

A-545-95

A-545-95

**Westcoast Energy Inc. (Appellant)****Westcoast Energy Inc. (appelante)**

v.

c.

**National Energy Board and Attorney General of Canada (Respondents)****Office national de l'énergie et Procureur général du Canada (intimés)**

A-606-95

A-606-95

**IN THE MATTER of the *National Energy Board Act*, AND IN THE MATTER of a reference by the National Energy Board pursuant to section 18.3 and subsection 28(2) of the *Federal Court Act***

**AFFAIRE INTÉRESSANT la *Loi sur l'Office national de l'énergie* ET un renvoi de l'Office national de l'énergie en vertu de l'article 18.3 et du paragraphe 28(2) de la *Loi sur la Cour fédérale***

**INDEXED AS: *WESTCOAST ENERGY INC. v. CANADA (NATIONAL ENERGY BOARD) (C.A.)***

**RÉPERTORIÉ: *WESTCOAST ENERGY INC. c. CANADA (OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE) (C.A.)***

Court of Appeal, Pratte, Hugessen and Stone JJ.A.—Vancouver, January 8, 9, 10; Ottawa, February 9, 1996.

Cour d'appel, juges Pratte, Hugessen et Stone, J.C.A.—Vancouver, 8, 9 et 10 janvier; Ottawa, 9 février 1996.

*Constitutional law — Distribution of powers — Processing plants to be constructed by company in natural gas pipeline transportation business within jurisdiction of Parliament of Canada pursuant to Constitution Act, 1867.*

*Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Les usines de traitement qu'une entreprise de transport de gaz naturel par pipeline projetée de construire relèvent de la compétence du Parlement du Canada aux termes de la Loi constitutionnelle de 1867.*

*Energy — Jurisdiction in National Energy Board over processing plants to be constructed by company in business of transportation of natural gas by pipeline as within jurisdiction of Parliament of Canada pursuant to Constitution Act, 1867 — Facilities within definition of "pipeline" in National Energy Board Act, s. 2.*

*Énergie — L'Office national de l'énergie a compétence à l'égard des usines de traitement devant être construites par une entreprise de transport de gaz naturel par pipeline, celles-ci étant du ressort du Parlement du Canada aux termes de la Loi constitutionnelle de 1867 — Les installations sont visées par la définition de «pipeline» à l'art. 2 de la Loi sur l'Office national de l'énergie.*

Westcoast, whose business was the transportation of natural gas by pipeline for the account of others, proposed to construct two processing plants in the Peace River region of northeastern British Columbia. In each case, the proposed facilities may be described as the expansion of Westcoast's gathering facilities for the transportation of "raw" gas from the point of delivery by the producers thereof, and the construction of new and expanded processing plants, one in the Fort St. John area and another in the Grizzly Valley area, in which the "fuel" gas, basically methane, was separated from the other components of the raw gas. One of the matters was an appeal from a decision of the National Energy Board that it did not have jurisdiction over the greater part of Westcoast's proposed new facilities in the Fort St. John area. The other matter was a reference by that Board to this Court pursuant to section 18.3 of the *Federal Court Act* seeking the Court's answer to a similar question of disputed federal jurisdiction.

Westcoast, dont les activités consistent à assurer le transport du gaz naturel par pipeline pour le compte d'autrui, projetait la construction de deux usines de traitement dans la région de Peace River au nord-est de la Colombie-Britannique. Dans chacun des deux cas, les installations projetées pouvaient être considérées comme l'agrandissement des installations de collecte de Westcoast pour le transport du gaz «brut» à partir du point de livraison par le producteur et la construction de nouvelles usines de traitement plus grandes, l'une dans la région de Fort St. John et l'autre dans la région de la vallée Grizzly, où le gaz «combustible», essentiellement du méthane, est séparé des autres composants du gaz brut. L'un des dossiers d'appel porte sur la décision de l'Office national de l'énergie selon laquelle ce dernier n'a pas compétence en ce qui concerne la majeure partie des nouvelles installations dont Westcoast projette la construction dans la région de Fort St. John. L'autre porte sur un renvoi en vertu

tion over the Grizzly Valley area facilities and a subsidiary question relating to the interpretation of the Board's jurisdiction under its governing statute, the *National Energy Board Act*.

Two issues fell to be determined. The first was whether the proposed facilities would constitute undertakings connecting the province with any other province or extending beyond the limits of the province. That question gave rise to the further inquiry as to whether Westcoast was conducting one or more than one undertaking. If there was a single undertaking, there could be no question that such undertaking met the requirements of 92(10)(a) of the *Constitution Act, 1867* for it extended at both its upstream and downstream ends beyond the limits of British Columbia. If, on the other hand, it was determined that Westcoast was conducting more than one undertaking, the question became to know if the undertaking the proposed facilities will form part of fell within federal jurisdiction. The second issue, which would arise only if the first was determined in favour of federal jurisdiction, turned on the question whether the proposed processing plants could properly be considered to be included within the expression "real and personal property and works connected therewith" in the definition of pipeline in section 2 of the *National Energy Board Act*.

*Held*, the appeal should be allowed and the two questions should be answered in the affirmative.

The first determination to be made in answering the constitutional question was whether the relevant facilities of Westcoast constituted one undertaking or more than one. On the facts, the facilities constituted only one undertaking. It was not the difference between the activities and services but the inter-relationship between them, and whether or not they have a common direction and purpose which will determine whether they form part of a single undertaking. On the basis of the following facts, Westcoast was engaged in a single undertaking comprised of the business of gathering, processing and transporting natural gas: (1) It was a provider of services only; (2) Processing was required to facilitate the transportation service provided by it; (3) Processing was offered as a service exclusively to shippers on Westcoast's mainline transmission facilities; (4) The fuel gas which went into Westcoast's mainline transmission facilities was, by far, the major component of the raw gas gathered and processed by Westcoast; (5) Westcoast's facilities were not only physically interconnected and interdependent, they were, in some cases, interchangeable; (6) Fuel gas could be contractually delivered across provincial borders from all Westcoast processing plants; (7) The same personnel worked on both the gathering and mainline transmission

de l'article 18.3 de la *Loi sur la Cour fédérale* où l'Office demande à la Cour de trancher une question semblable relativement à la compétence fédérale sur les autres installations projetées dans la région de la vallée Grizzly et, subsidiairement, de répondre à une question concernant l'interprétation de sa loi habilitante, la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, quant à la compétence qu'elle lui confère.

Deux questions doivent être tranchées. Premièrement, les installations projetées constituent-elles des entreprises qui relient la province à une autre ou qui s'étendent au-delà des limites de la province? Cette question en soulève une autre: Westcoast exploite-t-elle une ou plusieurs entreprises? En présence d'une seule entreprise, il ne fait aucun doute que cette entreprise satisfait aux exigences de l'article 92(10)a de la *Loi constitutionnelle de 1867*, car elle s'étend en aval et en amont au-delà des limites de la Colombie-Britannique. Par contre, si plusieurs entreprises sont exploitées par Westcoast, la question est alors de savoir si l'entreprise dont feront partie les installations projetées est assujettie à la compétence fédérale. La seconde question en litige, qui n'est pertinente que dans la mesure où la première est tranchée en faveur de la compétence fédérale, consiste à savoir si les usines de traitement projetées peuvent à juste titre être considérées comme des «ouvrages, ou autres biens immeubles ou meubles, connexes» au sens de la définition du mot «pipeline» à l'article 2 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*.

*Arrêt*: l'appel est accueilli et la réponse aux deux questions est affirmative.

Pour trancher la question constitutionnelle, il convient premièrement de déterminer si les installations en cause de Westcoast constituent une ou plusieurs entreprises. Il ressort des faits que les installations ne constituent qu'une seule entreprise. Ce n'est pas la différence entre les activités et les services, mais l'interaction entre ceux-ci et le fait qu'ils relèvent ou non de la même direction et partagent ou non des objectifs communs qui permettent de déterminer s'ils font partie d'une entreprise unique. Compte tenu des faits suivants, Westcoast n'exploitait qu'une seule entreprise englobant les activités de collecte, de traitement et de transport du gaz naturel: (1) Westcoast n'était qu'un fournisseur de services; (2) le traitement était nécessaire pour faciliter le transport assuré par elle; (3) le traitement était un service offert uniquement à l'expéditeur qui avait recours à ses canalisations principales de transport; (4) le gaz combustible qui était acheminé dans ses canalisations principales de transport était de loin le principal composant du gaz brut collecté et traité par elle; (5) ses installations étaient non seulement reliées physiquement entre elles et interdépendantes, mais elles étaient aussi parfois interchangeables; (6) le gaz combustible pouvait être acheminé, sur une base contractuelle, à l'extérieur de la province à partir de toutes ses usines de traitement; (7) le

pipelines and, they, together with the personnel of the processing plants, were subject to a unified operational control and direction; (8) Westcoast was the owner of all the facilities in question. So this was a very strong case for federal jurisdiction. Ownership is not determinative of constitutional jurisdiction but it certainly is not irrelevant.

In sum, the combination of ownership, direction and control in the hands of Westcoast, together with the other previously enumerated factors, lead ineluctably to the conclusion that Westcoast was a single undertaking engaged in the interprovincial and international transportation of natural gas. As such, it was subject to federal jurisdiction by virtue of the combined effect of sections 91(29) and 92(10)(a) of the *Constitution Act, 1867*.

Even on the most broad and generous interpretation, section 92A could not be read as preventing the exercise of federal jurisdiction over a transportation undertaking which received raw gas from the producers thereof after it has been extracted from the ground, dehydrated, and transported to delivery points. Such federal jurisdiction was entirely compatible with the exercise of the provincial powers mentioned in section 92A.

Even if one were to consider Westcoast's gathering operations as being a separate undertaking from its processing and mainline transmission operations (a position found to be incorrect), that undertaking, including the operations in the Fort St. John and Grizzly Valley areas, must be regarded as interprovincial because such transportation took place on a regular and continuous basis across provincial boundaries. Nor was the fact that only a relatively small part of Westcoast's gathering facilities extended into Yukon, the Northwest Territories and Alberta of any constitutional significance.

Where there is a finding that there is a single undertaking, it is not necessary that every integral part of that undertaking should also be "vital" or "essential" thereto. However, a finding that the gathering and processing facilities owned and operated by Westcoast were a part of its transportation undertaking did not necessarily establish that the gathering and processing operations carried on by others were vital or essential to the Westcoast undertaking so as to become themselves subject to federal jurisdiction. That was a question which did not need to be answered.

Finally, the definition of pipeline in section 2 of the *National Energy Board Act* included the Westcoast processing plants. Once it was determined that Westcoast was

même personnel était affecté aux installations de collecte et aux canalisations principales de transport et, tout comme le personnel des usines de traitement, il relevait d'un même centre de direction et de contrôle des opérations; (8) Westcoast était propriétaire de toutes les installations en cause. Il en ressort une très forte présomption de compétence du palier fédéral. Bien qu'elle ne soit pas déterminante au chapitre de la compétence constitutionnelle, la propriété ne constitue certainement pas un facteur sans importance.

En somme, le fait que Westcoast cumulait propriété, direction et contrôle, de même que les autres facteurs énumérés précédemment, mènent inéluctablement à la conclusion que Westcoast était une entreprise unique de transport interprovincial et international de gaz naturel. Elle relevait donc de la compétence fédérale par le jeu des articles 91(29) et 92(10)a) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Même en se fondant sur l'interprétation la plus large et la plus généreuse qui soit, on ne peut conclure que l'article 92A empêche l'exercice de la compétence fédérale à l'égard d'une entreprise de transport qui reçoit du gaz brut des producteurs, une fois celui-ci extrait du sous-sol, déshydraté et acheminé aux points de livraison. Cette compétence fédérale est parfaitement compatible avec l'exercice des pouvoirs conférés aux provinces à l'article 92A.

Même si l'on considérait que les activités de collecte de Westcoast constituent une entreprise distincte par rapport aux activités de traitement et de transport au moyen de la canalisation principale (un point de vue jugé non fondé), cette entreprise, y compris les activités exercées dans les régions de Fort St. John et de la vallée Grizzly, doit être considérée comme étant interprovinciale, car le transport s'effectue de façon régulière et ininterrompue au-delà des limites de la province. Que seulement une partie relativement infime des installations de collecte de Westcoast se prolonge au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest et en Alberta n'a pas non plus d'importance sur le plan constitutionnel.

Lorsqu'on conclut à l'existence d'une entreprise unique, il n'est pas nécessaire que chacune des composantes de cette entreprise soit également «fondamentale» ou «essentielle» à celle-ci. Cependant, la conclusion selon laquelle les installations de collecte et de traitement que possède et exploite Westcoast font partie de son entreprise de transport n'implique pas nécessairement que les activités de collecte et de traitement exercées par d'autres sont fondamentales ou essentielles à l'entreprise de Westcoast au point de devenir elles-mêmes assujetties à la compétence fédérale. Cette question n'avait pas besoin d'être tranchée.

Enfin, la définition de «pipeline» à l'article 2 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* englobe les usines de traitement de Westcoast. Une fois établi que Westcoast

a single undertaking, the processing plants had to be considered as being an integral part of the pipelines to which they were connected on each side. Although processing plants were not mentioned expressly in the definition, the general words of the definition were broad enough to cover processing plants. The Board's jurisdiction accordingly extended to the processing plants in issue here.

constituait une entreprise unique, les usines de traitement devaient être considérées comme faisant partie intégrante des pipelines auxquels elles étaient reliées de part et d'autre. Même si les usines de traitement ne sont pas expressément mentionnées dans la définition, les termes généraux employés dans celle-ci permettent de les englober. L'Office a donc compétence à l'égard des usines de traitement visées en l'espèce.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], ss. 91, 92, 92A, Sixth Schedule.  
*Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.3 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5).  
*National Energy Board Act*, R.S.C., 1985, c. N-7, s. 2 "pipeline" (as am. by R.S.C., 1985 (3rd Suppl.), c. 28, s. 299).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Attorney-General for Ontario v. Israel Winner*, [1954] A.C. 541 (P.C.); *Toronto Corporation v. Bell Telephone Company of Canada*, [1905] A.C. 52 (P.C.); *The Queen in the Right of the Province of Ontario v. Board of Transport Commissioners*, [1968] S.C.R. 118; (1967), 65 D.L.R. (2d) 425; *Luscar Collieries Ltd. v. McDonald*, [1927] A.C. 925 (P.C.); *Dome Petroleum Ltd. v. National Energy Board* (1987), 73 N.R. 135 (F.C.A.); *Flamborough v. National Energy Board, Interprovincial Pipe Line Ltd. and Canada* (1984), 55 N.R. 95 (F.C.A.); *Ontario Hydro v. Ontario (Labour Relations Board)*, [1993] 3 S.C.R. 327; (1993), 107 D.L.R. (4th) 457; 66 O.A.C. 241; 93 CLLC 14,061; 158 N.R. 161; [1993] O.L.R.B. Rep. 1071; *Ottawa-Carleton Regional Transit Commission and Amalgamated Transit Union, Local 279 et al., Re* (1983), 44 O.R. (2d) 560 (C.A.).

##### CONSIDERED:

*United Transportation Union v. Central Western Railway Corp.*, [1990] 3 S.C.R. 1112; (1990), 76 D.L.R. (4th) 1; 91 CLLC 14,006; 119 N.R. 1; *Canadian Pacific Railway Company v. Attorney-General for British Columbia and Attorney-General for Canada*, [1950] A.C. 122 (P.C.); *National Energy Board (Re)*, [1988] 2 F.C. 196; (1987), 48 D.L.R. (4th) 596; 81 N.R. 241 (C.A.).

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 91, 92, 92A, sixième annexe.  
*Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.3 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5).  
*Loi sur l'Office national de l'énergie*, L.R.C. (1985), ch. N-7, art. 2 «pipeline» (mod. par L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 299).

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Attorney-General for Ontario v. Israel Winner*, [1954] A.C. 541 (P.C.); *Toronto Corporation v. Bell Telephone Company of Canada*, [1905] A.C. 52 (P.C.); *The Queen in the Right of the Province of Ontario v. Board of Transport Commissioners*, [1968] R.C.S. 118; (1967), 65 D.L.R. (2d) 425; *Luscar Collieries Ltd. v. McDonald*, [1927] A.C. 925 (P.C.); *Dome Petroleum Ltd. c. Office national de l'énergie* (1987), 73 N.R. 135 (C.A.F.); *Flamborough c. Office national de l'énergie, Interprovincial Pipe Line Ltd. et Canada* (1984), 55 N.R. 95 (C.A.F.); *Ontario Hydro c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1993] 3 R.C.S. 327; (1993), 107 D.L.R. (4th) 457; 66 O.A.C. 241; 93 CLLC 14,061; 158 N.R. 161; [1993] O.L.R.B. Rep. 1071; *Ottawa-Carleton Regional Transit Commission and Amalgamated Transit Union, Local 279 et al., Re* (1983), 44 O.R. (2d) 560 (C.A.).

##### DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Travailleurs unis des transports c. Central Western Railway Corp.*, [1990] 3 R.C.S. 1112; (1990), 76 D.L.R. (4th) 1; 91 CLLC 14,006; 119 N.R. 1; *Canadian Pacific Railway Company v. Attorney-General for British Columbia and Attorney-General for Canada*, [1950] A.C. 122 (P.C.); *Office national de l'énergie (Re)*, [1988] 2 C.F. 196; (1987), 48 D.L.R. (4th) 596; 81 N.R. 241 (C.A.).

## REFERRED TO:

*Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 115; (1979), 98 D.L.R. (3d) 1; 79 CLLC 14,211; 28 N.R. 107.

## AUTHORS CITED

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 3rd ed. (supplemented). Scarborough, Ont.: Carswell, 1992.

APPEAL from a decision of the National Energy Board that it did not have jurisdiction over the greater part of Westcoast Energy Inc.'s proposed new processing facilities in the Fort St. John area of British Columbia. Appeal allowed.

REFERENCE by the Board as to whether processing facilities proposed to be constructed by Westcoast in the Grizzly Valley area of British Columbia fall under federal jurisdiction and therefore, interpreting the *National Energy Board Act*, under the Board's jurisdiction. Both questions are answered in the affirmative.

## COUNSEL:

*W. Ian C. Binnie, Q.C.* and *Robin M. Sirett* for appellant Westcoast Energy Inc.  
*Judith B. Hanbury* for respondent National Energy Board.  
*Anne Michaud* for respondent Attorney General of Canada.  
*W. Stanley Martin, Cal Johnson, D. G. Cowper* for B.C. Gas Utility Ltd.  
*George H. Copley* for Her Majesty the Queen in right of the Province of British Columbia.  
*James J. Quail* for Consumers Association of Canada (B.C. Branch).

## SOLICITORS:

*McCarthy Tétrault*, Toronto and Vancouver, for appellant Westcoast Energy Inc.  
*Legal Services National Energy Board*, Calgary, for respondent National Energy Board.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent Attorney General of Canada.

## DÉCISION CITÉE:

*Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115; (1979), 98 D.L.R. (3d) 1; 79 CLLC 14,211; 28 N.R. 107.

## DOCTRINE

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 3rd ed. (supplemented). Scarborough, Ont.: Carswell, 1992.

APPEL d'une décision de l'Office national de l'énergie selon laquelle l'Office n'a pas compétence à l'égard de la majeure partie des nouvelles installations de traitement projetées par Westcoast Energy Inc. dans la région de Fort St. John, en Colombie-Britannique. Appel accueilli.

RENOVI de l'Office quant à savoir si les installations de traitement dont Westcoast projetait la construction dans la région de la vallée Grizzly, en Colombie-Britannique, sont assujetties à la compétence fédérale et relèvent donc, suivant l'interprétation de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, de la compétence de l'Office. Une réponse affirmative est donnée aux deux questions.

## AVOCATS:

*W. Ian C. Binnie, c.r.* et *Robin M. Sirett*, pour l'appelante Westcoast Energy Inc.  
*Judith B. Hanbury*, pour l'intimé Office national de l'énergie.  
*Anne Michaud*, pour l'intimé procureur général du Canada.  
*W. Stanley Martin, Cal Johnson, D. G. Cowper*, pour B.C. Gas Utility Ltd.  
*George H. Copley*, pour Sa Majesté la Reine du chef de la province de la Colombie-Britannique.  
*James J. Quail*, pour l'Association des consommateurs du Canada (section Colombie-Britannique).

## PROCUREURS:

*McCarthy Tétrault*, Toronto et Vancouver, pour l'appelante Westcoast Energy Inc.  
*Services juridiques, Office national de l'énergie*, Calgary, pour l'intimé Office national de l'énergie.  
*Le sous-procureur général du Canada*, pour l'intimé le procureur général du Canada.

*Russel & Du Moulin*, Vancouver, for B.C. Gas Utility Ltd.

*Ministry of the Attorney General*, Victoria, for Her Majesty the Queen in right of the Province of British Columbia.

