pas susceptibles d'entraîner des effets négatifs importants sur l'environnement. Cela constitue une décision aux termes de l'alinéa 20(1)*a*) de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale.*

L'Office approuve la demande qu'IPL a présentée aux termes de l'article 58 de la Loi pour obtenir une ordonnance autorisant la construction des installations pipelinières et l'exemption, pour ces installations, de l'application des dispositions des articles 30, 31, 33 et 47 de la Loi. Par conséquent, il a délivré l'ordonnance OX-J1-7-97, qui figure à l'annexe I.

L'Office approuve la demande qu'IPL a présentée aux termes de l'article 54 du *Règlement sur les pipelines terrestres* pour la remise en service d'une partie de sa canalisation 8.

J.A. Snider
membre présidant l'audience

R. Priddle
membre

R. Illing
membre

Annexe I

Ordonnance XO-J1-7-97

ORDONNANCE XO-J1-7-97

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

RELATIVEMENT À une demande présentée par Pipeline interprovincial Inc. («IPL»), en vertu de l'article 58 de la Loi; déposée auprès de l'Office sous le numéro de dossier 3400-J001-78.

DEVANT l'Office, le 1 avril 1997.

ATTENDU QU'IPL a déposé une demande auprès de l'Office, en date du 15 novembre 1996, concernant la construction des installations de la canalisation 8 du réseau de transport des produits pétroliers («RTPP»), à un coût estimatif de 1,47 millions $;

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

ATTENDU QUE l'Office a établi, conformément au paragraphe 20(1)a) de la LCÉE, que, compte tenu de la mise en oeuvre des mesures d'atténuation proposées ainsi que des conditions énoncées dans la présente ordonnance, le projet n'est pas susceptible d'entraîner des effets négatifs importants sur l'environnement;

ATTENDU QUE l'Office a examiné la demande et qu'il estime qu'il est dans l'intérêt du public d'accorder une exemption;

IL EST ORDONNÉ QUE le projet de construction des installations de la canalisation 8 (RTPP) est exempté de l'application des articles 30, 31, 33 et 47 de la Loi, sous réserve des conditions suivantes :

1. Sauf avis contraire de l'Office, IPL doit appliquer, ou faire appliquer, toutes les politiques, pratiques, recommandations et procédures touchant la protection de l'environnement qui sont mentionnées dans sa demande, ainsi que dans tout engagement qu'elle a donné à d'autres organismes de réglementation ou dans toute preuve produite dans le cadre de l'instance.

2. Sauf avis contraire de l'Office, IPL doit, en ce qui concerne les installations à construire :

   a) avant le début des travaux de construction, fournir au gestionnaire de district au bureau local du ministère de l'Environnement et de l'Énergie (MEÉ), ou à son délégué, le nom et le numéro de téléphone de l'inspecteur en environnement chargé de suivre les travaux de construction à la station Millgrove;

b) si l'usage d'explosifs s'impose durant la construction des installations, aviser au préalable les résidents locaux et les propriétaires fonciers du moment où les travaux de dynamitage seront effectués;

c) voir à ce que tous les puits d'eau situés dans un rayon de 100 m des lieux de dynamitage proposés soient contrôlés avant et après les travaux de construction, pour vérifier le niveau et la qualité de l'eau;

d) signaler au gestionnaire de district du MEÉ, ou à son délégué, toute plainte concernant les effets défavorables du dynamitage sur les puits d'eau et l'aviser de la résolution de ces plaintes lorsqu'elles auront été réglées;

e) si les travaux de construction entravent l'alimentation en eau, fournir aux parties touchées des quantités suffisantes d'eau potable pour satisfaire leurs besoins ménagers courants ou les munir de dispositifs de filtration adéquats;

f) déposer une copie de son plan d'intervention d'urgence auprès du Ontario Spills Action Centre du MEÉ, ainsi que soumettre dans de bons délais toute modification apportée à ce dernier;

3. Sauf avis contraire de l'Office,

a) IPL doit veiller à ce que les installations approuvées soient conçues, fabriquées, situées, construites et mises en place conformément aux plans et devis ou autres renseignements et données contenus dans la demande, ou suivant la preuve produite devant l'Office, sous réserve des dispositions du paragraphe b) ci-dessous;

b) IPL ne doit apporter aucune modification aux plans et devis ou autres renseignements et données dont il est question au paragraphe a) sans avoir obtenu l'autorisation préalable de l'Office.

