

A-521-02  
2003 FCA 104

A-521-02  
2003 CAF 104

Terry Balisky, Marcia Balisky, Bev Collin Holdings Ltd., Byron Bue, Raymond Bue, Peter Eggers, Levke Eggers, Bryan Ellingson, Charles Evaskevich, Nora Evaskevich, Brian Fast, Teresa Fast, Doug Gabert, Raymond Gilkyson, Vicki Gilkyson, James Glasman, Elaine Glasman, Stirling Hanson, Laura Hanson, Roger Jones, Fern Jones, Don Liland, Linda Liland, Mario Marouelli, Jamie Marouelli, Donald Meador, Mona Middleton, Glen Haughian, Brian Moe, Janice Moe, Randy Moe, Kris Moe, Franklin Moller, Lloyd Olley, Katherine Olley, Don Pedersen, Kane Piper, Robert Richards, Ada Richards, Cornie Schmidt, Priscilla Schmidt, Albert Slater, Ken Slater, Dale Smith, Gwen Smith, Gordon Strate, Frank Thederahn, Irma Thederahn and Ed Welsh (*Appellants*)

v.

The Honourable Ralph Goodale, Minister of Natural Resources and Alliance Pipeline Ltd. (*Respondents*)

INDEXED AS: *BALISKY v. CANADA (MINISTER OF NATURAL RESOURCES) (C.A.)*

Court of Appeal, Rothstein, Evans and Malone JJ.A.—Edmonton, February 3; Ottawa, February 27, 2003.

*Energy — “Controlled area” adjacent to pipeline right-of-way — Landowners’ damages claim — Whether referable to Arbitration Committee under National Energy Board Act, Part V — S. 90 arbitration notice served on Minister who ruled claim not referable — Decision upheld on judicial review — Reversed by F.C.A. — Act, s. 112(1) describing “controlled area”, prohibiting certain construction work near pipeline without leave of National Energy Board — F.C.T.D. Judge holding s. 84 restricting matters with which Committee may deal, “controlled area” claims too remote for direct connection in s. 84 — S. 75 providing pipeline company pay compensation for all damage due to exercise of statutory powers — Either side may serve arbitration notice where unable to settle dispute — Minister’s duty: send notice on to Committee, establish Committee if none exists — Under s. 97(1), Committee has jurisdiction to decide all compensation claims in arbitration notice — Matters excluded from arbitration by s. 84(a): highway accidents, defamation, wrongful dismissal claims — Not excluding claims arising due to s. 112(1) — F.C.T.D. Judge wrong in differentiating*

Terry Balisky, Marcia Balisky, Bev Collin Holdings Ltd., Byron Bue, Raymond Bue, Peter Eggers, Levke Eggers, Bryan Ellingson, Charles Evaskevich, Nora Evaskevich, Brian Fast, Teresa Fast, Doug Gabert, Raymond Gilkyson, Vicki Gilkyson, James Glasman, Elaine Glasman, Stirling Hanson, Laura Hanson, Roger Jones, Fern Jones, Don Liland, Linda Liland, Mario Marouelli, Jamie Marouelli, Donald Meador, Mona Middleton, Glen Haughian, Brian Moe, Janice Moe, Randy Moe, Kris Moe, Franklin Moller, Lloyd Olley, Katherine Olley, Don Pedersen, Kane Piper, Robert Richards, Ada Richards, Cornie Schmidt, Priscilla Schmidt, Albert Slater, Ken Slater, Dale Smith, Gwen Smith, Gordon Strate, Frank Thederahn, Irma Thederahn et Ed Welsh (*appelants*)

c.

L’honorable Ralph Goodale, ministre des Ressources naturelles, et Alliance Pipeline Ltd. (*intimés*)

RÉPERTORIÉ: *BALISKY c. CANADA (MINISTRE DES RESSOURCES NATURELLES) (C.A.)*

Cour d’appel, juges Rothstein, Evans et Malone, J.C.A.—Edmonton, 3 février; Ottawa, 27 février 2003.