*B.C. Public Interest Advocacy Centre*, Vancouver, for Consumers Association of Canada (B.C. Branch).

*Code Hunter Wittmann*, Calgary, for the Aitken Creek Group.

*Legal Services Alberta Department of Energy*, Calgary, for Alberta Department of Energy.

*Macleod Dixon*, Calgary, for Alberta Natural Gas Company Ltd.

*Robert C. Beattie*, Vancouver, for Canwest Gas Supply Inc.

*Bull, Housser & Tupper*, Vancouver, for Council of Forest Industries, Methanex Corp. and Cominco. Ltd.

*Guild, Yule and Company*, Vancouver, for Export Users Group.

*Lidstone, Young, Anderson*, Vancouver, for Peace River Regional District.

*Legal Services Petro-Canada*, Calgary, for Petro-Canada.

*Legal Services Progas Limited*, Calgary, for Progas Limited.

*Carter, Lock & Repka*, Grande Prairie, Alberta, for Mr. Calloway Roller and Mrs. Yvonne Roller.

*Legal Services Shell Canada Limited*, Calgary, for Shell Canada Limited.

*Milner Fenerty*, Calgary, for Tumbler Ridge Shippers Group.

*Legal Services Unocal Canada Limited*, Calgary, for Unocal Canada Limited.

*Russell & Du Moulin*, Vancouver, pour B.C. Gas Utility Ltd.

*Le ministère du procureur général*, Victoria, pour Sa Majesté la Reine du chef de la province de la Colombie-Britannique.

*B.C. Public Interest Advocacy Centre*, Vancouver, pour l'Association des consommateurs du Canada (section Colombie-Britannique).

*Code Hunter Wittmann*, Calgary, pour le groupe Aitken Creek.

*Services juridiques, Ministère de l'Énergie de l'Alberta*, Calgary, pour le ministère de l'Énergie de l'Alberta.

*Macleod Dixon*, Calgary, pour Alberta Natural Gas Company Ltd.

*Robert C. Beattie*, Vancouver, pour Canwest Gas Supply Inc.

*Bull, Housser & Tupper*, Vancouver, pour le Conseil des industries forestières, Methanex Corp. et Cominco Ltd.

*Guild, Yule and Company*, Vancouver, pour le groupe des utilisateurs étrangers.

*Lidstone, Young, Anderson*, Vancouver, pour le district régional de Peace River.

*Services juridiques, Pétro-Canada*, Calgary, pour Pétro-Canada.

*Services juridiques, Progas Limited*, Calgary, pour Progas Limited.

*Carter, Lock & Repka*, Grande Prairie (Alberta), pour M. Calloway Roller et M<sup>me</sup> Yvonne Roller.

*Services juridiques, Shell Canada Limited*, Calgary, pour Shell Canada Limited.

*Milner Fenerty*, Calgary, pour le groupe des expéditeurs de Tumbler Ridge.

*Services juridiques, Unocal Canada Limited*, Calgary, pour Unocal Canada Limited.

*The following are the reasons for judgment rendered in English by*

1 HUGESSEN J.A.:

Introduction

2 These two matters are respectively an appeal from a decision of the National Energy Board and a reference by that Board to this Court pursuant to section 18.3 of the *Federal Court Act*.<sup>1</sup> Both relate to cer-

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par*

LE JUGE HUGESSEN, J.C.A.:

Introduction

2 La Cour est saisie d'un appel visant une décision de l'Office national de l'énergie et d'un renvoi de cet organisme en vertu de l'article 18.3 de la *Loi sur la Cour fédérale*.<sup>1</sup> Les deux affaires portent sur des

1

2

tain facilities proposed to be constructed by Westcoast Energy Inc. (Westcoast) in the Peace River region of northeastern British Columbia.

3 The appeal is from a majority (2-1) decision of a panel of the National Energy Board (the Board) which determined that the Board did not have jurisdiction over the greater part of Westcoast's proposed new facilities in the Fort St. John area. The reference seeks the Court's answer to a similar question of disputed federal jurisdiction over other Westcoast proposed facilities in the Grizzly Valley area; in the event of a finding of federal jurisdiction, the reference also subsidiarily asks a question relating to the interpretation of the Board's jurisdiction under its governing statute, the *National Energy Board Act*.<sup>2</sup>

4 The business of Westcoast is the transportation of natural gas by pipeline for the account of others. In each case, the proposed facilities may be described, in general terms, as the expansion of Westcoast's gathering facilities for the transportation of "raw" gas from the point of delivery by the producers thereof, and the construction of new or expanded processing plants in which the "fuel" gas, basically methane, is separated from the other components of the raw gas. Some of those components e.g. liquid hydrocarbons such as propane, are themselves commercially useful; others, notably hydrogen sulphide, can be and are converted into a marketable product: sulphur.

5 The principal components of the raw gas, expressed in "mole fractions," for each of the two proposed facilities are as follows:<sup>3</sup>

Component	Fort St. John project (Aitken Creek plant)	Grizzly Valley project (Pine River plant)
Nitrogen	0.0048	0.0037
Carbon Dioxide	0.0172	0.0787
Hydrogen Sulphide	0.0132	0.1005
Methane	0.8618	0.8148
Ethane	0.0619	0.0022
Propane	0.0232	0.0001

installations que se propose de construire Westcoast Energy Inc. (Westcoast) dans la région de Peace River au nord-est de la Colombie-Britannique.

L'appel vise la décision majoritaire (2 contre 1) d'une formation de l'Office national de l'énergie (l'Office) selon laquelle l'Office n'a pas compétence en ce qui concerne la majeure partie des nouvelles installations dont Westcoast projette la construction dans la région de Fort St. John. Dans son renvoi, l'Office demande à la Cour de trancher une question semblable relativement à la compétence fédérale sur les autres installations projetées par Westcoast dans la région de la vallée Grizzly; dans l'hypothèse où la Cour conclurait à la compétence fédérale, l'Office lui demande subsidiairement de répondre à une question concernant l'interprétation de la compétence que lui confère sa loi habilitante, la *Loi sur l'Office national de l'énergie*.<sup>2</sup>

4 Les activités de Westcoast consistent à assurer le transport du gaz naturel par pipeline pour le compte d'autrui. Dans chaque cas, les installations projetées peuvent être considérées, de façon générale, comme l'agrandissement des installations de collecte de Westcoast pour le transport du gaz «brut» à partir du point de livraison par les producteurs, et la construction d'une nouvelle usine de traitement où le gaz «combustible», essentiellement le méthane, est séparé des autres composants du gaz brut. Certains de ces composants, tels les hydrocarbures liquides comme le propane, ont eux-mêmes une utilité commerciale; d'autres, tel l'hydrogène sulfuré, peuvent être transformés, et ils le sont, en un produit commercialisable (le soufre).

5 Les composants principaux du gaz brut, exprimés en «fractions molaires», pour chacune des deux installations projetées, sont les suivants<sup>3</sup>:

Composant	Projet Fort St. John (usine Aitken Creek)	Projet Grizzly Valley (usine Pine River)
Azote	0,0048	0,0037
Dioxyde de carbone	0,0172	0,0787
Hydrogène sulfuré	0,0132	0,1005
Méthane	0,8618	0,8148
Éthane	0,0619	0,0022
Propane	0,0232	0,0001

- 6 We were told at the hearing that the rule of thumb for obtaining the actual percentage composition of raw gas was to multiply the "mole fraction" by 100, so that, for example, on the above table, the percentage of methane in the raw gas would be 86.18 for the Aitken Creek plant and 81.48 for the Pine River plant.
- 6 On nous a dit à l'audience que la façon empirique de déterminer le pourcentage réel des différents composants du gaz brut consistait à multiplier la «fraction molaire» par 100. Ainsi, par exemple, à partir du tableau qui précède, le pourcentage de méthane que contient le gaz brut serait de 86,18 à l'usine Aitken Creek et de 81,48 à l'usine Pine River.
- 7 Both Westcoast proposals include some relatively minor changes and additions to its mainline fuel gas transmission facilities downstream of the processing plants in question. In both, the proposed new processing facilities represent by far the most important and expensive part of the work to be undertaken.
- 7 Les deux projets de Westcoast comportent des modifications relativement minimes, y compris des ajouts, en ce qui concerne ses principales canalisations de transport du gaz combustible en aval des usines de traitement en cause. Dans les deux cas, ce sont les nouvelles installations de traitement qui occasionneront les travaux de loin les plus importants et les plus coûteux.
- 8 In three significant respects, the two proposed expansion facilities differ from one another:
- 8 Les deux projets d'agrandissement diffèrent l'un de l'autre sous trois aspects importants:
- 1) In the Fort St. John project, the raw gas contains significant amounts of hydrocarbon liquids; this affects not only the operation of the gathering pipelines, which must have the liquids flushed through them to avoid clogging, but also the proposed new processing plant at Aitken Creek which will include facilities for extraction, fractionation, and handling of the hydrocarbon liquids. Hydrogen sulphide, on the other hand, is a relatively minor component of the raw gas produced in the Fort St. John area. By contrast, the raw gas to be handled by the proposed Grizzly Valley project contains no hydrocarbon liquids but a relatively high proportion (approximately 10%) of hydrogen sulphide; accordingly, the new facilities in the Pine River processing plant do not include any facilities for handling hydrocarbon liquids;
- 1) En ce qui concerne le projet Fort St. John, le gaz brut renferme des quantités importantes de liquides d'hydrocarbures, ce qui a une incidence non seulement sur l'exploitation des pipelines de collecte, lesquels doivent comporter un mécanisme de propulsion des liquides pour éviter l'obstruction, mais également sur la nouvelle usine de traitement projetée à Aitken Creek qui englobera des installations d'extraction, de fractionnement et de manipulation de ces liquides d'hydrocarbures. Par ailleurs, l'hydrogène sulfuré est un composant relativement peu important du gaz brut produit dans la région de Fort St. John. À l'opposé, le gaz brut devant être manipulé aux nouvelles installations de la vallée Grizzly ne renferme pas de liquides d'hydrocarbures, mais un pourcentage relativement élevé (environ 10 %) d'hydrogène sulfuré; par conséquent, les nouvelles installations de l'usine de traitement Pine River ne permettront pas la manipulation de liquides d'hydrocarbures;
- 2) The Grizzly Valley project includes an extension to an existing fuel gas pipeline (the Sukunka line) which carries fuel gas back upstream from the processing plant to fuel the production facilities (notably dehydration) in the Grizzly Valley area. There is no equivalent facility in the Fort St. John
- 2) Le projet Grizzly Valley prévoit l'agrandissement d'installations pipelinières existantes (la canalisation Sukunka) qui permettent le transport du gaz combustible en amont de l'usine de traitement vers les installations de production (notamment aux fins de la déshydratation) dans la région de la vallée Grizzly.



area. The Board asserted jurisdiction over the Sukunka line in an earlier decision which has not been contested and it has not been asserted that the proposed extension of that line changes the overall constitutional jurisdiction with regard to the Grizzly Valley project;

3) In the Fort St. John project the gas will be moved through the gathering pipelines and into the new Aitken Creek plant by means of new compression facilities which will be installed upstream of the Aitken Creek plant. By contrast, the movement of the additional volumes of gas through the Grizzly Valley gathering pipelines will be assisted by the addition of new compression facilities downstream of the Pine River plant on the mainline transmission pipeline itself.

#### The parties and the proceedings before the Board

9 Initially, Westcoast applied to the Board for approval of both projects at the same time. For reasons which need not concern us, the application in respect of the Grizzly Valley project was adjourned and only the Fort St. John application proceeded. At the public hearing called to consider that application, B.C. Gas Utility Ltd. (B.C. Gas) raised the question of the Board's jurisdiction over the existing and proposed gathering and processing facilities of Westcoast.<sup>4</sup> B.C. Gas' objection to the Board's jurisdiction was twofold. In the first place, it took issue on constitutional grounds with the Board's assertion of jurisdiction over gathering and processing facilities entirely situated within the limits of the province of British Columbia. Those facilities, it was submitted, were purely local works and undertakings relating to the production and development of natural resources in the province and were not part of an interprovincial or international transportation undertaking so as to bring them within the ambit of federal jurisdiction by the combined effect of sections 91(29) and 92(10)(a) of the *Constitution Act, 1867*.<sup>5</sup> B.C. Gas' second objection related only to Westcoast's proposed processing

Il n'existe pas d'installations équivalentes dans la région de Fort St. John. L'Office a fait valoir sa compétence à l'égard de la canalisation Sukunka dans une décision antérieure qui n'a pas été contestée, et il n'a pas été avancé que le projet d'agrandissement de cette canalisation modifiait le statut général du projet Grizzly Valley sur le plan de la compétence constitutionnelle;

3) Dans le cas du projet Fort St. John, le gaz sera acheminé par les pipelines de collecte dans la nouvelle usine Aitken Creek grâce à de nouvelles installations de compression qui seront mises en place en amont de l'usine. À l'opposé, le déplacement des quantités supplémentaires de gaz dans les pipelines de collecte de la vallée Grizzly sera facilité par l'adjonction de nouvelles installations de compression en aval de l'usine Pine River sur la principale canalisation de transport comme telle.

#### Les parties et les procédures engagées devant l'Office

9 Initialement, Westcoast a demandé à l'Office d'approuver les deux projets à la fois. Pour des raisons qui ne sont pas pertinentes en l'espèce, la demande relative au projet Grizzly Valley a fait l'objet d'un ajournement, et seule celle afférente au projet Fort St. John a été entendue. Lors de l'audience publique tenue relativement à la demande, B.C. Gas Utility Ltd. (B.C. Gas) a remis en question la compétence de l'Office sur les installations actuelles et projetées de collecte et de traitement de Westcoast<sup>4</sup>. L'opposition de B.C. Gas comportait deux volets. Premièrement, elle a invoqué la Constitution pour nier la compétence de l'Office à l'égard des installations de collecte et de traitement qui se trouvent en totalité à l'intérieur des limites de la province de la Colombie-Britannique. B.C. Gas a prétendu que ces installations étaient des ouvrages et des entreprises de nature purement locale se rapportant à la production et à la mise en valeur des ressources naturelles dans la province et ne faisaient pas partie d'une entreprise interprovinciale ou internationale de transport, ce qui aurait eu pour effet de les assujettir à la compétence fédérale par le jeu des articles 91(29) et 92(10)(a) de la *Loi constitutionnelle*

facilities (which, as indicated, represent by far the most important part of Westcoast's proposed investment); the contention was that the processing plant does not come within the Board's statutory jurisdiction as it does not form part of a "pipeline" as that term is defined in section 2 [as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 28, s. 299] of the *National Energy Board Act*, *supra*, the Board's governing statute:

2. . . .

"pipeline" means a line that is used or to be used for the transmission of oil or gas, alone or with any other commodity, and that connects a province with any other province or provinces or extends beyond the limits of a province or the offshore area as defined in section 123, and includes all branches, extensions, tanks, reservoirs, storage facilities, pumps, racks, compressors, loading facilities, interstation systems of communication by telephone, telegraph or radio and real and personal property and works connected therewith;

10 After holding a hearing, the Board, by a majority, on May 26, 1995, gave effect to the constitutional objection and declined jurisdiction on those grounds. That being the case, it was not necessary for the Board to deal with the question of statutory jurisdiction and the Board left that question unanswered. Leave to appeal to this Court was granted August 24, 1995.

11 Following the Board's decision on the Fort St. John application, Westcoast caused the Grizzly Valley application to be revived and applied to the Board to refer the question of its jurisdiction to this Court. The Board, after inviting and receiving written representations from all interested parties, including both B.C. Gas and the Attorney General of British Columbia,<sup>6</sup> on September 21, 1995 issued an order stating in very considerable detail the facts upon which it would base a decision and referring the following questions to the Court:

(1) Are the facilities proposed to be constructed and operated by Westcoast Energy Inc. within the jurisdiction of the Parliament of Canada pursuant to the *Constitution Acts, 1867 to 1982*?

*de 1867*<sup>5</sup>. Le second motif d'opposition de B.C. Gas ne se rapportait qu'aux installations de traitement projetées par Westcoast (qui, comme indiqué précédemment, correspondent de loin à la partie la plus importante des investissements prévus par Westcoast). B.C. Gas a prétendu que l'usine de traitement échappait à la compétence de l'Office parce qu'elle ne fait pas partie d'un «pipeline» au sens de l'article 2 [mod. par L.R.C. (1985) (3<sup>e</sup> suppl.), ch. 28, art. 299] de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, précitée, la loi habilitante de l'Office:

2. . . .

«pipeline» Canalisation servant ou destinée à servir au transport du pétrole ou du gaz, seul ou avec un autre produit, et reliant une province et une ou plusieurs autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites d'une province ou de la zone extracôtière, au sens de l'article 123, y compris les branchements, extensions, citernes, réservoirs, installations de stockage ou de chargement, pompes, rampes de chargement, compresseurs, systèmes de communication entre stations par téléphone, télégraphe ou radio, ainsi que les ouvrages, ou autres biens immeubles ou meubles, connexes.

Le 26 mai 1995, après avoir entendu l'affaire, l'Office a reconnu, à la majorité, le bien-fondé de l'argument constitutionnel et il a conclu qu'il n'avait pas compétence. Il n'a donc pas jugé nécessaire de se prononcer sur la question de la compétence conférée par la Loi, laquelle est demeurée sans réponse. L'autorisation d'interjeter appel devant la Cour a été accordée le 24 août 1995.

11 Vu la décision rendue concernant le projet Fort St. John, Westcoast a réactivé le dossier du projet Grizzly Valley et a demandé à l'Office de soumettre à la Cour la question de sa compétence. Le 21 septembre 1995, après avoir reçu, à son invitation, des observations écrites de la part de tous les intéressés, dont B.C. Gas et le procureur général de la Colombie-Britannique<sup>6</sup>, l'Office a rendu une ordonnance faisant état par le menu des faits sur lesquels elle fonderait une décision et a renvoyé les questions suivantes à la Cour:

(1) Les installations que se propose de construire et d'exploiter Westcoast Energy Inc. relèvent-elles de la compétence du Parlement du Canada selon les *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982*?

(2) If so, do such facilities fall within the definition of "pipeline" in section 2 of the *National Energy Board Act*?

(2) Le cas échéant, ces installations sont-elles visées par la définition de «pipeline» qui figure à l'article 2 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*?

12 The appeal and the reference were joined and heard together. Besides Westcoast and B.C. Gas, representations were also received from the Attorney General of Canada, the Attorney General of British Columbia, the Consumers' Gas Company Ltd. and the Consumers' Association of Canada (B.C. Branch).

L'appel et le renvoi ont été réunis et entendus simultanément. Des observations ont été formulées non seulement par Westcoast et B.C. Gas, mais également par le procureur général du Canada, le procureur général de la Colombie-Britannique, Consumers's Gas Company Ltd. et l'Association des consommateurs du Canada (section C.-B.).

### The issues

### Les questions en litige

13 As can be seen from the foregoing, two issues fall to be determined in these proceedings.

Il appert donc que deux questions doivent être tranchées dans la présente instance.

14 The first, and by far the most important, is the constitutional question which may be stated in the terms of section 92(10)(a) of the *Constitution Act, 1867, supra*, as whether the proposed facilities will constitute undertakings connecting the province with any other province or extending beyond the limits of the province. That question, in its turn, gives rise to the further inquiry as to whether Westcoast is conducting one or more than one undertaking. If there is a single undertaking, there can, as will be seen, be no question that such undertaking meets the requirements of section 92(10)(a) for it extends at both its upstream and downstream ends beyond the limits of British Columbia. If, on the other hand, it is determined that Westcoast is conducting more than one undertaking, the question becomes to know which undertaking the proposed facilities will form part of and if they meet the second branch of the two-part test enunciated by Dickson C.J. in *United Transportation Union v. Central Western Railway Corp.*:<sup>7</sup>

La première, et de loin la plus importante, est la question constitutionnelle. Elle peut être formulée comme suit à partir du libellé de l'article 92(10)(a) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, précitée: les installations projetées constituent-elles des entreprises qui relient la province à une autre ou qui s'étendent au-delà des limites de la province? Cette question en appelle une autre: Westcoast exploite-t-elle une ou plusieurs entreprises? En présence d'une seule entreprise, il ne fait aucun doute, comme nous le verrons, que cette entreprise satisfait aux exigences de l'article 92(10)(a), car elle s'étend en aval et en amont au-delà des limites de la Colombie-Britannique. Par contre, si plusieurs entreprises sont exploitées par Westcoast, la question est alors de savoir de quelle entreprise les installations projetées feront partie et si elles satisfont au deuxième volet du critère énoncé par le juge en chef Dickson dans l'arrêt *Travailleurs unis des transports c. Central Western Railway Corp.*:<sup>7</sup>

There are two ways in which Central Western may be found to fall within federal jurisdiction and thus be subject to the *Canada Labour Code*. First, it may be seen as an interprovincial railway and therefore come under s. 92(10)(a) of the *Constitution Act, 1867* as a federal work or undertaking. Second, if the appellant can be properly viewed as integral to an existing federal work or undertaking it would be subject to federal jurisdiction under s. 92(10)(a). For clarity, I should point out that these two approaches, though not unrelated, are distinct from one another. For the former, the emphasis must be on determining whether the railway is itself an interprovincial work or undertaking. Under the latter, however, jurisdic-

Il y a deux façons dont Central Western peut être considérée comme relevant de la compétence fédérale et, partant, du *Code canadien du travail*. Premièrement, on peut considérer qu'il s'agit d'un chemin de fer interprovincial qui tombe en conséquence dans le champ d'application de l'al. 92(10)(a) de la *Loi constitutionnelle de 1867* à titre d'ouvrage ou d'entreprise de compétence fédérale. Deuxièmement, si l'on peut à bon droit voir l'appelante comme faisant partie intégrante d'un ouvrage ou d'une entreprise à caractère fédéral qui existe déjà, elle relève de la compétence fédérale suivant l'al. 92(10)(a). Par souci de clarté, je tiens à préciser que ces deux approches, en dépit de leur connexité, sont distinctes l'une de l'autre. Dans le

tion is dependent upon a finding that regulation of the subject matter in question is integral to a core federal work or undertaking. [Emphasis in original.]