4. Sauf avis contraire de l'Office, s'il est nécessaire d'enlever un excédent de roche de fond par dynamitage et pilonnage à la rétrocaveuse durant les travaux de construction à la jonction Millgrove,

a) IPL doit mener une étude des sites de nidification des oiseaux migratoires dans un rayon de 500 m du chantier de construction;

b) IPL doit inventorier tous les puits d'eau se trouvant dans un rayon de 100 m des lieux de dynamitage proposés ainsi qu'échantillonner l'eau de puits pour en vérifier le niveau statique, la teneur en coliformes, fécales et autres, la teneur en calcium, en magnésium, en sodium, en fer, en hydrogène sulfuré et en sulfates, la conductivité, la quantité de matières solides en solution, la turbidité, la couleur, les composés organiques, la teneur totale en azote kjedahl, la demande biologique en oxygène, ainsi que la teneur en nitrates, en nitrites et en ammoniac, avant et après les travaux de construction.

5. Sauf avis contraire de l'Office, s'il est nécessaire de recourir à l'usage d'explosifs et au pilonnage à la rétrocaveuse au cours des travaux de construction à la jonction Millgrove, IPL n'entreprendra ces travaux qu'après la fin de la saison de nidification des oiseaux migratoires.

6. Sauf avis contraire de l'Office, IPL doit, conformément à l'article 58 du *Règlement sur les pipelines terrestres* (le «Règlement»), déposer auprès de l'Office un rapport d'évaluation environnementale postérieur à la construction, dans les six mois suivant la date où elle obtient l'autorisation de mettre les installations proposées en service. Le rapport énoncera les questions environnementales qui se sont posées jusqu'à la date de dépôt du rapport et devra :

   a) indiquer les questions résolues et celles qui ne le sont pas;

   b) exposer les mesure qu'IPL entend prendre pour régler les questions non résolues.

7. Sauf avis contraire de l'Office, IPL doit déposer auprès de l'Office, conformément à l'article 58 du *Règlement sur les pipelines terrestres* (le «Règlement»), au plus tard le 31 décembre suivant chacune des deux premières saisons complètes de croissance après le dépôt du rapport d'évaluation environnementale mentionné à la condition 6, un rapport qui renferme :

   a) une liste des questions environnementales indiquées comme n'étant pas résolues dans le rapport antérieur et des questions qui ont surgi depuis le dépôt de ce rapport;

   b) une description des mesures qu'IPL entend prendre pour résoudre les questions environnementales non résolues.

8. Sauf avis contraire de l'Office, IPL doit mettre à jour son plan d'intervention d'urgence en fonction des nouveaux services et des nouvelles installations sur la canalisation 8, et déposer son plan révisé auprès de l'Office avant la date de mise en service de la canalisation 8 (RTPP).

9. Sauf avis contraire de l'Office, IPL doit prouver à la satisfaction de l'Office que des consultations ont eu lieu avec tous les organismes d'intervention d'urgence le long du tracé de la canalisation 8 (RTPP).

10. Sauf avis contraire de l'Office, IPL doit aviser toutes les municipalités ainsi que tous les propriétaires fonciers et autres résidents qui habitent dans les secteurs à risques définis relativement au projet de la canalisation 8 (RTPP) des mesures qu'ils doivent prendre en cas d'urgence pipelinière. De plus, IPL doit informer l'Office des résultats de son programme de communication, une fois qu'elle l'a mené à bien.

11. Sauf avis contraire de l'Office donné avant le 31 décembre 1998, la présente ordonnance expire le 31 décembre 1998, à moins que les travaux de construction et de mise en place des installations additionnelles n'aient commencé à cette date.

OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE

M. L. Mantha
Secrétaire p. i.