*Énergie — «Zone contrôlée» adjacente au droit de passage d’un pipeline — Demandes d’indemnité présentées par les propriétaires — Les réclamations pouvaient-elles être renvoyées à un comité d’arbitrage constitué en vertu de la Loi sur l’Office national de l’énergie, partie V? — Avis d’arbitrage selon l’art. 90 signifié au ministre, qui a décidé que les réclamations ne pouvaient être renvoyées à un comité d’arbitrage — Décision confirmée à la suite d’un contrôle judiciaire — Infirmée par la C.A.F. — L’art. 112(1) de la Loi, décrit ce qu’est une «zone contrôlée», une zone où certains travaux de construction sont interdits près du pipeline sans l’autorisation de l’Office national de l’énergie — Le juge de la Section de première instance avait estimé que l’art. 84 circonscrit les questions pouvant être soumises à un comité d’arbitrage et que les réclamations résultant de la «zone contrôlée» étaient trop éloignées pour répondre au lien direct exigé par l’art. 84 — L’art. 75 prévoit qu’une compagnie de pipeline doit payer une indemnité pour les dommages résultant de l’exercice des pouvoirs que lui confère la loi — L’une ou l’autre des parties peut signifier un avis d’arbitrage si les*

*between damages from right-of-way acquisition, statutory public safety requirements — Purpose of Part V arbitration scheme: expeditious disposition of landowners' damages claims against pipelines companies — Argument s. 112(1) not imposing severe restrictions as Board leave easily secured rejected — Leave requirement reducing land value as purchaser unwilling to run regulatory risk.*

This was an appeal from the decision, upon an application for judicial review, of a Judge of the Trial Division upholding the decision of the Minister of Natural Resources that a claim for damages to the “controlled area” adjacent to a pipeline right-of-way was inappropriate for determination by an Arbitration Committee under *National Energy Board Act*, Part V.

Respondent, Alliance Pipeline Ltd. and an American affiliate, own a natural gas pipeline extending from British Columbia to Illinois. The National Energy Board and the Governor in Council had approved the Canadian portion of this pipeline project. Most of the land was acquired by agreement, with the balance secured by right-of-entry orders granted by the Board. Appellants served upon the Minister a section 90 notice of arbitration claiming compensation for lands within the “controlled area” as well as other relief.

The issue in this appeal was one of precedential importance as it required the interpretation of Act, Part V to determine whether an Arbitration Committee may deal with compensation for damage to a “controlled area” as described in Act, subsection 112(1). That subsection prohibits certain construction activities within 30 metres of a pipeline without leave of the Board first having been obtained. The 30-metre strips on either side of a pipeline right-of-way are known as the “controlled area” and they remain in the ownership of whoever was the owner prior to the land for the right-of-way being taken. Appellants say that subsection 112(1) limits their ability to utilize power equipment to excavate for building

*parties ne parviennent pas à régler leur différend — Obligation du ministre: envoyer un avis au comité, et établir un comité si aucun n'existe — Selon l'art. 97(1), le comité a le pouvoir de régler toutes les questions d'indemnité mentionnées dans l'avis d'arbitrage — Matières exclues de l'arbitrage par l'art. 84a): accidents de la route, diffamation ou congédiement injuste — L'art. 84a) n'a pas pour effet d'exclure de l'arbitrage les demandes d'indemnité résultant de l'art. 112(1) — Le juge de la Section de première instance a eu tort de faire une distinction entre les dommages résultant de l'acquisition du droit de passage et les dommages résultant des exigences de sécurité publique imposées par la loi — Objet du régime d'arbitrage établi par la partie V: assurer le règlement rapide des réclamations de dommages-intérêts des propriétaires à l'encontre des compagnies de pipeline — Rejet de l'argument selon lequel l'art. 112(1) n'impose pas de limites sévères puisque l'autorisation de l'Office peut être facilement obtenue — L'obligation d'obtenir l'autorisation de l'Office risque de réduire la valeur des terrains car les acheteurs ne voudront pas assumer ce risque administratif.*

Il s'agissait d'un appel, par demande de contrôle judiciaire, de la décision d'un juge de la Section de première instance qui avait confirmé la décision du ministre des Ressources naturelles selon laquelle une réclamation pour préjudice subi par la «zone contrôlée» contiguë au droit de passage d'un pipeline ne pouvait être renvoyée à un comité d'arbitrage constitué en vertu de la *Loi sur l'Office national de l'Énergie*, partie V.