15 The second issue, which only arises if the first is determined in favour of federal jurisdiction, is very much narrower. It turns on the question of whether the proposed processing plants can properly be considered to be included within the expression "real and personal property and works connected therewith" in the definition of pipeline in section 2 of the *National Energy Board Act*, *supra*.

16 Westcoast and the Attorney General of Canada contended for an affirmative answer to the Board's jurisdiction on both questions. B.C. Gas and the Attorney General of British Columbia contended for negative answers to both questions. The Consumers' Association of Canada (B.C. Branch) contended for a negative answer to the constitutional question, but, in the event that constitutional jurisdiction was found to lie with the federal Parliament, for an affirmative answer to the question of statutory interpretation. The Consumers' Gas Company Ltd. took no position on either of the questions but instead submitted a series of general principles which, in its view, should govern the Court's consideration.

#### The Westcoast system

17 In its order of reference the Board described in great and careful detail Westcoast's pipeline transmission system in the following terms:

11. Westcoast owns and operates physically connected natural gas facilities extending from gas receipt points in the Yukon Territory, the Northwest Territories, the Province of Alberta and the Province of British Columbia, to delivery points in the Provinces of British Columbia and Alberta and at the international boundary between Canada and the United States near Huntingdon, British Columbia. Westcoast's raw gas transmission pipelines receive the raw gas produced by gas producers at various producer field locations. The raw gas which contains substances such as hydrogen sulphide and carbon

premier cas, il s'agit surtout de déterminer si le chemin de fer constitue en lui-même un ouvrage ou une entreprise de compétence fédérale. Dans le second cas, cependant, la compétence tient à une conclusion que la réglementation de la matière en question fait partie intégrante d'une entreprise fédérale principale. [Souligné dans l'original.]

La seconde question en litige, qui n'est pertinente que si la première est tranchée en faveur de la compétence fédérale, a une portée beaucoup moins grande. Il s'agit de savoir si les usines de traitement projetées peuvent à juste titre être considérées comme des «ouvrages, ou autres biens immeubles ou meubles, connexes» au sens de la définition du mot «pipeline» à l'article 2 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, précitée.

Westcoast et le procureur général du Canada ont invité la Cour à répondre aux deux questions par l'affirmative et à conclure que l'Office a compétence, tandis que B.C. Gas et le procureur général de la Colombie-Britannique lui ont demandé de répondre aux deux questions par la négative. L'Association des consommateurs du Canada (section C.-B.) a plaidé en faveur d'une réponse négative à la question constitutionnelle, mais, advenant que la compétence constitutionnelle du Parlement du Canada soit reconnue, en faveur d'une réponse affirmative à la question de l'interprétation législative. Consumers' Gas Company Ltd. n'a pas pris position à l'égard de l'une ou l'autre des questions, mais a plutôt fait valoir une série de principes généraux qui, selon elle, devaient présider à l'examen de la Cour.

#### Le réseau Westcoast

Dans son ordonnance de renvoi, l'Office décrit minutieusement les installations pipelinaires de Westcoast de la façon suivante:

11. Westcoast possède et exploite des installations de gaz naturel reliées entre elles qui commencent à des points de réception, situés au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest, en Alberta et en Colombie-Britannique, et se terminent à des points de livraison, situés en Colombie-Britannique et en Alberta ainsi qu'à la frontière internationale près de Huntingdon (Colombie-Britannique). Le gaz des producteurs provenant de divers gisements passe dans les canalisations de transport de gaz brut de Westcoast. Ce gaz brut, qui contient des substances comme l'hydrogène sulfuré et le dioxyde de carbone, est transporté par

dioxide is transported through Westcoast's raw gas transmission pipelines to Westcoast's processing (treatment) plants where these substances are removed. In some instances however, raw gas transmission pipelines owned by others transport raw gas to a processing plant owned by Westcoast, and in one instance, raw gas transmission lines owned by Westcoast connect for backup service to a processing plant owned by Pacific Northern Gas. Processing (treatment) results in the production of residue (sales) gas and sulphur and liquids which may then be transported to markets. The residue gas is delivered into Westcoast's mainline transmission pipeline for transportation to markets.

12. The Westcoast pipeline and processing facilities include the following:

- approximately 2 576 kilometres of mainline transmission pipelines located in the Provinces of Alberta and British Columbia, with 17 mainline compressor stations;
- approximately 2 488 kilometres of raw gas transmission or "gathering" pipelines located in the Provinces of Alberta and British Columbia, the Yukon Territory and the Northwest Territories, with 17 field compressor or "booster" stations; and
- five gas processing (treatment) plants located in British Columbia at Fort Nelson, Taylor, Pine River, Aitken Creek and in the Sikanni area north-west of Fort St. John. A sixth gas processing plant owned by Westcoast at Boundary Lake, British Columbia is not currently in operation.

14. As shown on the Westcoast Facilities Map, Westcoast's mainline transmission pipeline commences at the international boundary near Huntingdon, British Columbia (east of Vancouver), where the mainline connects with the interstate gas pipeline owned and operated in the United States by Northwest Pipeline Corporation.

15. From Huntingdon, Westcoast's mainline transmission pipeline extends north to Compressor Station No. 2 where it divides into three branches. One branch (the Fort Nelson Mainline) extends north to the Fort Nelson Plant, at Fort Nelson, British Columbia, with pipelines connecting Westcoast's Sikanni Plant and the Aitken Creek Plant to the Fort Nelson Mainline near Compressor Station N4. The Fort Nelson Mainline also connects with the Buckingham Plant which is owned by Westcoast Gas Services Inc., a subsidiary of Westcoast, not regulated by the Board. The second branch (the Pine River Mainline) extends southeast to the Pine River Plant near Chetwynd, British Columbia. The third branch (the Fort St. John

les canalisations de transport du gaz brut de Westcoast jusqu'aux usines de traitement de la compagnie où il est débarrassé de ces substances. Cependant, dans certains cas, le gaz est transporté jusqu'aux usines de traitement de Westcoast par des canalisations de transport du gaz brut appartenant à d'autres compagnies, et, dans un cas particulier, les canalisations de transport du gaz brut de Westcoast sont reliées à une usine de traitement de Pacific Northern Gas pour fournir un service auxiliaire. Le traitement produit du gaz épuré, du soufre et des liquides qui peuvent ensuite être acheminés vers les marchés. Le gaz épuré passe dans la canalisation principale de Westcoast pour être transporté vers les marchés.

12. Les canalisations et les installations de traitement de Westcoast sont les suivantes:

- environ 2 576 km de canalisations principales parcourant l'Alberta et la Colombie-Britannique, et 17 stations de compression;
- environ 2 488 km de canalisations de «collecte» ou de transport de gaz brut parcourant l'Alberta, la Colombie-Britannique, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest, et 17 stations auxiliaires;
- cinq usines de traitement situées en Colombie-Britannique, à Fort Nelson, Taylor, Pine River, Aitken Creek et dans la région de Sikanni au nord-ouest de Fort St. John. Westcoast possède une sixième usine à Boundary Lake (C.-B.) qui n'est pas actuellement exploitée.

14. Comme on peut le voir sur la carte, la canalisation principale de transport de Westcoast commence à la frontière internationale, près de Huntingdon (Colombie-Britannique) à l'est de Vancouver, où elle est raccordée au gazoduc que possède et exploite Northwest Pipeline Corporation aux États-Unis.

15. À partir de Huntingdon, la canalisation principale de Westcoast se prolonge vers le nord jusqu'à la station de compression n° 2, où elle se divise en trois branches. L'une des branches (la canalisation principale Fort Nelson) va vers le nord jusqu'à l'usine de Fort Nelson (C.-B.) En chemin, près de la station de compression N4, des canalisations la relient aux usines Sikanni et Aitken Creek qui appartiennent à Westcoast. La canalisation principale Fort Nelson se raccorde aussi à l'usine Buckingham, qui appartient à Westcoast Gas Services Inc., filiale de Westcoast qui n'est pas réglementée par l'Office. La deuxième branche (la canalisation principale Pine River) se prolonge vers le sud-est jusqu'à l'usine Pine River,

Mainline) extends northeast to Compressor Station No. 1 adjacent to the McMahon Plant at Taylor, British Columbia (near Fort St. John) where the mainline transmission pipeline divides into two branches extending into Alberta. The more northerly of these lines (the 16 inch Boundary lake Mainline) extends approximately 1.6 kilometres into Alberta where it connects with the gas pipeline owned and operated by NOVA Gas Transmission Ltd. ("NOVA"). The more southerly of these lines (the 26 inch Alberta Mainline) extends approximately 6.6 kilometres into Alberta where it connects with pipeline facilities owned by Westcoast Transmission Company (Alberta) Ltd. ("Westcoast Alberta"), a wholly owned subsidiary of Westcoast. The Westcoast Alberta pipeline facilities, in turn, connect with the NOVA pipeline facilities approximately 19 kilometres east of the Alberta/British Columbia border. In addition, the Westcoast Alberta pipeline facilities connect gas fields in the Peace River area of Alberta to the Westcoast raw gas transmission pipeline facilities. Westcoast Alberta has no employees and all of its facilities are operated by Westcoast as part of its pipeline facilities.

16. From the time that Westcoast's pipeline and processing facilities commenced operation in 1957, sales gas produced in Alberta was delivered west, through the Westcoast Alberta pipeline facilities and later also through the NOVA pipeline facilities into Westcoast's mainline transmission pipeline for delivery to markets in British Columbia and at the international boundary for export to the United States. Gas produced in British Columbia can also be transported from Compressor Station No. 1, (adjacent to the McMahon Plant) east through the Westcoast and Westcoast Alberta facilities, to the NOVA pipeline facilities for delivery to markets in Alberta and to markets in Canada east of Alberta and in the United States.
  17. Westcoast raw gas transmission pipelines lie behind four processing plants: the Fort Nelson Plant; the Aitken Creek Plant; the McMahon Plant; and the Pine River Plant. The Aitken Creek and McMahon Plants are both located in the Fort St. John area and the Pine River Plant is in the Grizzly Valley area. There is no interconnection between the gathering lines in the Fort Nelson, Fort St. John and Grizzly Valley areas. There are no raw gas transmission pipelines upstream of the Pine River Plant and the Aitken Creek/McMahon Plants which transport gas across the provincial boundary to those plants. Some of the raw gas transmission pipelines transporting gas to the Fort Nelson plant cross the provincial boundary. The raw gas transmission pipelines upstream of the Sikanni processing plant are owned by producers.
- près de Chetwynd (C.-B.). La troisième branche (la canalisation principale Fort St. John) va en direction du nord-est jusqu'à la station de compression n° 1, qui est adjacente à l'usine McMahon, située à Taylor près de Fort St. John (C.-B.), où elle se divise en deux branches en Alberta. De ces deux branches, la plus au nord (la canalisation principale Boundary Lake, d'un d. c. de 16 po) pénètre en Alberta sur environ 1,6 km; elle se raccorde alors à un gazoduc que possède et exploite NOVA Gas Transmission Ltd. («NOVA»). L'autre branche (la canalisation principale Alberta, d'un d. c. de 26 po) pénètre en Alberta sur environ 6,6 km; elle se raccorde alors à un gazoduc de Westcoast Transmission Company (Alberta) Ltd. («Westcoast Alberta»), filiale à part entière de Westcoast. Le gazoduc de Westcoast Alberta est relié ensuite au gazoduc de NOVA à environ 19 km à l'est de la frontière entre la Colombie-Britannique et l'Alberta. Par ailleurs, le gazoduc de Westcoast Alberta raccorde les gisements de gaz de la région de Peace River (Alberta) aux installations de transport de gaz brut de Westcoast. Westcoast Alberta n'a pas d'employés et toutes ses installations sont exploitées par Westcoast.
16. Depuis le début de l'exploitation des installations de Westcoast en 1957, le gaz épuré produit en Alberta a été transporté vers l'ouest, par les installations de Westcoast Alberta et, plus tard, de NOVA, jusqu'à la canalisation principale de Westcoast pour être vendu en Colombie-Britannique, ou jusqu'à la frontière internationale aux fins d'exportation aux États-Unis. Le gaz produit en Colombie-Britannique peut aussi être transporté à partir de la station de compression n° 1 (adjacente à l'usine McMahon) en direction de l'est par les installations de Westcoast et de Westcoast Alberta jusqu'à celles de NOVA pour être livré sur les marchés de l'Alberta, ceux qui se trouvent à l'est de l'Alberta et ceux des États-Unis.
  17. Les canalisations de transport de gaz brut de Westcoast sont en amont des quatre usines de traitement suivantes: Fort Nelson, Aitken Creek, McMahon et Pine River. Les usines Aitken Creek et McMahon se trouvent dans la région de Fort St. John; l'usine Pine River, dans la région de la vallée Grizzly. Il n'existe pas de raccordement entre les canalisations de collecte des régions de Fort Nelson, Fort St. John et de la vallée Grizzly. Parmi les canalisations de transport de gaz brut situées en amont des usines Pine River, Aitken Creek, et McMahon, aucune ne traverse la frontière provinciale. Certaines des canalisations de gaz brut desservant l'usine Fort Nelson traversent la frontière provinciale. La canalisation de transport du gaz brut en amont de l'usine de traitement Sikanni appartient à des producteurs.

18. As shown on the Westcoast Facilities Map, Westcoast owns and operates the following raw gas transmission facilities:
- (a) The Fort Nelson raw gas transmission pipelines in the Fort Nelson resource area consisting of approximately 856 kilometres of pipeline facilities which extend north and east of the Fort Nelson Plant and related compression facilities.
  - (b) The Fort St. John raw gas transmission pipelines in the Fort St. John resource area consisting of approximately 1 372 kilometres of pipeline facilities extending north of the McMahon Plant at Taylor, British Columbia and the Aitken Creek Plant and related compression facilities.
  - (c) The Grizzly Valley raw gas transmission pipelines in the Grizzly Valley resource area consisting of approximately 179 kilometres of pipeline facilities which extend from the Pine River Plant to gas fields in the Grizzly Valley resource area southeast of the plant. A map of the Grizzly Valley resource area entitled "Grizzly Valley Resource Area" is attached as Appendix 5 (on the map the producer "gathering" pipelines are shown in black). Westcoast's pipelines in this resource area range from 8 inches to 24 inches in diameter. There are 30 wells delivering gas in the resource area and Westcoast receives that gas into its raw gas transmission pipelines at 11 field receipt points. Some of the raw gas transmission pipelines owned by Westcoast in the Grizzly Valley area can serve as a backup supply of gas to the natural gas processing plant owned by Pacific Northern Gas that serves the town of Tumbler Ridge. The primary source of gas for the plant is from producer-owned gathering lines that are not subject to Board regulation. Gas from the Westcoast raw gas transmission pipelines would only be used if the primary source of supply is unavailable. Pacific Northern Gas is a subsidiary of Westcoast and is not regulated by the Board. [Case Book, at pages 3-6.]
18. Comme le montre la carte, Westcoast possède et exploite les installations de transport de gaz brut suivantes:
- a) Les pipelines de transport de gaz brut Fort Nelson dans la région de ressources Fort Nelson consistent en installations pipelinières qui s'étendent sur environ 856 km au nord et à l'est de l'usine Fort Nelson, et des installations de compression connexes.
  - b) Les pipelines de transport de gaz brut Fort St. John dans la région de ressources Fort St. John consistent en installations pipelinières qui s'étendent sur environ 1 372 km au nord de l'usine McMahon à Taylor (C.-B.) et de l'usine Aitken Creek, et des installations de compression connexes.
  - c) Les pipelines de transport de gaz brut Grizzly Valley dans la région de ressources Grizzly Valley consistent en installations pipelinières qui s'étendent sur environ 179 km de l'usine Pine River aux champs de gaz Grizzly Valley, au sud-est de l'usine. Une carte de la région de ressources Grizzly Valley portant la légende «Région de ressources Grizzly Valley» figure à l'annexe 5 (les canalisations de «collecte» des producteurs y apparaissent en noir). Dans cette région, le diamètre des canalisations de Westcoast varie de 8 à 24 po. Il y a 30 puits producteurs dans la région, et Westcoast collecte le gaz brut à onze points de réception. Certains pipelines de transport de gaz brut appartenant à Westcoast dans la région de la vallée Grizzly peuvent servir de source d'approvisionnement auxiliaire à l'usine de traitement de gaz naturel de Pacific Northern Gas qui dessert la ville de Tumbler Ridge. L'usine s'approvisionne principalement à partir des canalisations de collecte qui appartiennent à des producteurs et qui ne sont pas réglementées par l'Office. Le gaz brut acheminé par Westcoast ne serait utilisé que si l'usine ne pouvait s'approvisionner à partir des canalisations de collecte. Pacific Northern Gas, une filiale de Westcoast, n'est pas réglementée par l'Office. [Recueil, aux pages 3 à 6.]
- 18 There is a similar but briefer and less detailed description of the Westcoast system in the decision of the majority on the Fort St. John application where the Board summarizes counsel's outline of the relevant jurisdictional facts and states that it accepts them as "an accurate general description" (Appeal Book, at pages 4646-4647).
- Le système de Westcoast est décrit de façon analogue, mais plus brièvement et moins en détail dans la décision majoritaire rendue à l'égard du projet Fort St. John. L'Office y résume l'exposé de l'avocat de Westcoast concernant les faits pertinents au chapitre de la compétence et dit juger «exacte la description générale» du réseau Westcoast (dossier d'appel, aux pages 4646 et 4647).

The decision of the Board on the Fort St. John application

19 The majority of the panel, after citing the relevant constitutional texts and the two-part test enunciated by Dickson C.J. in *Central Western Railway*, *supra*, went on to examine B.C. Gas' submission that Westcoast's gathering and processing activities "are a different kind of business and do not form part of the same undertaking" as Westcoast's unquestionably federal mainline interprovincial and international transmission facilities. They said:

In the Board's view, gas processing and gas transmission are fundamentally different activities or services. Processing is one of the operations that result in the production of residue gas, sulphur and liquids, which are then transported to markets by various means. Gathering is a transportation activity, but in the view of the Board it is related to the production process rather than the mainline transmission activity.

Westcoast's business practices reflect the different services that it offers. Customers can contract for Westcoast's transmission services separately from its gathering and processing services. Gathering, processing and mainline transmission services are tolled separately and there are distinct methodologies for deriving each toll. Westcoast's facilities are operated in a coordinated manner, but in the Board's view this is a universal feature of the natural gas industry and would occur between connected facilities regardless of ownership. Westcoast accepts residue gas from gas processing plants operated by others, which involves a similar degree of coordination and cooperation. Furthermore, producers may own gathering lines that connect with Westcoast gathering lines and the lines feeding into the Sikanni plant are all owned by producers.

Some of the plants now operated by Westcoast were previously owned and operated by others under provincial jurisdiction. Although "a change of corporate control can be significant . . . where it leads to alterations in the operation of the activity in question" (*Central Western* at 1131), there is no evidence that the transfer of ownership and control to Westcoast has made a significant difference in the overall manner of operation of these facilities.

Counsel for the Aitken Creek Group suggested that it would be difficult to separate the management of the

La décision de l'Office concernant le projet Fort St. John

19 Après avoir cité les textes constitutionnels applicables et le critère à deux volets énoncé par le juge en chef Dickson dans l'arrêt *Central Western Railway*, précité, les membres majoritaires examinent la prétention de B.C. Gas selon laquelle les activités de collecte et de traitement de Westcoast «sont un autre genre d'affaires et ne forment pas partie de la même entreprise» que les canalisations principales à caractère interprovincial et international de Westcoast qui relèvent incontestablement de la compétence fédérale. Voici un extrait de la décision majoritaire:

Selon l'Office, le traitement du gaz et le transport du gaz sont des activités ou services fondamentalement différents. Le traitement est l'une des opérations qui aboutit à la production du gaz résiduaire, du soufre et de liquides, qui sont ensuite transportés jusqu'aux marchés par divers moyens. La collecte est une activité de transport, mais selon l'Office, elle est liée au processus de production plutôt qu'au transport par la canalisation principale.

Les pratiques commerciales de Westcoast reflètent les différents services qu'elle offre. Les clients peuvent passer des contrats pour obtenir les services de transport, et des contrats distincts pour les services de collecte et de traitement. Les droits applicables aux services de collecte, de traitement et de transport par la canalisation principale sont calculés séparément et sont obtenus par des méthodes de conception distinctes. Les installations de Westcoast sont exploitées de façon coordonnée, mais selon l'Office, il s'agit là d'une caractéristique universelle de l'industrie du gaz naturel, qui surviendrait entre des installations reliées nonobstant la propriété. Westcoast accepte le gaz résiduaire des usines de traitement de gaz qui sont exploitées par d'autres compagnies, ce qui suppose un degré similaire de coordination et de coopération. En outre, les producteurs peuvent posséder des canalisations de collecte reliées aux canalisations de collecte de Westcoast, et les canalisations alimentant l'usine Sikanni appartiennent toutes à des producteurs.

Certaines des usines qui sont actuellement exploitées par Westcoast appartenaient auparavant à d'autres compagnies relevant de la compétence provinciale, qui les exploitaient. Bien qu'«[un changement quant à la personne morale qui a le contrôle puisse . . . s'avérer important lorsque cela entraîne des modifications dans l'exploitation de l'entreprise en question]» (*Central Western* à la page 1131), rien ne montre que le transfert, à Westcoast, de la propriété et du contrôle de ces installations a notablement modifié la démarche générale d'exploitation de ces installations.

L'avocat du Groupe Aitken Creek a suggéré qu'il serait difficile de séparer la gestion des fonctions de collecte, de



transportation, processing and gathering functions. However facilities owned by others tie into Westcoast's facilities and it is apparent that the entire gathering and processing infrastructure that feeds into Westcoast's mainline transmission system includes components that are separately owned and managed. There is ample authority that ownership, by itself, is not determinative of the constitutional issue: *Northern Telecom Limited v. Communication Workers of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 115 at 134; *Northern Telecom Limited v. Communications Workers of Canada*, [1983] 1 S.C.R. 733 at 757; *Alberta Government Telephones, v. C.R.T.C.*, [1989] 2 S.C.R. 225 at 263.

For these reasons, the Board is of the view that the proposed facilities would not be part of Westcoast's mainline transmission undertaking, with the exception of the proposed loop of the Aitken Creek pipeline that would connect the new Aitken Creek plant with Westcoast's main transmission line. [Appeal Book, at pages 4652-4653.]

20 The majority then went on to examine the possible impact in jurisdictional terms of the fact that some of Westcoast's gathering lines also crossed provincial borders into Alberta, Yukon and the Northwest Territories. In their view, it was not necessary to determine the extent of federal jurisdiction over such facilities since the proposed gathering and processing facilities in the Fort St. John area, the only ones with which the Board was then concerned, would "not form part of the same undertaking" (Appeal Book, at page 4653). The Board noted that the proposed facilities in the Fort St. John area would not be connected to the interprovincial gathering lines except through the mainline transmission system.

21 Having concluded that the proposed Fort St. John facilities would not be themselves federal works or undertakings, the majority went on to consider the next question, namely, whether the proposed facilities would be integral and essential to Westcoast's mainline transmission undertaking. Their reasoning and conclusion, on this point, is as follows:

The Board is of the view that the proposed gathering and processing facilities, whether considered separately or

traitement et de transport. Toutefois, des installations appartenant à d'autres compagnies sont reliées aux installations de Westcoast et il est manifeste que l'infrastructure complète de collecte et de traitement qui alimente la canalisation de transport principale de Westcoast comprend des composantes qui sont détenues et gérées de façon distincte. Un bon nombre de causes appuie la proposition selon laquelle la propriété, en soi, n'est pas déterminante de la question constitutionnelle: *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 115 à la page 134; *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*, [1983] 1 R.C.S. 733 à la page 757; *Alberta Government Telephones c. C.R.T.C.*, [1989] 2 R.C.S. 225 à la page 263.

L'Office est donc d'avis que les installations proposées ne formeraient pas partie de l'entreprise de transport par canalisation principale de Westcoast, à l'exception du doublement proposé du pipeline Aitken Creek, qui serait relié à la nouvelle usine Aitken Creek par la canalisation principale de Westcoast. [Dossier d'appel, aux pages 4652 et 4653.]

Les membres majoritaires examinent ensuite l'incidence éventuelle, sur le plan de la compétence, du fait que certaines des canalisations de collecte de Westcoast s'étendent au-delà des limites de la province en Alberta, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest. Selon eux, il n'est pas nécessaire de se prononcer sur l'étendue de la compétence fédérale à l'égard de ces installations, étant donné que les installations de collecte et de traitement projetées dans la région de Fort St. John, les seules visées alors par l'examen de l'Office, «ne formeront pas partie . . . de la même entreprise» (Dossier d'appel, à la page 4653). L'Office signale que les installations projetées dans la région de Fort St. John ne seraient pas reliées aux canalisations interprovinciales de collecte, sauf par la canalisation principale de transport.

21 Après avoir conclu que les installations projetées dans la région de Fort St. John ne constitueraient pas elles-mêmes des ouvrages ou des entreprises de compétence fédérale, les membres majoritaires se penchent sur la question suivante, à savoir si les installations projetées seront essentielles à l'entreprise de transport par canalisation principale de Westcoast. Voici leur raisonnement et leur conclusion à ce sujet:

L'Office est d'avis que les installations de collecte et de traitement proposées, qu'elles soient considérées séparé-

together with the existing gathering and processing facilities in the Fort St. John area as a single undertaking or possibly two undertakings, are not integral to Westcoast's mainline transmission undertaking in the necessary constitutional sense. Physical connection will not by itself result in federal jurisdiction: ". . . something more than physical connection and a mutually beneficial commercial relationship with a federal work or undertaking is required . . ." (*Central Western*, at 1147). The mainline transmission system is dependent at its upstream end on the gas wells and the gathering and processing infrastructure that feed into it, just as it is dependent on the facilities of local gas distribution companies at its downstream end. Of necessity, the transmission system and the upstream and downstream connecting infrastructures are operated in a coordinated manner, regardless of ownership. In the Board's view, this dependence and coordination is an inevitable feature of the natural gas industry and does not result in the connected facilities being essential and integral in the constitutional sense. [Appeal Book, at page 4654.]

22 One member of the Board dissented from the conclusion of the majority. In his view, "the entire Westcoast system is one indivisible undertaking" (Appeal Book, at page 4656). The core of his reasoning is as follows:

Westcoast's processing services are provided solely for its shippers and are essential to the transmission of gas. Processing is essential to the transmission function because engineering, safety and economic factors make it impractical to transport raw sour gas to markets. The hydrogen sulphide contained in the raw gas requires that pipe, welds and associated equipment have special metallurgical properties in order to resist corrosion, embrittlement and cracking. This adds considerably to the cost of a pipeline transporting raw gas. In addition, hydrogen sulphide is poisonous and therefore the potential consequences of a rupture of a line carrying raw gas are more serious than would be the case for a line carrying residue gas. Since Westcoast's main transmission line eventually passes through populated areas in the southern mainland, the transportation of raw sour gas would create an unacceptable risk to the public.

The raw gas also contains liquids that tend to result in the formation of semi-solid substances known as hydrates. These may result in constrictions or plugging in a pipeline. Furthermore, slugs composed of hydrates can potentially rupture a line when they encounter a restriction or a sharp bend. It is therefore necessary to remove hydrates from the major gathering lines by "pigging" the lines. It would be impractical and more hazardous to do this on

ment ou comme faisant partie des installations de collecte et de traitement actuelles dans la région de Fort St. John comme une entreprise unique ou, peut-être, deux entreprises, ne sont pas intégrales (*sic*) à l'entreprise de transport par canalisation principale de Westcoast dans le sens constitutionnel nécessaire. Le lien physique n'aboutit pas, en soi, à la compétence fédérale: « . . . il en faut davantage que l'existence d'un lien matériel et des relations commerciales mutuellement avantageuses avec un ouvrage ou une entreprise à caractère fédéral. . . » (*Central Western*, à la page 1147). Le réseau de transport par canalisation principale est dépendant, en amont, des puits de gaz et de l'infrastructure de collecte et de traitement qui l'alimentent, et, en aval, des installations de distributeurs locaux. Le réseau de transport et les infrastructures connexes, en amont et en aval, sont, par la force des choses, exploités d'une manière coordonnée, sans égard à leur appartenance. Selon l'Office, cette dépendance et cette coordination sont une caractéristique inévitable de l'industrie du gaz naturel et ne signifient pas que les installations reliées sont essentielles et intégrales (*sic*) dans le sens constitutionnel. [Dossier d'appel, à la page 4654.]

Le membre dissident de l'Office tire une conclusion différente. À son avis, « l'ensemble du réseau Westcoast est une entreprise indivisible » (Dossier d'appel, à la page 4656). Voici l'essentiel de son raisonnement:

. . . les services de traitement de Westcoast sont offerts seulement aux expéditeurs et ils sont un élément essentiel du transport du gaz, parce que des facteurs techniques, économiques et de sécurité font que le transport du gaz acide brut vers les marchés est impraticable. Le sulfure hydrogène contenu dans le gaz brut exige que les canalisations, les soudures et le matériel requis possèdent des propriétés métallurgiques spéciales pour résister à la corrosion, à la fragilisation et au fissurage. Cela ajoute considérablement au coût d'un pipeline destiné au transport du gaz brut. En outre, le sulfure d'hydrogène est toxique et les conséquences que pourrait avoir un bris d'une canalisation transportant du gaz brut sont donc plus graves que s'il s'agissait d'une canalisation acheminant du gaz résiduaire. Puisque la canalisation principale de Westcoast traverse des zones urbaines de la partie continentale sud, le transport du gaz brut acide soumettrait le public à un risque inacceptable.

Le gaz brut contient aussi des liquides qui aboutissent souvent à la formation de substances semi-solides appelées hydrates lorsque des étranglements ou des bouchons se forment dans un pipeline. En outre, des bouchons d'hydrates peuvent faire éclater une canalisation lorsqu'ils rencontrent un étranglement ou un coude serré. Les grosses canalisations de collecte doivent donc être « ramonées » pour en retirer les hydrates. S'il s'agissait d'une canalis-

22

the main transmission line.

For these reasons, it is essential that the raw gas be processed before it is introduced into the main transmission line.

The processing plants are also integrated with the gathering system. The location and design of both the plants and the gathering system are interdependent; compared to similar areas in Alberta, Westcoast's gathering system in northeastern British Columbia is more extensive so that processing can be accomplished using a small number of large scale plants. The planning of major capacity expansions invariably involves both processing and gathering capacity, as in the present application.

...

Westcoast's processing plants are essential to the transportation of gas to market; they are provided solely for the benefit of shippers on the system; they are provided by the owner of the transportation undertaking, that is, Westcoast; and, in my view, they are an integral and essential part of the system. As I indicated at the beginning, it is my view that the entire Westcoast system is a single undertaking. [Appeal Book, at pages 4657-4658.]

#### How many undertakings?

23 As indicated above, the first determination to be made in answering the constitutional question is whether the relevant facilities of Westcoast constitute one undertaking or more than one. This involves an inquiry into the actual operation of the Westcoast system as it presently exists and functions. The cases make it plain that the question is not how the enterprise might have been structured or how other people in fact operate and structure different enterprises. Thus, in *Attorney-General for Ontario v. Israel Winner*,<sup>8</sup> it was said:

No doubt the taking up and setting down of passengers journeying wholly within the province could be severed from the rest of Mr. Winner's undertaking, but so to treat the question is not to ask is there an undertaking and does it form a connexion with other countries or other provinces, but can you emasculate the actual undertaking and yet leave it the same undertaking or so divide it that part of it can be regarded as inter-provincial and the other part as provincial.

tion principale, cette opération serait impraticable et plus dangereuse.

Pour ces motifs, le gaz brut doit donc être traité avant d'être introduit dans la canalisation principale.

Les usines de traitement sont aussi intégrées dans le réseau de collecte. Le lieu et la conception des usines et du réseau de collecte sont interdépendants; par rapport à d'autres secteurs semblables en Alberta, le réseau de collecte de Westcoast dans le nord-est de la Colombie-Britannique est plus vaste, de sorte que le traitement peut être accompli à l'aide d'un petit nombre d'usines de grande taille. La planification des gros agrandissements des installations pipelinères est invariablement liée à un agrandissement des moyens de collecte et de traitement, comme c'est le cas dans la présente demande.

...

[L]es usines de traitement de Westcoast sont essentielles au transport du gaz vers le marché; elles existent seulement à l'avantage des expéditeurs du réseau; elles sont fournies par le propriétaire de l'entreprise de transport, soit Westcoast; et, à mon avis, elles forment une partie intégrale (*sic*) et essentielle du réseau. Comme je l'ai indiqué au début, je suis d'avis que l'ensemble du réseau Westcoast constitue une entreprise unique. [Dossier d'appel, aux pages 4657 et 4658.]

#### Une ou plusieurs entreprises?

23 Comme indiqué précédemment, il convient, pour trancher la question constitutionnelle, de déterminer premièrement si les installations en cause de Westcoast constituent une ou plusieurs entreprises. Il faut donc examiner l'exploitation réelle du réseau Westcoast tel qu'il existe et fonctionne actuellement. Il ressort de la jurisprudence qu'il ne s'agit pas de savoir comment l'entreprise aurait pu être structurée ou comment d'autres personnes exploitent et structurent dans les faits des entreprises différentes. Voici un extrait de l'arrêt *Attorney-General for Ontario v. Israel Winner*<sup>8</sup> en ce sens:

[TRADUCTION] Il ne fait aucun doute que l'activité consistant à faire monter puis descendre des passagers qui se déplacent uniquement dans la province pourrait être scindée du reste de l'entreprise de M. Winner. Or, ce faisant, on ne se demanderait pas s'il existe une entreprise et si elle est reliée à d'autres pays ou provinces, mais plutôt si l'on peut démembrer l'entreprise telle qu'elle existe tout en la laissant intacte ou la scinder de façon qu'une partie soit interprovinciale et l'autre provinciale.

The undertaking in question is in fact one and indivisible. It is true that it might have been carried on differently and might have been limited to activities within or without the province, but it is not, and their Lordships do not agree that the fact that it might be carried on otherwise than it is makes it or any part of it any the less an interconnecting undertaking.

Il s'agit, en l'instance, d'une entreprise unique et indivisible. Certes, on aurait pu l'exploiter de façon différente et en confiner l'activité soit dans les limites de la province, soit en dehors de celles-ci, mais ce n'est pas le cas, et leurs Seigneuries ne peuvent admettre que la possibilité qu'une entreprise puisse être exercée d'une autre façon qu'elle ne l'est, puisse modifier, en tout ou en partie, son statut d'entreprise interprovinciale ou internationale.

24 It is clear, of course, that the simple fact that it is Westcoast which carries out the various operations does not by itself make those operations into one undertaking. This was made plain in *Canadian Pacific Railway Company v. Attorney-General for British Columbia and Attorney-General for Canada*<sup>9</sup> (the *Empress Hotel* case):

Il est clair, évidemment, que le simple fait que ce soit Westcoast qui exerce les différentes activités n'emporte pas en soi l'existence d'une entreprise unique. C'est ce qui ressort de l'arrêt *Canadian Pacific Railway Company v. Attorney-General for British Columbia and Attorney-General for Canada*<sup>9</sup> (l'affaire *Empress Hotel*):

The question for decision, therefore, is, in their Lordships' view, whether the *Empress Hotel* is a part of the appellant's railway works and undertaking connecting the province of British Columbia with other provinces or is a separate undertaking. A company may be authorized to carry on, and may in fact carry on, more than one undertaking. Because a company is a railway company it does not follow that all its works must be railway works or that all its activities must relate to its railway undertaking.

[TRADUCTION] La question qui doit être tranchée, selon leurs Seigneuries, est donc de savoir si l'hôtel *Empress* fait partie des ouvrages et de l'entreprise ferroviaires de l'appelante qui relie la Colombie-Britannique à d'autres provinces ou constitue une entreprise distincte. Une société peut être autorisée à exploiter et peut, dans les faits, exploiter plus d'une entreprise. Ce n'est pas parce qu'une société est une société ferroviaire que tous ses ouvrages doivent être ferroviaires ni que toutes ses activités doivent se rapporter à son entreprise de chemin de fer.

25 By the same token, however, the fact that there may be different activities or services being carried on does not prevent them from forming part of a single undertaking: *Toronto Corporation v. Bell Telephone Company of Canada*:<sup>10</sup>

De la même manière, toutefois, le fait que différentes activités puissent être exercées ou que différents services puissent être assurés n'empêche pas de conclure à l'existence d'une entreprise unique: *Toronto Corporation v. Bell Telephone Company of Canada*<sup>10</sup>.

The undertaking authorized by the Act of 1880 was one single undertaking, though for certain purposes its business may be regarded as falling under different branches or heads. The undertaking of the Bell Telephone Company was no more a collection of separate and distinct businesses than the undertaking of a telegraph company which has a long-distance line combined with local business, or the undertaking of a railway company which may have a large suburban traffic and miles of railway communicating with distant places.

[TRADUCTION] L'entreprise dont l'exploitation a été autorisée par la loi en 1880 était une entreprise unique, même si, à certaines fins, ses activités peuvent être considérées comme appartenant à diverses catégories ou relevant de divers sujets. L'entreprise de la Bell Telephone Company n'est pas davantage un agrégat d'entreprises distinctes que ne l'est l'entreprise d'une société de télégraphie qui exploite une ligne interurbaine en plus d'exercer des activités locales ou l'entreprise d'une société ferroviaire qui peut avoir un important trafic de banlieue et être dotée de kilomètres de chemins de fer assurant la liaison avec des endroits éloignés.

26 Likewise, in the *Empress Hotel* case, *supra*, the Privy Council said, at page 144:

De même, dans l'affaire de *Empress Hotel*, précitée, le Conseil privé dit ce qui suit, à la page 144:

Their Lordships do not read the authority to carry on business "for the comfort and convenience of the travelling public" as requiring the appellant to cater

[TRADUCTION] Leurs Seigneuries ne considèrent pas que l'autorisation d'exercer des activités visant «le confort du public voyageur» exige de l'appelante qu'elle serve des

exclusively or specially for those who are travelling on its system. The appellant is free to enter into competition with other hotel keepers for general hotel business. It appears from the facts stated in the order of reference that the appellant has so interpreted its powers and that in the *Empress Hotel* it does carry on general hotel business. It may be that if the appellant chose to conduct a hotel solely or even principally for the benefit of travellers on its system, that hotel would be a part of its railway undertaking. Their Lordships do not doubt that the provision of meals and rest for travellers on the appellant's system may be a part of its railway undertaking whether that provision is made in trains or at stations, and such provision might be made in a hotel. But the *Empress Hotel* differs markedly from such a hotel. Indeed, there is little, if anything, in the facts stated to distinguish it from an independently owned hotel in a similar position. No doubt the fact that there is a large and well-managed hotel at Victoria tends to increase the traffic on the appellant's system; it may be that the appellant's railway business and hotel business help each other, but that does not prevent them from being separate businesses or undertakings.

repas exclusivement ou spécialement aux personnes qui se déplacent grâce à son réseau. Il est loisible à l'appelante de faire concurrence aux autres établissements hôteliers dans la fourniture de services hôteliers généraux. Il ressort des faits énoncés dans l'ordonnance de renvoi que l'appelante a ainsi interprété l'autorisation et qu'elle exerce des activités hôtelières générales à l'hôtel *Empress*. Dans l'hypothèse où l'appelante a choisi d'exploiter un hôtel pour le seul ou pour le principal bénéfice des voyageurs utilisant son réseau, il est possible que cet hôtel ferait partie de son entreprise de chemin de fer. Fournir repas et repos aux voyageurs empruntant son réseau peut constituer, leurs Seigneuries n'en doutent pas, une fonction de l'entreprise de l'appelante, que ces services soient offerts dans les trains ou dans les gares; ils peuvent aussi l'être dans un hôtel. Toutefois, l'hôtel *Empress* est d'un type maintenant différent. Très peu d'éléments, s'il en est, des faits énoncés permettent de le différencier d'un hôtel appartenant à un tiers dans une situation semblable. Il ne fait aucun doute que l'existence d'un grand hôtel bien tenu à Victoria contribue à l'affluence sur le réseau de l'appelante; il se peut que la composante ferroviaire et la composante hôtelière de l'appelante s'aident l'une l'autre, mais cela ne les empêche pas de constituer des activités ou des entreprises distinctes.

27 Similarly, in *The Queen in the Right of the Province of Ontario v. Board of Transport Commissioners*<sup>11</sup> (The *GO Train* case), the Court said:

In the present case, the constitutional jurisdiction depends on the character of the railway line not on the character of a particular service provided on that railway line. The fact that for some purposes the Commuter Service should be considered as a distinct service does not make it a distinct line of railway. From a physical point of view the Commuter Service trains are part of the overall operations of the line over which they run. It is clearly established that the Parliament of Canada has jurisdiction over everything that physically forms part of a railway subject to its jurisdiction.

Dans le même ordre d'idées, la Cour suprême du Canada dit ce qui suit dans l'arrêt *The Queen in the Right of the Province of Ontario v. Board of Transport Commissioners*<sup>11</sup> (l'affaire *GO Train*):

[TRADUCTION] Dans la présente affaire, la compétence constitutionnelle dépend de la nature de la ligne de chemin de fer et non de la nature d'un service en particulier qui y est offert. Le fait que, à certaines fins, le service de banlieue doive être assimilé à un service distinct n'en fait pas une ligne de chemin de fer distincte. Physiquement, les trains de banlieue font partie de l'exploitation globale de la voie sur laquelle ils circulent. Il est bien établi que le Parlement du Canada a compétence sur toute chose qui fait physiquement partie d'un chemin de fer soumis à sa compétence.

28 As we have seen, the majority of the Board were of the view that Westcoast's gathering and processing facilities were separate undertakings from mainline transmission because "gas processing and gas transmission are fundamentally different activities or services". With respect, it seems to me that this observation misses the mark; the fact that different activities are carried on or services provided cannot by itself be determinative of whether one is dealing with more than one undertaking. It is not the difference between the activities and services but the

28 Comme nous l'avons vu, l'Office a estimé, à la majorité, que les installations de collecte et de traitement de Westcoast sont des entreprises distinctes de la canalisation principale de transport parce que «le traitement du gaz et le transport du gaz sont des activités ou services fondamentalement différents». Avec égards, j'estime que l'Office fait fausse route, car le fait que différentes activités soient exercées ou que différents services soient fournis ne peut en soi être déterminant quant à savoir si on a affaire à une ou à plusieurs entreprises. Ce n'est pas la différence

inter-relationship between them, and whether or not they have a common direction and purpose which will determine whether they form part of a single undertaking. Hogg<sup>12</sup> puts it thus:

The fact that various business operations are carried on by a single proprietor does not foreclose inquiry as to whether or not those operations consist of more than one undertaking for constitutional purposes. It is the degree to which the operations are integrated in a functional or business sense that will determine whether they constitute one undertaking or not.

entre les activités et les services, mais l'interaction entre ceux-ci et le fait qu'ils relèvent ou non de la même direction et partagent ou non des objectifs communs qui permettent de déterminer s'ils font partie d'une entreprise unique. Voici ce que dit Hogg à ce sujet<sup>12</sup>:

[TRADUCTION] Qu'un propriétaire unique exerce différentes activités commerciales n'empêche pas de se demander si ses activités correspondent à plus d'une entreprise sur le plan constitutionnel. C'est la mesure dans laquelle les activités sont intégrées sur le plan fonctionnel ou commercial qui détermine si elles forment une seule entreprise ou non.

29 More importantly, the majority's view that gathering and processing are "fundamentally different activities and services" is simply stated as a conclusion and is not supported by any detailed findings of fact which would permit any reasoned analysis of whether one is dealing with a single undertaking or more than one. Fortunately, however, the order of reference contains a meticulous and very detailed statement of facts, a part of which I have already quoted. The following paragraphs of the order contain a very careful description of the gathering and processing facilities and their relationship to one another and to the mainline transmission system:

19. Raw gas which is received by Westcoast contains a mixture of hydrocarbons (primarily methane) and other substances such as hydrogen sulphide and carbon dioxide. In general, the gas is gathered by producers from their individual wells through small diameter pipelines and water is removed from the gas by the producers before it enters Westcoast's raw gas transmission pipelines. Water removal is a step in the processing of the gas for sale as residue gas and its removal assists in transportation of the gas by reducing the potential for corrosion and the formation of hydrates which can obstruct the flow of gas in the pipeline. Westcoast's raw gas transmission pipelines transport the raw gas from the producer facilities to Westcoast's gas processing plants where the gas is processed to remove hydrogen sulphide, carbon dioxide and other substances. The gas processing plants at Fort Nelson, Taylor and Pine River also include sulphur recovery facilities which are required to further process the hydrogen sulphide extracted from the raw gas during the treatment process and thereby ensure compliance with prevailing environmental requirements. In addition, because the gas in the Fort

29 Plus important encore est le fait que l'avis de la majorité selon lequel la collecte et le traitement sont «des activités ou services fondamentalement différents» est simplement énoncé comme une conclusion et n'est pas appuyé de conclusions de fait détaillées qui permettraient de trancher rationnellement la question de savoir si on est en présence d'une seule entreprise ou de plusieurs. Heureusement, toutefois, l'ordonnance de renvoi, dont j'ai déjà cité un extrait, énonce les faits de façon méticuleuse et très détaillée. Le texte suivant, tiré de l'ordonnance, décrit très précisément les installations de collecte et de traitement ainsi que leurs liens les unes avec les autres et avec la canalisation principale de transport:

19. Le gaz brut que collecte Westcoast contient un mélange d'hydrocarbures (principalement du méthane) et d'autres substances telles que l'hydrogène sulfuré et le dioxyde de carbone. En général, les producteurs collectent le gaz sortant des puits dans des pipelines de petit diamètre et en enlèvent l'eau avant de l'envoyer dans les pipelines de transport de gaz brut de Westcoast. La déshydratation du gaz est une étape du traitement d'épuration qui facilite le transport en réduisant les risques de corrosion et la formation des hydrates qui peut gêner le déplacement du gaz dans les pipelines. Les pipelines de transport du gaz brut de Westcoast transportent le gaz brut des installations des producteurs jusqu'aux usines de traitement de Westcoast où l'on épure le gaz en le débarrassant de l'hydrogène sulfuré, du dioxyde de carbone et des autres substances. Les usines Fort Nelson, Taylor et Pine River sont également équipées pour la récupération du soufre extrait du gaz brut et garantissent ainsi le respect des normes environnementales en vigueur. De plus, étant donné que le gaz de la région de ressources Fort St. John contient des liquides d'hydrocarbures, l'usine McMahon, située à Taylor (C.-B.),

St. John resource area contains hydrocarbon liquids, the McMahon Plant at Taylor, B.C. has stabilization, fractionation and delivery facilities to handle the hydrocarbon liquids (propane, butane and condensate) extracted from the raw gas during the treatment process.

20. Raw gas which contains hydrogen sulphide and carbon dioxide is called "sour" gas. The combination of hydrogen sulphide and carbon dioxide is called "acid gas" and is corrosive. In order to provide resistance to the corrosive properties of acid gas, the steel used in the manufacture of pipe and associated equipment for raw gas pipelines that transport acid gas has different metallurgical properties than that used in the manufacture of pipelines used to transport gas from which acid gas has been removed. In addition, hydrogen sulphide is toxic and presents unacceptable safety and environmental concerns. For these reasons it is necessary to remove the acid gas from the raw gas stream prior to transportation to markets. It is further necessary, for both environmental and safety reasons, to convert the hydrogen sulphide removed from the raw gas by the processing plants, to elemental sulphur so that it can be stored or delivered to the owners of the gas.
21. Raw gas is transported by pipeline in the same manner as residue gas, that is, by compression. The compressor facilities on Westcoast's raw gas pipelines operate in the same manner, and perform the same functions, as the compressor on Westcoast's residue gas pipelines.
22. The Westcoast raw gas transmission pipelines and processing facilities are part of a web of facilities in British Columbia, and extending beyond the boundaries of the province, the great bulk of which are owned by Westcoast, but some are owned by others, which result in sales gas which is transported by mainline transmission pipelines to regions of consumption inside and outside the province.
23. Residue gas is equivalent in transportation terms to naturally occurring "sweet" gas which does not contain significant quantities of hydrogen sulphide, carbon dioxide and other substances. "Sweet gas" flows to market without processing except for dehydration at or near the wellhead. Westcoast's pipeline facilities include some "sweet" gas pipelines southeast of Fort St. John.

#### Gas Flow

24. Gas delivered through Westcoast mainline transmission pipeline can flow both east to markets in Alberta or south to markets in British Columbia and

est équipée d'installations de stabilisation, de fractionnement et de livraison pour traiter les liquides (propane, butane et condensats) extraits du gaz naturel au cours du traitement.

20. Le gaz brut qui contient de l'hydrogène sulfuré et du dioxyde de carbone est appelé gaz «acide» ou «gaz corrosif». Le métal utilisé pour les canalisations dans lesquelles passe du gaz acide et pour le matériel connexe a des propriétés métallurgiques différentes du métal utilisé pour les canalisations qui servent au transport de gaz non acide. En outre, l'hydrogène sulfuré est toxique et son transport poserait un problème de sécurité et constituerait un risque inacceptable pour l'environnement. Il est donc nécessaire de débarrasser le gaz brut de ses composés acides avant de l'expédier vers les marchés. De plus, pour des raisons de sécurité et de protection de l'environnement, il est ensuite indispensable de transformer l'hydrogène sulfuré en soufre, lequel peut être stocké, puis livré aux propriétaires du gaz.
21. Le transport du gaz brut s'effectue de la même manière que celui du gaz épuré, c'est-à-dire par compression. Les installations de compression de Westcoast utilisées pour le gaz brut fonctionnent de la même manière que celles utilisées pour le gaz épuré.
22. Les canalisations de transport et les installations de traitement de gaz brut de Westcoast font partie d'un réseau d'installations situées en Colombie-Britannique et hors de la province. La plus grande partie de ces installations appartient à Westcoast. Elles permettent de transporter le gaz épuré vers les régions consommatrices à l'intérieur comme à l'extérieur de la province.
23. En termes de transport, le gaz épuré est l'équivalent du gaz non corrosif naturel, qui ne contient pas beaucoup d'hydrogène sulfuré, de dioxyde de carbone ou d'autres substances. Le gaz non corrosif est acheminé vers le marché sans traitement si ce n'est une déshydratation qui est effectuée à la tête de puits ou à proximité. Les installations pipelinières de Westcoast comprennent certaines canalisations de gaz non corrosif au sud-est de Fort St. John.

#### Circulation du gaz

24. Le gaz qui circule dans la canalisation principale de transport de Westcoast peut approvisionner aussi bien les marchés de l'Alberta à l'est que ceux de la

the United States. Notwithstanding the direction of the physical flow of gas through the pipelines gas can contractually be "transported", by displacement from any of the four major sources of gas (i.e., Fort Nelson resource area, Fort St. John resource area, Grizzly Valley resource area and Alberta) to either the NOVA pipeline facilities or to points in British Columbia and at the international boundary for export into the United States. The diagram attached as Appendix 6 shows how the "contractual" flow of gas takes place from the various resource areas into the NOVA pipeline facilities in Alberta. The two major junction points which facilitate these physical and contractual gas flows are Compressor Station No. 2 and Compressor Station No. 1.

25. Compressor Station No. 1 is located at Westcoast's McMahon Plant complex at Taylor, B.C. and is the junction point of the Fort St. John raw gas transmission pipelines, the McMahon Plant, as well as the compression for the transportation of residue gas from the McMahon Plant, the 16 inch Boundary Lake and the 26 inch Alberta Mainlines. Compressor Station No. 1 has seven individual 2,000 horsepower ("hp") reciprocating compressor units. Three units provide compression of the raw gas at the McMahon Plant and two units provide compression for the 16 inch Boundary Lake and 26 inch Alberta Mainlines. Two compressor units can be operated on either the raw gas transmission pipelines or the mainline transmission pipelines. Compressor Station No. 1 is operated and maintained by the same staff of operating personnel using common control facilities. In addition to Compressor Station No. 1, Westcoast also operates a booster station (Booster Station No. 1) which also compresses raw gas at the McMahon Plant. Booster Station No. 1 has two 3,000 hp units which are used primarily to compress raw gas delivered through the Oak, Fort St. John and Milligan Peejay raw gas transmission pipelines into the McMahon Plant.
26. Compressor Station No. 2 is located in Willow Flats, B.C. and is the junction point of the Fort Nelson Mainline, the Fort St. John Mainline and the Pine River Mainline and provides compression for the ongoing transportation of gas through Westcoast's mainline transmission pipeline. A flow diagram which shows how the flow of gas at Compressor Station No. 2 is accomplished through the compression facilities is attached as Appendix 7.

#### Sources and Destinations of Gas Transported the Westcoast Facilities

27. With the exception of minor volumes of gas sold by Westcoast under "offline" sales agreements to local

Colombie-Britannique et des États-Unis au sud. Malgré la direction matérielle qu'il prend dans les canalisations, le gaz peut être «transporté» du point de vue «contractuel» par déplacement à partir de n'importe laquelle des quatre sources principales de production (c.-à-d. les régions de Fort Nelson, Fort St. John, Grizzly Valley et l'Alberta) jusqu'aux installations pipelinaires de NOVA ou jusqu'à des points de livraison en Colombie-Britannique ou à la frontière internationale pour exportation vers les États-Unis. Le diagramme figurant à l'annexe 6 montre comment la circulation «contractuelle» du gaz se déroule entre les différentes régions de ressources et le réseau NOVA en Alberta. Les deux points de raccordement principaux qui facilitent la circulation matérielle et la circulation «contractuelle» du gaz sont les stations de compression n° 1 et n° 2.

25. La station de compression n° 1 est située à l'usine McMahon de Taylor (C.-B.). Elle est le point de raccordement entre les canalisations de transport de gaz brut Fort St. John, l'usine McMahon, et les canalisations principales Boundary Lake (16 po) et Alberta (26 po), dans lesquelles est envoyé le gaz épuré de l'usine McMahon. La station n° 1 se compose de sept compresseurs alternatifs d'une puissance individuelle de 2 000 chevaux (ch). Trois compresseurs compriment le gaz brut de l'usine McMahon, deux compresseurs compriment le gaz des canalisations principales Boundary Lake et Alberta et les deux compresseurs restants peuvent servir soit pour les canalisations de transport du gaz brut, soit pour les canalisations principales. Le fonctionnement et l'entretien de la station de compression n° 1 sont effectués par le même personnel avec l'aide des mêmes installations de contrôle. En plus de cette station, Westcoast a une station auxiliaire (station auxiliaire n° 1), équipée de deux compresseurs de 3 000 ch, qui comprime principalement le gaz brut de l'usine McMahon qui y arrive par les canalisations de transport du gaz brut Oak, Fort St. John et Milligan Peejay.
26. La station de compression n° 2 est située à Willow Flats (C.-B.). Elle est le point de raccordement des canalisations principales Fort Nelson, Fort St. John et Pine River. On y comprime le gaz qui circule constamment dans la canalisation principale de transport de Westcoast. Un diagramme, qui montre la circulation du gaz à la station de compression n° 2, figure à l'annexe 7.

#### Sources et destinations du gaz transporté par les installations de Westcoast

27. À part des petites quantités de gaz vendu par Westcoast, dans le cadre de contrats de vente hors-réseau,



distribution utilities in northeastern British Columbia, all gas which is transported through the Westcoast facilities is owned by producers, gas brokers, local distribution utilities, industrial gas users and other customers and is transported by Westcoast on behalf of such entities pursuant to service agreements. Gathering, processing, northern mainline transmission and southern mainline transmission are separate services provided by Westcoast and can be subject to separate agreements or can be provided pursuant to the terms of a single agreement.

28. Ownership of the gas may change at points such as the point at which the residue gas leaves a processing plant. One party may own the raw gas prior to processing while other parties may own the residue gas and other marketable commodities after production in a processing plant. Arrangements for the ownership of the sulphur and natural gas liquids produced in a processing plant may be different than the arrangements for the ownership of the residue gas. Residue gas can be produced in a processing plant owned by other than Westcoast and then transported on the mainline transmission pipeline of Westcoast in exactly the same manner as if the residue gas had been produced in a processing plant owned by Westcoast.
29. Residue gas received by Westcoast from Alberta sources moves through the northern mainline pipeline and the southern mainline pipeline of Westcoast but does not move through any of the gathering or processing facilities owned by Westcoast.

### Operations and Maintenance

30. For purposes of operating and maintaining its pipelines and related compressor facilities, Westcoast's mainline transmission pipeline facilities and raw gas transmission pipeline facilities are operated by the same personnel. Westcoast's pipeline operations are divided into two geographic regions, namely Southern District and Northern District. Southern District personnel operate and maintain the Southern Mainline to and including Compressor Station No. 2, as well as Compressor Station N5 on the Fort Nelson Mainline. Northern District personnel operate and maintain the Fort Nelson Mainline north of Compressor Station No. 2, the Fort Nelson raw gas transmission pipeline facilities, the Fort St. John mainline transmission pipeline, the Fort St. John raw gas transmission pipeline, the 16 inch Boundary Lake mainline transmission pipeline, the 26 inch Alberta mainline transmission pipeline, the Pine River mainline transmission pipeline and the Grizzly Valley raw gas transmission pipelines. In this regard, pipeline crews, directed by the same Westcoast management, work at

à des distributeurs locaux du nord-est de la Colombie-Britannique, tout le gaz qui est transporté grâce aux installations de Westcoast appartient à des producteurs, des courtiers, des distributeurs locaux, des usagers industriels et d'autres clients. Westcoast transporte donc ce gaz au nom de ses clients, en vertu de contrats de service. La collecte, le traitement, l'utilisation de la canalisation principale Nord ou de la canalisation principale Sud constituent des services différents de Westcoast et, en tant que tels, ils peuvent faire l'objet de contrats séparés ou peuvent être fournis dans le cadre d'un contrat unique.

28. Le gaz peut changer de mains à divers points, par ex. à la sortie de l'usine de traitement. Une partie peut posséder le gaz brut avant le traitement, tandis que d'autres parties peuvent être les propriétaires du gaz épuré et d'autres produits commercialisables extraits à l'usine de traitement. Les contrats de propriété du soufre et des liquides de gaz naturel extraits à l'usine de traitement peuvent être différents des contrats de propriété du gaz naturel épuré. Le gaz épuré peut être produit dans une usine n'appartenant pas à Westcoast et ensuite acheminé par la canalisation principale de Westcoast exactement de la même façon que s'il avait été produit dans une usine de traitement appartenant à Westcoast.
29. Le gaz épuré de sources albertaines reçu par Westcoast est transporté par les canalisations principales Nord et Sud de Westcoast, mais il ne passe pas par les installations de collecte ou de traitement de Westcoast.

### Exploitation et entretien

30. Aux fins d'exploitation et d'entretien des canalisations et des installations de compression, c'est le même personnel qui assure l'exploitation des canalisations principales et des installations de transport du gaz brut de Westcoast. Les opérations pipelinières de la compagnie se déroulent dans deux régions géographiques, les districts Sud et Nord. Le personnel du district Sud veille au fonctionnement et à l'entretien de la canalisation principale Sud jusqu'à la station de compression n° 2 inclusivement, ainsi que de la station de compression N5 située sur la canalisation principale Fort Nelson. Le personnel du district Nord veille au fonctionnement et à l'entretien de la canalisation principale Fort Nelson au nord de la station de compression n° 2, des installations de transport du gaz brut Fort Nelson, de la canalisation principale Fort St. John, de la canalisation de transport du gaz brut Fort St. John, de la canalisation de 16 po Boundary Lake, de la canalisation principale Alberta de 26 po, de la canalisation principale Pine River et de la canalisation de transport du gaz brut Grizzly Valley.

times on raw gas transmission pipelines and associated compressor facilities and at other times on mainline transmission pipelines and associated compressor facilities. Both Westcoast's mainline and raw gas pipelines are serviced by common field offices, pipe storage yards, warehouses, compression repair facilities and measurement and pipeline maintenance shops.

31. The personnel who maintain and operate pipelines or compressor facilities of Westcoast may also operate or maintain pipelines or compressor facilities owned by subsidiaries or affiliates of Westcoast which are not regulated by the Board. At times some of them may also undertake work related to the maintenance or operation of Westcoast's processing plants.
  32. The field operation of Westcoast's processing plants is carried out by Westcoast plant personnel at each plant location under the direction and supervision of management personnel located in the Vancouver office. An exception is the Aitken Creek processing plant which is operated by Unocal Canada Ltd. employees under Westcoast's direction and supervision.
  33. Management personnel located in the Vancouver offices of Westcoast also direct and supervise Westcoast personnel involved in the operation of the facilities of related companies. These facilities have not been subject to regulation by the Board.
  34. Westcoast, for the operation of its pipeline and processing facilities uses an extensive telecommunications system. "Main Haul" circuits comprise four full time party line or selective private telephone channels interconnecting all compressor and booster stations, offices, warehouse and other fixed installations throughout its facilities. In those areas where Westcoast's facilities are not within reasonable range of existing telecommunications systems, Westcoast owns and operates multi-channel point-to-point radio coverage. Westcoast also owns and operates a two-way radio system which provides mobile radio coverage along the pipeline rights-of-way and contiguous highways throughout the extent of the facilities. Two-way radio base stations are provided at all compressor stations, booster stations and gas processing plants to provide coverage to mobile radio-equipped vehicles in the local areas and to provide back-up support to telephone channels. The two-way radio system is controlled from Fort Nelson, Fort St. John, Prince George, Savona and Vancouver and is, when required, remotely connected into a continuous end-to-end communications system.
- À cet égard, ces équipes, sous la supervision des mêmes cadres de Westcoast, travaillent parfois sur les canalisations de transport du gaz brut, et les installations de compression connexes, et parfois sur les canalisations principales et les installations de compression connexes. Des bureaux locaux, des parcs de stockage des tuyaux, des entrepôts, des ateliers de réparation des appareils de compression et des ateliers de mesure et d'entretien des pipelines communs desservent les canalisations principales et les canalisations de transport du gaz brut de Westcoast.
  31. Le personnel qui veille au fonctionnement et à l'entretien des pipelines ou des installations de compression de Westcoast peut aussi travailler pour des filiales de Westcoast qui ne sont pas réglementées par l'Office. Par moments, certains employés s'occupent de l'exploitation ou de l'entretien des usines de traitement de Westcoast.
  32. Le fonctionnement local des usines de traitement de Westcoast est assuré par le personnel de chaque usine, sous la supervision des cadres à Vancouver, sauf pour ce qui est de l'usine Aitken Creek, que des employés de Unocal Canada Ltd. font tourner sous la supervision de Westcoast.
  33. Les cadres des bureaux de Vancouver dirigent et supervisent aussi le personnel de Westcoast qui participe à l'exploitation des installations de compagnies connexes. Ces installations ne sont pas réglementées par l'Office.
  34. L'exploitation des pipelines et des usines de traitement de Westcoast repose sur un vaste système de télécommunication. Les circuits principaux comprenant quatre lignes partagées à temps complet ou voies téléphoniques sélectives relient toutes les stations de compression et les stations auxiliaires, les bureaux, les entrepôts et autres installations fixes de l'ensemble du réseau. Dans les régions où les installations de Westcoast se trouvent hors de portée raisonnable des systèmes de télécommunication existants, Westcoast possède et utilise un système radio multivoies point à point. Elle possède et utilise aussi un système de radiocommunications bilatérales pour les communications avec des stations mobiles le long des emprises et sur les routes contiguës pour l'ensemble du réseau. Toutes les stations de compression, les stations auxiliaires et les usines de traitement du gaz sont munies d'une station de base de radiocommunications bilatérales permettant de communiquer avec les véhicules dotées d'équipement radio mobile dans les zones et servant de systèmes de relève pour les voies téléphoniques. Le système de radiocommunications bilatérales est commandée à partir de Fort Nelson, Fort St.

John, Prince George, Savona et Vancouver et, au besoin, il peut être relié à distance en un système de communication continue bout à bout.

35. Westcoast's Gas Control personnel in the Vancouver Gas Control centre are responsible for monitoring and controlling the flow of gas through both Westcoast's raw gas transmission pipeline facilities and mainline transmission pipeline facilities to ensure that shippers are able to deliver gas into the pipelines and receive that gas off the pipelines.
36. Gas Control personnel monitor and control pressures throughout the raw gas and mainline transmission facilities to ensure that shippers maintain a balance between gas receipts into the raw gas transmission pipelines and deliveries off the mainline transmission pipelines. Maintaining a balance between receipts and deliveries is critical to the safe and efficient operation of the pipeline facilities.
37. To monitor gas flows through the facilities, Westcoast's Gas Control uses a supervisory control and data acquisition (SCADA) system. The SCADA system provides Gas Control personnel with access to real time information on line pressures at critical locations throughout the pipelines, important operating parameters for compressor and processing plant facilities and gas quality information for gas deliveries into the pipelines. The SCADA system is also used by the Gas Control personnel to remotely start, stop and control the operation of compressor facilities both in the raw gas transmission and mainline transmission facilities. Some compressor facilities are operated manually by field personnel on instruction from Gas Control.
38. This interdependence and co-ordination is a necessary feature of the natural gas industry. The various facilities involved in the production, transportation and distribution of natural gas to the ultimate consumers are physically connected and must be operated in a coordinated manner. This dependency and coordination of facilities is true regardless of ownership. [Case Book, at pages 6-9.]
35. Le personnel du Contrôle du gaz de Westcoast au Centre de contrôle du gaz à Vancouver surveille et contrôle l'acheminement du gaz par les canalisations de transport du gaz brut et les canalisations principales de Westcoast pour assurer que les expéditeurs peuvent livrer et prendre le gaz aux canalisations.
36. Le personnel du Contrôle du gaz surveille et contrôle les pressions dans les canalisations de transport du gaz brut et des canalisations principales pour assurer que les expéditeurs maintiennent un équilibre entre les arrivages de gaz dans les canalisations de transport du gaz brut et les prises de gaz dans les canalisations principales. Pour que l'exploitation des installations pipelinieres se déroule de façon sûre et efficace, il est essentiel que les réceptions et les livraisons de gaz soient équilibrées.
37. Le Contrôle du gaz surveille les acheminements de gaz dans le réseau à l'aide d'un système d'acquisition et de contrôle des données (SCADA). Grâce au SCADA, ce personnel a accès à des renseignements en temps réel sur les pressions dans les conduites à des points critiques du réseau, à des paramètres d'exploitation importants pour les installations de compression et de traitement du gaz, ainsi qu'à des renseignements sur la qualité du gaz livré dans les pipelines. Il utilise aussi le SCADA pour démarrer, arrêter et contrôler à distance les installations de compression des canalisations de transport du gaz brut et des canalisations principales. Certaines installations de compression sont actionnées manuellement par le personnel local d'après les instructions du Contrôle du gaz.
38. Cette interdépendance et cette coordination sont une facette essentielle de l'industrie du gaz naturel. Les diverses installations de production, de transport et de distribution du gaz naturel jusqu'à livraison aux utilisateurs ultimes sont reliées matériellement et doivent fonctionner de façon coordonnée. Peu importe l'appartenance, les installations doivent toujours fonctionner de façon interdépendante et coordonnée. [Recueil, aux pages 6 à 9.]

30 I must say that I find it impossible to read this description without concluding that Westcoast is engaged in a single undertaking comprised of the business of gathering, processing and transporting natural gas. The following facts, in particular, seem to me to lead inescapably to that conclusion:

Je dois dire qu'il me semble impossible de prendre connaissance de cette description sans arriver à la conclusion que Westcoast n'exploite qu'une seule entreprise englobant les activités de collecte, de traitement et de transport du gaz naturel. Les faits suivants, plus particulièrement, semblent mener inéluctablement à cette conclusion: 30

- (1) Westcoast is a provider of services only; it does not trade or deal in the gas it transports;
- (2) Processing is required to facilitate the transportation service provided by Westcoast. In particular, processing,
- a) makes long distance transportation easier and safer from the point of view of the physical pipeline facilities themselves and,
  - b) removes components from the raw gas which would not be acceptable for transportation in populated areas from the point of view of public health and safety;
- 3) Processing is offered as a service exclusively to shippers on Westcoast's mainline transmission facilities; while some raw gas comes into some of Westcoast's processing facilities by means of gathering lines owned and operated by others, all fuel gas coming out of such processing plants is transported onwards by Westcoast;
- 4) The fuel gas which goes into Westcoast's mainline transmission facilities is, by far, the major component (over 80%) of the raw gas gathered and processed by Westcoast; the methane does not change<sup>13</sup> during processing other than to have removed from it the hydrocarbon liquids, hydrogen sulphide and other components which make transportation difficult or dangerous;
- 5) Westcoast's facilities are not only physically interconnected and interdependent, they are, in some cases, interchangeable; some compressors may be used on either the raw gas or the fuel gas sides of the processing plants and some are apparently used on both;
- 6) Fuel gas may be contractually delivered across provincial borders (by means of displacement) from all Westcoast processing plants, including those which take their raw gas supply from across provincial borders;
- (1) Westcoast n'est qu'un fournisseur de services; elle ne fait pas le commerce du gaz dont elle assure le transport;
- (2) Le traitement est nécessaire pour faciliter le transport assuré par Westcoast. Plus particulièrement,
- a) il rend le transport sur de longues distances plus facile et plus sûr pour ce qui concerne les installations pipelinières elles-mêmes et
  - b) il débarrasse le gaz brut des composés dont le transport, dans les régions habitées, serait inacceptable sur le plan de la sécurité et de la santé publiques;
- 3) Le traitement est un service offert uniquement à l'expéditeur qui a recours aux canalisations principales de transport de Westcoast; bien qu'une certaine quantité de gaz brut soit acheminée dans certaines des installations de traitement de Westcoast au moyen de canalisations de collecte possédées et exploitées par d'autres, la totalité du gaz combustible provenant de ces usines de traitement est acheminée par Westcoast;
- 4) Le gaz combustible qui est acheminé dans les canalisations principales de transport de Westcoast est de loin le principal composant (plus de 80 %) du gaz brut collecté et traité par Westcoast; le méthane n'est pas modifié<sup>13</sup> pendant le traitement, si ce n'est qu'il est débarrassé des liquides d'hydrocarbures, de l'hydrogène sulfuré et d'autres substances qui rendent son transport difficile ou périlleux;
- 5) Les installations de Westcoast sont non seulement reliées physiquement entre elles et interdépendantes, mais elles sont aussi parfois interchangeables; certains compresseurs peuvent être utilisés pour le gaz brut ou le gaz combustible dans les usines de traitement, et d'autres semblent être utilisés pour les deux;
- 6) Le gaz combustible peut être acheminé, sur une base contractuelle, à l'extérieur de la province à partir de toutes les usines de traitement de Westcoast, y compris celles qui s'approvisionnent en gaz brut au-delà des limites de la province;

7) The same personnel work on both the gathering and mainline transmission pipelines and they, together with the personnel of the processing plants, are subject to a unified central operational control and direction;

8) Westcoast is the owner of all the facilities in question.

7) Le même personnel est affecté aux installations de collecte et aux canalisations principales de transport et, tout comme le personnel des usines de traitement, il relève d'un même centre de direction et de contrôle des opérations,

8) Westcoast est propriétaire de toutes les installations en cause.

31 Where a local work or undertaking is controlled and operated by and in common with an interprovincial or international transportation undertaking of the same type it in effect becomes part of the latter. This is the effect of the decision of the Privy Council in *Luscar Collieries Ltd. v. McDonald*:<sup>14</sup>

Their Lordships agree with the opinion of Duff J. that the Mountain Park Railway and the Luscar Branch are, under the circumstances hereinbefore set forth, a part of a continuous system of railways operated together by the Canadian National Railway Company, and connecting the Province of Alberta with other Provinces of the Dominion. It is, in their view, impossible to hold as to any section of that system which does not reach the boundary of a Province that it does not connect that Province with another. If it connects with a line which itself connects with one in another Province, then it would be a link in the chain of connection, and would properly be said to connect the Province in which it is situated with other Provinces.

In the present case, having regard to the way in which the railway is operated, their Lordships are of opinion that it is in fact a railway connecting the Province of Alberta with others of the Provinces, and therefore falls within s. 92, head 10 (a), of the Act of 1867. There is a continuous connection by railway between the point of the Luscar Branch farthest from its junction with the Mountain Park Branch and parts of Canada outside the Province of Alberta. If under the agreements hereinbefore mentioned the Canadian National Railway Company should cease to operate the Luscar Branch, the question whether under such altered circumstances the railway ceases to be within s. 92, head 10 (a), may have to be determined, but that question does not now arise.

32 In my view, however, this case is even stronger than *Luscar*, for the gathering and processing facilities are not only operated and controlled by Westcoast, they are actually owned by it. In the reason-

L'ouvrage ou l'entreprise de nature locale qui est contrôlé et exploité par une entreprise interprovinciale ou internationale de transport du même genre, ou conjointement avec elle, fait partie de cette dernière. Telle est la teneur de la décision rendue par le Conseil privé dans *Luscar Collieries Ltd. v. McDonald*<sup>14</sup>:

[TRADUCTION] Leurs Seigneuries conviennent, à l'instar du juge Duff, que le chemin de fer Mountain Park et l'embranchement Luscar, vu les circonstances de l'espèce, font partie d'un même réseau continu de chemins de fer exploité par la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et qui relie la province de l'Alberta aux autres provinces canadiennes. Il est impossible, à leur avis, de dire d'une section quelconque de ce réseau qui ne s'étend pas jusqu'à la frontière de la province, qu'elle ne relie pas cette province à une autre. Si elle est reliée à une ligne qui est elle-même reliée à une ligne dans une autre province, alors elle constitue un maillon de la chaîne, et on peut dire à bon droit qu'elle relie la province dans laquelle elle est située avec d'autres provinces.

Dans la présente affaire, considérant le mode d'exploitation du chemin de fer, leurs Seigneuries sont d'avis qu'il s'agit en fait d'un chemin de fer reliant la province d'Alberta avec d'autres provinces et, par conséquent, visé par l'art. 92(10)a) de l'Acte de 1867. Il existe une liaison ferroviaire continue entre le point de l'embranchement Luscar le plus éloigné de son point de jonction avec l'embranchement Mountain Park et certaines parties du Canada situées à l'extérieur de l'Alberta. Si, en vertu des accords susmentionnés, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada devait cesser d'exploiter l'embranchement Luscar, il se peut que, dans cette nouvelle situation, la question de savoir si le chemin de fer n'est plus visé par l'art. 92(10)a) doive être décidée, mais cette question ne se pose pas maintenant.

À mon avis cependant, les faits sont encore plus clairs en l'espèce que dans *Luscar*, parce que non seulement Westcoast exploite et contrôle les installations de collecte et de traitement, mais elle en est

ing of the majority of the Board, and in the submissions of those contending for provincial jurisdiction, much is made of the undoubted fact that ownership is not, by itself, determinative of constitutional jurisdiction. That, however, is a very different thing from saying that ownership, together with its attendant control and direction, is irrelevant to the question of jurisdiction. In *Central Western Railway*, *supra*, Dickson C.J. dealt with this question in some detail, at pages 1131-1133:

A change in corporate control can be significant, however, where it leads to alterations in the operation of the activity in question. The crucial determination is not simply whether there has been a change of corporate control, but whether the work in question can properly be described, with regard to its nature of operations, as being interprovincial.

In this case, the respondents argue that since Central Western had previously been owned by CN the sale to a provincial company cannot remove it from federal jurisdiction. Moreover, in arguing that there exists a significant operational connection between Central Western and CN, they point to the fact that Central Western is connected only with CN, and note that all of the appellant's freight goes to CN for onward transport. In the same vein, the respondents argue that the various contractual arrangements between the appellants and CN add to the physical connection between the two to establish a functional integration.

The respondents' points are not without merit, yet neither are they convincing. In my view, while the factors mentioned by the respondents indicate a close commercial relationship between the two railways they do not show that CN operates Central Western. Rather, the sale of Central Western has resulted in a fundamental change in the management of the rail line. Most notably, the difference is manifested in the daily control of the business of the rail line. The distribution of the grain cars along the rail line is handled by the appellant, and CN rail cars do not travel on Central Western, nor does the federal rail company participate in the management of any of the leases connected to the property. Basically, CN exercises no control over the running of the rail line, making it difficult to view Central Western as a federal work or undertaking.

également propriétaire. Dans le raisonnement suivi par les membres majoritaires de l'Office et les observations formulées par les tenants de la compétence provinciale, on insiste beaucoup sur le fait indubitable que la propriété n'est pas, en elle-même, déterminante au chapitre de la compétence constitutionnelle. Il ne s'ensuit toutefois pas que la propriété, ainsi que le contrôle et la direction qui s'y rattachent, n'a aucune importance lorsqu'il s'agit de trancher la question de la compétence. Voici ce que dit à ce sujet, de façon plutôt détaillée, le juge en chef Dickson dans l'arrêt *Central Western Railway*, précité, aux pages 1131 à 1133:

Un changement quant à la personne morale qui a le contrôle peut néanmoins s'avérer important lorsque cela entraîne des modifications dans l'exploitation de l'entreprise en question. Ce qui est crucial, ce n'est pas simplement de déterminer si une autre personne morale en a acquis le contrôle, mais bien de se demander si l'ouvrage en question peut à bon droit être qualifié d'interprovincial, compte tenu de la nature de ses opérations.

En l'espèce, les intimés soutiennent que, comme Central Western appartenait antérieurement au CN, sa vente à une compagnie provinciale ne saurait la soustraire à la compétence fédérale. De plus, ils allèguent à l'appui de l'argument selon lequel il existe un lien opérationnel important entre Central Western et CN que la voie de Central Western ne se raccorde qu'à celle de CN, et soulignent que la totalité des marchandises transportées par l'appelante sont livrées au CN en vue de leur acheminement. Dans le même ordre d'idées, les intimés font valoir que les différents contrats subsistant entre l'appelante et CN confirment l'existence d'un lien matériel entre les deux compagnies et établissent ainsi l'intégration fonctionnelle de ces dernières.

Les points soulevés par les intimés sont certes valables, mais ils ne sont pas non plus convaincants. À mon avis, si les facteurs mentionnés par les intimés révèlent l'existence de rapports commerciaux étroits entre les deux compagnies de chemin de fer, ils n'établissent pas que la voie de Central Western est exploitée par CN. Au contraire, la vente de cette voie a entraîné un changement fondamental dans la gestion de celle-ci. Cette différence se manifeste principalement dans la gestion quotidienne des affaires reliées à la voie en question. En effet, c'est l'appelante qui s'occupe de la répartition des wagons à grain le long de la voie et les wagons de CN ne circulent pas sur le chemin de fer Central Western. De plus, la compagnie ferroviaire fédérale ne participe pas à la gestion des baux afférents aux biens-fonds. Tout compte fait, CN n'exerce aucun contrôle sur l'exploitation du chemin de fer Central Western, tant et si bien qu'on peut difficilement considérer

The respondents, however, rely on a number of cases in support of their argument on this point. One of these is *Luscar Collieries Ltd. v. McDonald*, [1927] A.C. 925 (*Luscar*), which is said to aid the contention that the appellant's ownership of Central Western does not immunize the railway from federal jurisdiction. *Luscar* concerned a short branch line railway that was situated within Alberta. The line was owned and built by a provincial coal company, Luscar Collieries, but was operated by CN and had been constructed for the purpose of future sale to CN. In these circumstances the railway was held to fall under federal jurisdiction, but in delivering the judgment of the Privy Council, Lord Warrington of Clyffe appeared to base his decision on the fact that the local railway was operated by the national company. He stated, at pp. 932-33:

It is, in their [Lords] view, impossible to hold as to any section of that system which does not reach the boundary of a Province that it does not connect that Province with another. If it connects with a line which itself connects with one in another Province, then it would be a link in the chain of connection, and would properly be said to connect the Province in which it is situated with other Provinces.

In the present case, having regard to the way in which the railway is operated, their Lordships are of opinion that it is in fact a railway connecting the Province of Alberta with others of the Provinces, and therefore falls within s. 92, head 10(a) of the Act of 1867 . . . If under the agreements hereinbefore mentioned the Canadian National Railway Company should cease to operate the Luscar Branch, the question whether under such altered circumstances the railway ceases to be within s. 92, head 10(a), may have to be determined, but that question does not now arise.

As the above quotation indicates, the Privy Council in *Luscar* viewed the operation of the line as the determinative factor. This reading of the decision was supported by the Court in *British Columbia Electric Railway, supra*, at pp. 169-70. Left open by *Luscar*, however, is the very issue before the Court on this appeal, namely, whether a transfer of ownership of the rail line could result in a change of jurisdiction. Although there is a connection between the business of the appellant and CN, the arrangement is different from that in *Luscar*. Most obviously, while the railway in *Luscar* was owned by a provincial company, it was operated in common with the federal work or undertaking. That is not the case here. CN does not operate Central Western nor does it have any future plan or expectation to take over the railway, as was the

celui-ci comme un ouvrage ou une entreprise de compétence fédérale.

Les intimés invoquent toutefois plusieurs arrêts au soutien de leur argument sur ce point. Parmi ceux-ci figure l'arrêt *Luscar Collieries Ltd. v. McDonald*, [1927] A.C. 925 (*Luscar*), qui, à ce qu'on prétend, appuie l'argument suivant lequel Central Western n'échappe pas à la compétence fédérale du simple fait qu'il appartient à l'appelante. Il s'agissait dans l'affaire *Luscar* d'un court chemin de fer secondaire situé en Alberta. Ce chemin de fer appartenait à une compagnie de charbon provinciale, Luscar Collieries, qui l'avait également construit. C'était toutefois CN qui l'exploitait et il avait été construit en vue d'une vente future au CN. Dans ces circonstances, on a jugé que le chemin de fer relevait de la compétence fédérale, mais en rendant l'arrêt du Conseil privé, lord Warrington of Clyffe a paru fonder sa conclusion sur le fait que le chemin de fer local était exploité par la compagnie nationale. Il affirme, aux pp. 932 et 933:

[TRADUCTION] Il est impossible, à leur avis [celui des lords juges], de dire d'une section quelconque de ce réseau qui ne s'étend pas jusqu'à la frontière de la province, qu'elle ne relie pas cette province à une autre. Si elle est reliée à une ligne qui est elle-même reliée à une ligne dans une autre province, alors elle constitue un maillon de la chaîne, et on peut dire à bon droit qu'elle relie la province dans laquelle elle est située avec d'autres provinces.

Dans la présente affaire, considérant le mode d'exploitation du chemin de fer, leurs Seigneuries sont d'avis qu'il s'agit en fait d'un chemin de fer reliant la province d'Alberta avec d'autres provinces et, par conséquent, visé par l'al. 92(10)a de l'Acte de 1867. . . . Si, en vertu des accords susmentionnés, la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada devait cesser d'exploiter l'embranchement Luscar, il se peut que, dans cette nouvelle situation, la question de savoir si le chemin de fer n'est plus visé par l'al. 92(10)a) doit être décidée, mais cette question ne se pose pas maintenant.

Ainsi que l'indique ce passage, le Conseil privé dans l'arrêt *Luscar* a tenu pour déterminante l'exploitation de la ligne de chemin de fer. Cette interprétation de l'arrêt a été appuyée par notre Cour dans l'arrêt *British Columbia Electric Railway*, précité, aux pp. 169 et 170. L'arrêt *Luscar* ne tranche cependant pas la question même dont nous sommes saisis en l'espèce, c'est-à-dire celle de savoir si le transfert de la propriété du chemin de fer pouvait opérer un changement de compétence. Bien qu'il y ait un lien entre l'entreprise de l'appelante et CN, il diffère de celui qui existait dans l'affaire *Luscar*. La différence la plus évidente est que le chemin de fer en cause dans l'affaire *Luscar*, quoique appartenant à une compagnie provinciale, était exploité conjointement avec l'ouvrage ou l'entreprise à caractère fédéral. Tel n'est pas

case in *Luscar*. [Emphasis in original.]

le cas en l'espèce. CN n'exploite pas Central Western et n'envisage pas d'en prendre la direction ni ne s'attend à le faire, contrairement à ce qui s'est passé dans *Luscar*. [Souligné dans l'original.]

33 *Central Western Railway*, was, of course, a case where ownership changed from a federal interprovincial railway company to a purely local company. The result in that case, namely that the change in ownership resulted in a transfer to provincial jurisdiction, is enough to explain<sup>15</sup> why gathering and processing facilities which are not owned by Westcoast have never been subject to the Board's jurisdiction. The present case does not, of course, involve a change of ownership but is analogous to the situation in *Central Western Railway* before the sale took place.

Dans l'affaire *Central Western Railway*, le chemin de fer était passé des mains d'une société interprovinciale de compétence fédérale à celles d'une société de nature purement locale. Ainsi, le changement de propriétaire a fait en sorte que l'entreprise a cessé de relever de la compétence fédérale pour être assujettie à la compétence provinciale, ce qui suffit à expliquer<sup>15</sup> pourquoi les installations de collecte et de traitement qui n'appartiennent pas à Westcoast n'ont jamais relevé de la compétence de l'Office. La présente espèce ne met certes pas en cause un transfert de propriété, mais elle présente des analogies avec les faits dans l'affaire *Central Western Railway* avant que la vente n'ait lieu.

34 This Court has had occasion to discuss the importance of ownership (always, of course, where it is accompanied by direction and control) on more than one occasion. In *Dome Petroleum Ltd. v. National Energy Board*,<sup>16</sup> Mahoney J.A., speaking for the Court, said:

Notre Cour a eu plus d'une fois l'occasion d'analyser l'importance de la propriété (assortie, bien sûr, dans tous les cas, de la direction et du contrôle). Dans l'arrêt *Dome Petroleum Ltd. c. Office national de l'énergie*<sup>16</sup>, le juge Mahoney, J.C.A., dit ce qui suit au nom de la Cour:

As I appreciate it, the undertaking of the joint venture's pipeline, Cochin, is the transportation of the products it is authorized to carry from Fort Saskatchewan to Sarnia and intermediate points. There must be means of taking product from the line if the product in it is to move; without that there can be no transportation. The Judicial Committee observed, in *Canadian Pacific Rly. v. A.G. for British Columbia*, at p. 144:

Tel que je le conçois, le pipe-line de l'entreprise en participation, le Cochin, est une entreprise ayant pour objet le transport des produits qu'elle est autorisée à acheminer de Fort Saskatchewan à Sarnia ainsi qu'aux points intermédiaires. Il faut, pour assurer le mouvement des produits qui y transitent, qu'existent des moyens de retirer ceux-ci de la canalisation; sans cela, il ne peut y avoir transport. Le Comité judiciaire a fait remarquer dans *Canadian Pacific Rly. v. A.G. for British Columbia*, à la p. 144:

"It may be that, if the appellant chose to conduct a hotel solely or even principally for the benefit of travelers on its system, that hotel would be a part of its railway undertaking. Their Lordships do not doubt that the provision of meals and rest for travellers on the appellant's system may be a part of its railway undertaking whether that provision is made in trains or at stations, and such provision might be made in a hotel. But the *Empress Hotel* differs markedly from such a hotel."

«[TRADUCTION] Dans l'hypothèse où l'appelante a choisi d'exploiter un hôtel pour le seul ou pour le principal bénéfice des voyageurs utilisant son réseau, il est possible que cet hôtel fasse partie de son entreprise de chemin de fer. Fournir repas et repos aux voyageurs empruntant son réseau peut constituer, leurs Seigneuries n'en doutent pas, une fonction de l'entreprise de l'appelante, que ces services soient offerts dans les trains ou dans les gares; ils peuvent aussi l'être dans un hôtel. Toutefois, l'hôtel *Empress* est d'un type nettement différent.»

The relationship of the storage caverns to Cochin's undertaking differs markedly from that of the *Empress Hotel* to *Canadian Pacific's* railway undertaking.

Le lien existant entre les cavités d'emmagasinage et le Cochin diffère de façon marquée de celui qui existait entre l'hôtel *Empress* et le *Canadien Pacifique*.



The terminalling facilities of a pipeline, whoever provides them and whatever the ultimate destination of shipments, are provided solely for the benefit of shippers on the line. In my opinion, when they are provided by the owner of the transportation undertaking, they are part and parcel of that undertaking. That is the case here. The joint venture's storage caverns are an integral and essential part of its Cochin system. [Emphasis added.]

Les installations du terminal d'un pipe-line sont fournies, quel qu'en soit le fournisseur, pour le seul bénéfice des expéditeurs de produits, peu importe la destination finale de ceux-ci. À mon avis, lorsqu'elles sont fournies par le propriétaire de l'entreprise de transport, elles font partie de cette entreprise. C'est le cas en l'espèce. Les cavités d'emmagasinage de l'entreprise en participation sont un élément essentiel du réseau Cochin et en font partie intégrante. [Non souligné dans l'original.]

35 Likewise, in *National Energy Board (Re)*,<sup>17</sup> the Court had to deal with a "bypass" pipeline built by a local consumer of gas to connect its operations directly to the interprovincial undertaking of Trans-Canada Pipelines Ltd. The finding was in favour of provincial jurisdiction but MacGuigan J.A. clearly implied that the result would have been different if the bypass had been built and operated by the interprovincial undertaking:

In fact, the closest parallel to the *Winner* situation in the instant reference would be an application by TCPL to build and operate the bypass pipeline as its own. Failing that situation, it seems to me that the bypass line must meet the necessary nexus test in order to establish federal jurisdiction under 92(10)(a).

De même, dans *Office national de l'énergie (Re)*<sup>17</sup>, notre Cour était appelée à se prononcer relativement à un pipeline de «dérivation» construit par un consommateur local de gaz afin de raccorder ses installations directement au réseau interprovincial de Trans-Canada Pipelines Ltd. La Cour a tranché en faveur de la compétence provinciale, mais le juge MacGuigan, J.C.A. a clairement laissé entendre que l'issue aurait été différente si le pipeline de dérivation avait été construit et exploité par le réseau interprovincial:

En fait, pour pouvoir établir une analogie convaincante entre le renvoi actuel et l'arrêt *Winner*, il faudrait que TCPL ait déposé une demande visant la construction et l'exploitation du pipeline de dérivation pour son propre compte. En l'absence d'une telle situation, j'estime que le pipeline de dérivation doit satisfaire au critère du lien nécessaire pour que la compétence fédérale se trouve établie suivant l'alinéa 92(10)a).

36 Finally, the fact that the gas transported in West-coast's interprovincial and international lines is the very same gas as over 80% of what is transported in the gathering lines, and that the processing plants simply remove those components that make transportation difficult or dangerous, makes this case analogous to, but stronger than, the situation which this Court considered in *Flamborough v. National Energy Board, Interprovincial Pipe Line Ltd. and Canada*:<sup>18</sup>

The evidence is beyond question that NGL consists of 35% propane with the balance being made up of butane and condensate. The fractionation process at Dome Petroleum's facilities is simply one of separation. It is a non-chemical process and there is no chemical change in the propane. When fractionation is completed the specification propane is nothing more than the propane which was in the stream raised to a concentration needed for market by the removal of the substances with which it was mixed. It remains the substance which Interprovincial has already

Enfin, le fait que le gaz transporté grâce aux canalisations interprovinciales et internationales de Westcoast soit à plus de 80 % le même que celui acheminé dans les installations de collecte et que les usines de traitement en retirent simplement les composés qui rendent le transport difficile ou périlleux, rend la présente affaire analogue, bien que les faits qui la sous-tendent soient plus concluants, à la situation que notre Cour a examinée dans *Flamborough c. Office national de l'énergie, Interprovincial Pipe Line Ltd. et Canada*<sup>18</sup>:

La preuve établit sans conteste que les produits liquides extraits du gaz naturel (N.G.L.) sont composés de 35 % de propane, le reste étant composé de butane et de condensat. Le procédé de fractionnement effectué aux installations de Dome Petroleum n'est qu'un procédé de séparation. Il s'agit d'un procédé non chimique et le propane ne subit aucun changement chimique. Au terme du fractionnement, le propane pur n'est ni plus ni moins que le propane qui se trouvait dans le réseau et dont on a augmenté la concentration en fonction des besoins du marché, en retirant

transported by pipeline from the prairie provinces to Sarnia and which it is entitled to transport by pipeline further east.

37 In my view, the combination of ownership, direction and control in the hands of Westcoast, together with the other factors which I have enumerated above, lead ineluctably to the conclusion that Westcoast is a single undertaking engaged in the interprovincial and international transportation of natural gas. As such, it is subject to federal jurisdiction by virtue of the combined effect of sections 91(29) and 92(10)(a).

38 The foregoing is enough to dispose of the constitutional question. There were, however, a number of matters raised in argument which should be mentioned for the sake of completeness. They are respectively the effect of section 92A of the *Constitution Act, 1867*, *supra*, the significance of the fact that some of Westcoast's gathering pipelines extend across provincial borders, and whether or not the second branch of the *Central Western Railway* test has been met. I now turn to those matters.

#### Section 92A of the *Constitution Act, 1867*

39 This text, which was added to the Constitution in the repatriation process, must be read together with the definition found in the sixth schedule. They read as follows:

92A. (1) In each province, the legislature may exclusively make laws in relation to

(a) exploration for non-renewable natural resources in the province;

(b) development, conservation and management of non-renewable natural resources and forestry resources in the province, including laws in relation to the rate of primary production therefrom; and

(c) development, conservation and management of sites and facilities in the province for the generation and production of electrical energy.

(2) In each province, the legislature may make laws in relation to the export from the province to another part of Canada of the primary production from non-renewable natural resources and forestry resources in the province

les substances avec lesquelles il était mélangé. Il demeure la substance qu'Interprovincial avait déjà transportée par pipeline depuis les provinces des Prairies jusqu'à Sarnia, et qu'elle est habilitée à acheminer par pipeline plus loin vers l'est.

À mon avis, le fait que Westcoast cumule propriété, direction et contrôle, de même que les autres facteurs dont je fais mention précédemment, mènent inéluctablement à la conclusion que Westcoast est une entreprise unique de transport interprovincial et international de gaz naturel. Elle relève donc de la compétence fédérale par le jeu des articles 91(29) et 92(10)(a). 37

Voilà qui suffit à trancher la question constitutionnelle. Il importe cependant de faire état, par souci d'exhaustivité, de certaines questions soulevées en plaidoirie. Il s'agit respectivement de l'effet de l'article 92A de la *Loi constitutionnelle de 1867*, précitée, de l'importance du fait que certaines des installations pipelinières de collecte de Westcoast s'étendent au-delà des limites de la province et de la question de savoir s'il a été satisfait au deuxième volet du critère dégagé dans l'arrêt *Central Western Railway*. J'examinerai maintenant ces questions. 38

#### L'article 92A de la *Loi constitutionnelle de 1867*

Ajouté à la *Loi constitutionnelle de 1867* lors du rapatriement de la Constitution, ce texte doit être interprété en fonction de la définition qui figure à la sixième annexe. En voici le libellé: 39

92A. (1) La législature de chaque province a compétence exclusive pour légiférer dans les domaines suivants:

a) prospection des ressources naturelles non renouvelables de la province;

b) exploitation, conservation et gestion des ressources naturelles non renouvelables et des ressources forestières de la province, y compris leur rythme de production primaire;

c) aménagement, conservation et gestion des emplacements et des installations de la province destinés à la production d'énergie électrique.

(2) La législature de chaque province a compétence pour légiférer en ce qui concerne l'exportation, hors de la province, à destination d'une autre partie du Canada, de la production primaire tirée des ressources naturelles non

and the production from facilities in the province for the generation of electrical energy, but such laws may not authorize or provide for discrimination in prices or in supplies exported to another part of Canada.

(3) Nothing in subsection (2) derogates from the authority of Parliament to enact laws in relation to the matters referred to in that subsection and, where such a law of Parliament and a law of a province conflict, the law of Parliament prevails to the extent of the conflict.

(4) In each province, the legislature may make laws in relation to the raising of money by any mode or system of taxation in respect of

(a) non-renewable natural resources and forestry resources in the province and the primary production therefrom, and

(b) sites and facilities in the province for the generation of electrical energy and the production therefrom,

whether or not such production is exported in whole or in part from the province, but such laws may not authorize or provide for taxation that differentiates between production exported to another part of Canada and production not exported from the province.

(5) The expression "primary production" has the meaning assigned by the Sixth Schedule.

(6) Nothing in subsections (1) to (5) derogates from any powers or rights that a legislature or government of a province had immediately before the coming into force of this section.

...

#### THE SIXTH SCHEDULE

##### *Primary Production from Non-Renewable Natural Resources and Forestry Resources*

1. For the purposes of section 92A of this Act,

(a) production from a non-renewable natural resource is primary production therefrom if

(i) it is in the form in which it exists upon its recovery or severance from its natural state, or

(ii) it is a product resulting from processing or refining the resource, and is not a manufactured product or a product resulting from refining crude oil, refining upgraded heavy crude oil, refining gases or liquids derived from coal or refining a synthetic equivalent of crude oil; and

renouvelables et des ressources forestières de la province, ainsi que de la production d'énergie électrique de la province, sous réserve de ne pas adopter de lois autorisant ou prévoyant des disparités de prix ou des disparités dans les exportations destinées à une autre partie du Canada.

(3) Le paragraphe (2) ne porte pas atteinte au pouvoir du Parlement de légiférer dans les domaines visés à ce paragraphe, les dispositions d'une loi du Parlement adoptée dans ces domaines l'emportant sur les dispositions incompatibles d'une loi provinciale.

(4) La législature de chaque province a compétence pour prélever des sommes d'argent par tout mode ou système de taxation:

a) des ressources naturelles non renouvelables et des ressources forestières de la province, ainsi que de la production primaire qui en est tirée;

b) des emplacements et des installations de la province destinés à la production d'énergie électrique, ainsi que de cette production même.

Cette compétence peut s'exercer indépendamment du fait que la production en cause soit ou non, en totalité ou en partie, exportée hors de la province, mais les lois adoptées dans ces domaines ne peuvent autoriser ou prévoir une taxation qui établisse une distinction entre la production exportée à destination d'une autre partie du Canada et la production non exportée hors de la province.

(5) L'expression «production primaire» a le sens qui lui est donné dans la sixième annexe.

(6) Les paragraphes (1) à (5) ne portent pas atteinte aux pouvoirs ou droits détenus par la législature ou le gouvernement d'une province lors de l'entrée en vigueur du présent article.

...

#### SIXIÈME ANNEXE

##### *Production primaire tirée des ressources naturelles non renouvelables et des ressources forestières*

1. Pour l'application de l'article 92A:

a) on entend par production primaire tirée d'une ressource naturelle non renouvelable:

(i) soit le produit qui se présente sous la même forme que lors de son extraction du milieu naturel,

(ii) soit le produit non manufacturé de la transformation, du raffinage ou de l'affinage d'une ressource, à l'exception du produit du raffinage du pétrole brut, du raffinage du pétrole brut lourd amélioré, du raffinage des gaz ou des liquides dérivés du charbon ou du raffinage d'un équivalent synthétique du pétrole brut;

(b) production from a forestry resource is primary production therefrom if it consists of sawlogs, poles, lumber, wood chips, sawdust or any other primary wood product, or wood pulp, and is not a product manufactured from wood.

b) on entend par production primaire tirée d'une ressource forestière la production constituée de billots, de poteaux, de bois d'œuvre, de copeaux, de sciure ou d'autre produit primaire du bois, ou de pâte de bois, à l'exception d'un produit manufacturé en bois

40 As was made plain by the Supreme Court of Canada in *Ontario Hydro v. Ontario (Labour Relations Board)*,<sup>19</sup> this section must be read in conjunction with the other sections of the Constitution, and the powers that it grants to the provincial legislatures are, like other provincial legislative powers, subject to the federal declaratory power under section 92(10)(c). By the same token, it would seem to me that, while any consideration of federal powers under section 92(10)(a) must bear in mind the various grants of exclusive provincial powers, including those in section 92A, the latter cannot in any sense be said to override the federal powers.

40 Comme l'énonce clairement la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Ontario Hydro c. Ontario (Commission des relations de travail)*<sup>19</sup>, cet article s'applique de pair avec les autres dispositions constitutionnelles, et les pouvoirs qu'il accorde aux législatures provinciales sont, comme tous les autres pouvoirs législatifs des provinces, subordonnés au pouvoir déclaratoire fédéral prévu à l'article 92(10)c). Aussi, même si l'examen des pouvoirs fédéraux aux termes de l'article 92(10)a) doit tenir compte des différents pouvoirs exclusifs accordés aux provinces, y compris ceux énumérés à l'article 92A, j'estime que cette dernière disposition ne saurait avoir préséance, de quelque manière, sur les pouvoirs du Parlement du Canada.

41 For present purposes, the relevant part of section 92A is in paragraph 92A(1)(b) relating to the development, conservation and management of non-renewable natural resources and the rate of primary production therefrom. Even on the most broad and generous interpretation, I cannot read this as preventing the exercise of federal jurisdiction over a transportation undertaking which receives raw gas from the producers thereof after it has been extracted from the ground, dehydrated, and transported to delivery points. Such federal jurisdiction is entirely compatible with the exercise of the provincial powers mentioned in section 92A.

41 Aux fins de la présente affaire, la partie de l'article 92A pertinente est l'alinéa 92A(1)b), lequel porte sur l'exploitation, la conservation et la gestion des ressources naturelles non renouvelables et sur leur rythme de production primaire. Même en me fondant sur l'interprétation la plus large et la plus généreuse qui soit, je ne peux conclure que cette disposition empêche l'exercice de la compétence fédérale à l'égard d'une entreprise de transport qui reçoit du gaz brut des producteurs, une fois qu'il a été extrait du sous-sol, déshydraté et acheminé aux points de livraison. Cette compétence fédérale est parfaitement compatible avec l'exercice des pouvoirs conférés aux provinces à l'article 92A.

#### Gathering lines which cross provincial borders

#### Prolongement des canalisations de collecte au-delà des limites de la province

42 It will be recalled that the majority of the Board did not consider this question because they were of the view that Westcoast's gathering facilities in the Fort St. John area would "not form part of the same undertaking" as Westcoast's gathering facilities which extended into Alberta, Yukon and the Northwest Territories.

42 On se souviendra que la majorité des membres de l'Office n'a pas examiné cette question, car elle estimait que les installations de collecte de Westcoast dans la région de Fort St. John «ne form[ai]ent pas partie de la même entreprise» que les installations de collecte de Westcoast qui se prolongeaient jusqu'en Alberta, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest.

43 With respect, I find this reasoning to be quite extraordinary. It is one thing to assert, as the Board did, that gathering and processing are different undertakings from mainline transmission. It is quite another to say that the gathering activities of Westcoast conducted in one part of British Columbia are a different undertaking from the identical activities conducted under a common management and direction by the same company in another part of British Columbia. I can find no warrant for such a view in any of the cases.

44 That being so, it is my view that even if one were to consider Westcoast's gathering operations as being a separate undertaking from its processing and mainline transmission operations (a position which, for the reasons given, I do not think is correct) that undertaking, including the operations in the Fort St. John and Grizzly Valley areas, must be regarded as interprovincial because such transportation takes place on a regular and continuous basis across provincial boundaries. Nor is the fact that only a relatively small part of Westcoast's gathering facilities extend into Yukon, the Northwest Territories and Alberta of any constitutional significance. In *Ottawa-Carleton Regional Transit Commission and Amalgamated Transit Union, Local 279 et al., Re*,<sup>20</sup> Cory J.A. (as he then was) said:

The appellant contended that since the extent of the extraprovincial operation was very small when compared to the total operation that this, in itself, should be sufficient to exempt the undertaking from the provisions of s. 92(10)(a). This contention cannot be accepted. If the extraprovincial operation is regular and continuous, as it is here, then the undertaking falls within the section.

45 Later, in the same case, Cory J.A. continued, at page 570:

There are difficulties inherent in a quantitative approach. For example, the question must always arise, where should the line be drawn in any particular case? Should the crucial ratio be 80-20, 90-10, 95-5 or 60-40? If

Avec égards, ce raisonnement me semble assez inusité. C'est une chose que d'affirmer, comme le fait l'Office, que la collecte et le traitement constituent des entreprises distinctes du transport au moyen de la canalisation principale. C'en est tout à fait une autre que d'affirmer que les activités de collecte exercées par Westcoast dans une partie de la Colombie-Britannique constituent une entreprise distincte par rapport aux mêmes activités exercées dans le cadre d'une gestion et d'une direction communes par la même société dans une autre partie de cette province. Je ne vois rien dans la jurisprudence qui puisse justifier un tel point de vue.

44 Par conséquent, je suis d'avis que même si les activités de collecte de Westcoast constituaient une entreprise distincte par rapport aux activités de traitement et de transport au moyen de la canalisation principale (un point de vue que je ne crois pas fondé, pour les motifs donnés précédemment), cette entreprise, y compris les activités exercées dans les régions de Fort St. John et de la vallée Grizzly, doit être considérée comme étant interprovinciale, car le transport s'effectue de façon régulière et ininterrompue au-delà des limites de la province. Que seulement une partie relativement infime des installations de collecte de Westcoast se prolonge au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest et en Alberta n'a non plus aucune importance sur le plan constitutionnel. Dans l'arrêt *Ottawa-Carleton Regional Transit Commission and Amalgamated Transit Union, Local 279 et al., Re*<sup>20</sup>, le juge Cory (qui était alors juge de la Cour d'appel de l'Ontario) dit ce qui suit:

[TRADUCTION] L'appelante a fait valoir que la faible étendue de l'exploitation extraprovinciale, par rapport à l'ensemble de l'exploitation, devait suffire, en soi, pour soustraire l'entreprise à l'application de l'art. 92(10)(a). On ne saurait faire droit à cette prétention. Lorsque l'exploitation extraprovinciale est régulière et ininterrompue, comme c'est le cas en l'espèce, l'entreprise est assujettie à la disposition.

45 Plus loin, dans la même décision, le juge Cory ajoute, à la page 570:

[TRADUCTION] La méthode quantitative comporte des difficultés inhérentes. Par exemple, la question se pose toujours de savoir où il convient de tracer la ligne de démarcation dans un cas en particulier. Le rapport critique

a quantitative approach is to be taken, then should a very large corporation with a small but regular extraprovincial business representing 4% of its operations be in a different category from a small concern with the same amount of extraprovincial business but, because of its smaller total operation, the extraprovincial work amounting to 50% of its total? Should the labour relations of the smaller concern be regulated by a different body than those of the larger business? In my view, the quantitative approach should not be adopted. Rather, the determination of the essential issue as to whether the undertaking connects provinces should be based upon the continuity and regularity of the connecting operation or extraprovincial business.

- 46 In my view, the Board erred on this point as well. At a minimum, all Westcoast's gathering facilities are subject to federal jurisdiction.

The second branch of the *Central Western Railway* test

- 47 Because I have concluded that Westcoast's facilities constitute a single undertaking subject to federal jurisdiction, it is not necessary for me to deal with the second branch of the *Central Western Railway* test which inquires whether an undertaking which is not itself federal becomes subject to federal jurisdiction because it is essential and integral to a core federal undertaking. In *Central Western Railway*, *supra*, Dickson C.J., quoting from his earlier decision in *Northern Telecom Ltd. v. Communications Workers of Canada*,<sup>21</sup> summarized this part of the test as follows, at page 1139:

First, one must begin with the operation which is at the core of the federal undertaking. Then the courts look at the particular subsidiary operation engaged in by the employees in question. The court must then arrive at a judgment as to the relationship of that operation to the core federal undertaking, the necessary relationship being variously characterized as "vital", "essential" or "integral".

- 48 However, where, as here, there is a finding of a single undertaking, it is not in my view necessary

doit-il correspondre à 80-20, à 90-10, à 95-5 ou à 60-40? Si l'on retient la méthode quantitative, une très grande société ayant une activité extraprovinciale minime, mais régulière, représentant 4 % de l'ensemble de ses activités devrait-elle appartenir à une autre catégorie que celle dont fait partie une petite entreprise ayant le même niveau d'activités extraprovinciales, lesquelles, en raison des dimensions moindres de l'entreprise, représentent 50 % de l'exploitation globale? Les relations de travail de l'entreprise plus modeste devraient-elles être régies par un organisme différent par rapport à celles de l'entreprise plus importante? À mon avis, il n'est pas opportun d'avoir recours à la méthode quantitative. Pour trancher la question fondamentale de savoir si l'entreprise relie des provinces, il convient plutôt de se fonder sur le caractère ininterrompu et régulier des activités de liaison ou de l'activité extraprovinciale.

- À mon avis, l'Office a également commis une erreur à cet égard. À tout le moins, la totalité des installations de collecte de Westcoast relèvent de la compétence fédérale.

Le deuxième volet du critère dégagé dans l'arrêt *Central Western Railway*

- Comme je suis arrivé à la conclusion que les installations de Westcoast ne constituent qu'une seule entreprise assujettie à la compétence fédérale, il est inutile que je me penche sur le second volet du critère dégagé dans l'arrêt *Central Western Railway* aux termes duquel il convient de se demander si une entreprise qui n'est pas en soi de caractère fédéral le devient lorsqu'elle est essentielle à une entreprise fédérale principale et qu'elle fait partie intégrante de celle-ci. Dans l'arrêt *Central Western Railway*, précité, le juge en chef Dickson, citant les propos qu'il avait tenus antérieurement dans l'arrêt *Northern Telecom Ltée c. Travailleurs en communication du Canada*<sup>21</sup>, résume comme suit cet élément du critère, à la page 1139:

Premièrement, il faut examiner l'exploitation principale de l'entreprise fédérale. On étudie ensuite l'exploitation accessoire pour laquelle les employés en question travaillent. En dernier lieu on parvient à une conclusion sur le lien entre cette exploitation et la principale entreprise fédérale, ce lien nécessaire étant indifféremment qualifié «fondamental», «essentiel» ou «vital».

- Toutefois, lorsque, comme en l'espèce, on conclut à l'existence d'une entreprise unique, il n'est pas

that every integral part of that undertaking should also be “vital” or “essential” thereto. Or, to come at the matter the other way, it is not necessary that the federal undertaking itself should be dependent upon the existence and operation of all of its parts. Those questions need only be asked in connection with the second branch of the *Central Western Railway* test.

49 An undertaking may well include activities and services which are not vital or essential to it. Those activities and services will, however, still be part of the same undertaking if they are functionally and operationally integral to it and if there is a sufficient commonality of purpose. No one would suggest that a railway could not operate if it did not run station restaurants; but since the purpose of such restaurants, namely the comfort and convenience of passengers on trains, is the same as one of the purposes of the train operations themselves, they form part of the same undertaking. By the same token, Westcoast’s processing plants, which offer a service to shippers of raw gas to enable their product to be carried on to market, are part of its transportation undertaking within the first branch of the *Central Western Railway* test.

50 It follows, in my view, that a finding that the gathering and processing facilities owned and operated by Westcoast are a part of its transportation undertaking does not necessarily establish that the gathering and processing operations carried on by others are vital or essential to the Westcoast undertaking so as to become themselves subject to federal jurisdiction. That is a question for another day and I express no opinion on it.

#### The statutory question

51 This brings me finally to the question of statutory interpretation.

52 For convenience, I reproduce the definition of “pipeline” in section 2 of the *National Energy Board Act*:

nécessaire, selon moi, que chacune des composantes de cette entreprise soit également «fondamentale» ou «essentielle» à celle-ci. Autrement dit, il n’est pas nécessaire que l’entreprise fédérale elle-même dépende de l’existence et de l’exploitation de chacune de ses composantes. Ces questions ne sont pertinentes qu’aux fins du second volet du critère dégagé dans l’arrêt *Central Western Railway*.

49 Une entreprise peut fort bien englober des activités et des services qui ne lui sont ni fondamentaux ni essentiels. Ces activités et services font néanmoins partie de la même entreprise dans la mesure où ils font partie intégrante de celle-ci sur le plan du fonctionnement et de l’exploitation et qu’il existe un objectif commun suffisant. Nul ne prétend qu’un chemin de fer ne pourrait fonctionner s’il n’exploitait pas de restaurant dans les gares, mais comme l’objectif de tels restaurants est d’assurer le confort des passagers et qu’il s’agit également de l’un des objectifs de l’exploitation d’un train comme telle, les restaurants font partie de la même entreprise. Ainsi, les usines de traitement de Westcoast, qui offrent aux expéditeurs de gaz brut un service qui permet l’acheminement de leur produit vers les marchés, font partie de son entreprise de transport aux fins du premier volet du critère de l’arrêt *Central Western Railway*.

50 Il s’ensuit, selon moi, que la conclusion selon laquelle les installations de collecte et de traitement que possède et qu’exploite Westcoast font partie de son entreprise de transport n’implique pas nécessairement que les activités de collecte et de traitement exercées par d’autres sont fondamentales ou essentielles à l’entreprise de Westcoast au point de devenir elles-mêmes assujetties à la compétence fédérale. Mais il s’agit d’une toute autre question, et je m’abstiens de me prononcer à ce sujet.

#### La question de l’interprétation législative

51 Reste donc à trancher la question de l’interprétation du terme «pipeline» défini à l’article 2 de la *Loi sur l’Office national de l’énergie*.

52 Par souci de commodité, je reprends le libellé de la définition:

2. . . .

“pipeline” means a line that is used or to be used for the transmission of oil or gas, alone or with any other commodity, and that connects a province with any other province or provinces or extends beyond the limits of a province or the offshore area as defined in section 123, and includes all branches, extensions, tanks, reservoirs, storage facilities, pumps, racks, compressors, loading facilities, interstation systems of communication by telephone, telegraph or radio and real and personal property and works connected therewith;

2. . . .

«pipeline» Canalisation servant ou destinée à servir au transport du pétrole ou du gaz, seul ou avec un autre produit, et reliant une province et une ou plusieurs autres provinces, ou s'étendant au-delà des limites d'une province ou de la zone extracôtière, au sens de l'article 123, y compris les branchements, extensions, citernes, réservoirs, installations de stockage ou de chargement, pompes, rampes de chargement, compresseurs, systèmes de communication entre stations par téléphone, télégraphe ou radio, ainsi que les ouvrages, ou autres biens immeubles ou meubles, connexes.

53 The question is to know whether this definition includes the Westcoast processing plants.

La question est donc de savoir si cette définition 53 comprend les usines de traitement de Westcoast.

54 In my view, a part of the answer lies in the findings on the constitutional question; once it is determined that Westcoast is a single undertaking, it seems to me to be much easier to view the processing plants as being an integral part of the pipelines to which they are connected on each side. Indeed, the only argument of substance put forward against such a view is that the enumeration of facilities in the second part of the definition should be read as controlling the very general words at the end.

À mon avis, les conclusions tirées sur le plan 54 constitutionnel permettent de répondre en partie à la question; une fois qu'il est établi que Westcoast constitue une entreprise unique, il me semble en effet beaucoup plus facile de considérer que les usines de traitement font partie intégrante des pipelines auxquels elles sont reliées de part et d'autre. En fait, le seul argument substantiel avancé à l'effet contraire est que l'énumération des installations dans la deuxième partie de la définition devrait circonscrire la portée des termes généraux employés à la fin.

55 I do not agree. The second part of the definition is in its terms inclusive and should not be read so as to restrict the more general words which both precede and follow it. Those words are in themselves very broad and quite adequate to cover processing plants. Furthermore, it seems to me that there is a sound constitutional reason why the processing plants should not have been included in the enumeration: such plants are ordinarily local works subject to provincial jurisdiction; they only become subject to federal jurisdiction by reason of their being part of a federal interprovincial transportation undertaking. It would be unusual for Parliament to include in the definition works which would not normally be subject to its jurisdiction and only became so by reason of factors external to the legislation.

Je ne suis pas d'accord. La deuxième partie de la 55 définition, qui revêt un caractère inclusif, ne devrait pas être interprétée comme restreignant la portée des termes plus généraux qui la précèdent et de ceux qui la suivent. Ces termes sont en soi très généraux et tout à fait aptes à englober les usines de traitement. De plus, il me semble exister une bonne raison d'ordre constitutionnel pour laquelle les usines de traitement n'auraient pas pu figurer dans l'énumération. En effet, ces usines constituent habituellement des ouvrages de nature locale soumis à la compétence provinciale. Elles ne sont assujetties à la compétence fédérale que lorsqu'elles font partie d'une entreprise fédérale de transport interprovincial. Il serait inusité que le législateur inclue dans la définition des ouvrages qui ne sont habituellement pas soumis à la compétence fédérale et qui ne le deviennent qu'en raison de facteurs étrangers à la loi.



56 In my view, the Board's jurisdiction extends to the processing plants in issue here.

Disposition

57 I would allow the appeal (Court file A-545-95), set aside the decision of the Board declining jurisdiction, and return the matter to the Board for a decision on the merits of the application.

58 In the reference (Court file A-606-95) I would answer both questions in the affirmative.

59 No special reasons having been shown, I would make no order as to costs.

60 PRATTE J.A.: I agree.

61 STONE J.A.: I agree.

J'estime que l'Office a compétence à l'égard des usines de traitement visées en l'espèce. 56

Dispositif

Je suis d'avis d'accueillir l'appel (numéro du greffe A-545-95), d'annuler la décision de l'Office déclinant toute compétence et de renvoyer l'affaire à l'Office afin qu'il se prononce sur le bien-fondé de la demande. 57

En ce qui concerne le renvoi portant le numéro du greffe A-606-95, je suis d'avis de répondre aux deux questions par l'affirmative. 58

Aucune raison spéciale n'ayant été avancée, je ne rendrais aucune ordonnance concernant les dépens. 59

LE JUGE PRATTE, J.C.A.: Je souscris à ces motifs. 60

LE JUGE STONE, J.C.A.: Je souscris à ces motifs. 61

<sup>1</sup> R.S.C., 1985, c. F-7 [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5].

<sup>2</sup> R.S.C., 1985, c. N-7.

<sup>3</sup> The table is a simplified version of information found at Appeal Book, p. 968.

<sup>4</sup> Federal jurisdiction over the proposed expansion of the mainline transmission pipeline facilities downstream of the Aitken Creek plant (as indeed over the analogous facilities downstream of the Pine River plant in the Grizzly Valley project) was not and has not been questioned at any stage of the proceedings. Those facilities are, however, a relatively minor part of both the proposed expansions.

<sup>5</sup> 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1 [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]].

<sup>6</sup> These two parties both moved to quash the reference on the grounds of alleged procedural irregularities. We dismissed those applications from the Bench on the first day of the hearing of this appeal.

<sup>7</sup> [1990] 3 S.C.R. 1112, at pp. 1124-1125.

<sup>8</sup> [1954] A.C. 541 (P.C.), *per* Lord Porter, at pp. 581-582.

<sup>9</sup> [1950] A.C. 122 (P.C.), *per* Lord Reid, at p. 143.

<sup>10</sup> [1905] A.C. 52 (P.C.), *per* Lord Macnaghten, at p. 59.

<sup>11</sup> [1968] S.C.R. 118, at p. 127.

<sup>1</sup> L.R.C. (1985), ch. F-7 [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5].

<sup>2</sup> L.R.C. (1985), ch. N-7.

<sup>3</sup> Le tableau est une version simplifiée des renseignements qui figurent à la p. 968 du dossier d'appel.

<sup>4</sup> La compétence fédérale à l'égard de l'agrandissement projeté des installations de la principale canalisation de transport en aval de l'usine Aitken Creek (tout comme sur les installations analogues en aval de l'usine Pine River dans le cadre du projet Grizzly Valley) n'était pas et n'a pas été remise en cause à une étape ou à une autre des procédures. Cependant, ces installations correspondent à une partie relativement peu importante des deux agrandissements projetés.

<sup>5</sup> 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) [mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1 [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]].

<sup>6</sup> Ces deux parties ont tenté de faire annuler le renvoi sur la base de prétendus vices de procédure. La Cour a rejeté leurs requêtes à l'audience le jour où elle a commencé à entendre le présent appel.

<sup>7</sup> [1990] 3 R.C.S. 1112, aux p. 1124 et 1125.

<sup>8</sup> [1954] A.C. 541 (P.C.), lord Porter, aux p. 581 et 582.

<sup>9</sup> [1950] A.C. 122 (P.C.), lord Reid, à la p. 143.

<sup>10</sup> [1905] A.C. 52 (P.C.), lord Macnaghten, à la p. 59.

<sup>11</sup> [1968] R.C.S. 118, à la p. 127.

<sup>12</sup> Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 3rd ed. (supplemented) (Scarborough, Ont.: Carswell, 1992), at p. 22-11.

<sup>13</sup> The hydrogen sulphide undergoes a significant change when it is converted into elemental sulphur, but this only takes place after it has been separated from the fuel gas.

<sup>14</sup> [1927] A.C. 925, *per* Lord Warrington of Clyffe, at pp. 932-933.

<sup>15</sup> If any explanation is needed; the failure to assert jurisdiction in the past is of very marginal relevance to a determination as to whether such jurisdiction exists.

<sup>16</sup> (1987), 73 N.R. 135 (F.C.A.), at pp. 139-140.

<sup>17</sup> [1988] 2 F.C. 196 (C.A.), at p. 218.

<sup>18</sup> (1984), 55 N.R. 95 (F.C.A.), *per* Mahoney J.A., at pp. 102-103.

<sup>19</sup> [1993] 3 S.C.R. 327.

<sup>20</sup> (1983), 44 O.R. (2d) 560 (C.A.), at p. 568.

<sup>21</sup> [1980] 1 S.C.R. 115 (*Northern Telecom No. 1*).

<sup>12</sup> Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 3<sup>e</sup> éd., (édition augmentée), Scarborough (Ontario): Carswell, 1992, à la p. 22-11.

<sup>13</sup> L'hydrogène sulfuré subit une modification importante lorsqu'il est transformé en soufre, ce qui n'a lieu qu'une fois qu'il est séparé du gaz combustible.

<sup>14</sup> [1927] A.C. 925, lord Warrington of Clyffe, aux p. 932 et 933.

<sup>15</sup> Si une explication est nécessaire; l'omission de l'exercer dans le passé a très peu d'importance aux fins de déterminer si la compétence existe.

<sup>16</sup> (1987), 73 N.R. 135 (C.A.F.), aux p. 139 et 140.

<sup>17</sup> [1988] 2 C.F. 196 (C.A.), à la p. 218.

<sup>18</sup> (1984), 55 N.R. 95 (C.A.F.), le juge d'appel Mahoney, aux p. 102 et 103.

<sup>19</sup> [1993] 3 R.C.S. 327.

<sup>20</sup> (1983), 44 O.R. (2d) 560 (C.A.), à la p. 568.

<sup>21</sup> [1980] 1 R.C.S. 115 (*Northern Telecom n° 1*).