L'intimée, Alliance Pipeline Ltd., et sa société affiliée américaine sont les propriétaires d'un pipeline de gaz naturel allant de la Colombie-Britannique à l'Illinois. L'Office national de l'énergie et le gouverneur en conseil avaient approuvé la partie canadienne de ce pipeline. La plupart des terrains avaient été acquis de gré à gré, et les terrains restants avaient été obtenus à la faveur d'ordonnances d'accès accordées par l'Office. Les appelants ont signifié au ministre, selon l'article 90, un avis d'arbitrage dans lequel ils demandaient une indemnité pour les terrains se trouvant à l'intérieur de la «zone contrôlée», ainsi que d'autres redressements.

Le point soulevé dans cet appel allait avoir valeur de précédent car il se rapportait à l'interprétation de la Loi, partie V, c'est-à-dire à la question de savoir si un comité d'arbitrage peut statuer sur l'indemnité payable pour de présumés dommages afférents à une «zone contrôlée» décrite au paragraphe 112(1) de la Loi. Cette disposition interdit certaines activités de construction dans un périmètre de 30 mètres du pipeline si l'autorisation de l'Office n'a pas été obtenue au préalable. La bande de 30 mètres de part et d'autre du droit de passage d'un pipeline est appelée la «zone contrôlée» et elle reste la propriété de celui ou de ceux à qui elle appartenait avant que ne soit pris le droit de passage du pipeline. Les

foundations and to dig drainage ditches and dugouts to water their animals.

The Judge below interpreted Act, section 84 (which lists matters not open to arbitration) as restricting the authority of an Arbitration Committee to determining damages directly related to land acquisition or the construction, inspection, maintenance or repair of the pipeline. The Trial Division Judge was of opinion that a claim in relation to the “controlled area” was too remote to satisfy the direct connection spoken of in section 84.

*Held*, the appeal should be allowed.

The Judge’s interpretation of section 84 could not be agreed with. Section 75 provides that a pipeline company shall pay full compensation for all damage incurred due to its exercise of powers granted by the statute. Under subsections 88(1) and 90(1), where a company and a landowner have failed to reach agreement as to compensation for land acquisition or for damages resulting from company operations, either side may request the Minister to refer the dispute to arbitration. The duty of the Minister, once served with a notice of arbitration, is forthwith to serve the notice on an Arbitration Committee and, if no such Committee exists, to appoint one and serve the notice upon it. Under subsection 97(1), a Committee has jurisdiction to determine all compensation matters referred to in the notice of arbitration. Respondent’s argument was that paragraph 84(a) precludes claims arising from the effect of subsection 112(1) from referral to a Committee.

An analysis of the statutory scheme might be commenced by noting that the subject-matter of paragraph 84(a) was limited to company activities, while paragraph 90(1), by reference, incorporates land acquisition and corporate operations referred to in subsection 88(1). Since paragraph 84(a) refers only to corporate activities and limits what may be referred, its scope must be narrower than land acquisition and corporate operations. From the context in which the the word activities is used in paragraph 84(a), it would appear to refer to the actions of such persons as employees and subcontractors and to be directed at negligent acts causing damage to a landowner. What paragraph 84(a) excludes from arbitration are matters not directly related to land acquisition (surveying for example), construction and repair and would include highway traffic accidents and claims relating to defamation or wrongful

appelants disent que le paragraphe 112(1) limite leur capacité d’utiliser des équipements motorisés pour creuser des fondations d’édifices, des fossés d’irrigation ou des tranchées destinées à l’abreuvement des animaux.

Selon le juge de la Section de première instance, l’article 84 (qui énumère les sujets non susceptibles d’arbitrage) limite le pouvoir d’un comité d’arbitrage à la fixation des dommages-intérêts qui se rapportent directement soit à l’acquisition de terrains, soit à la construction, à l’inspection, à l’entretien ou à la réparation du pipeline. Le juge de la Section de première instance avait exprimé l’avis qu’une demande d’indemnité se rapportant à la «zone contrôlée» était trop éloignée pour répondre au lien direct exigé par l’article 84.

*Arrêt*: l’appel doit être accueilli.

Il a été impossible à la Section d’appel d’accepter l’interprétation de l’article 84 proposée par le juge de la Section de première instance. L’article 75 prévoit qu’une compagnie de pipeline doit indemniser pleinement tous les intéressés des dommages qu’ils ont subis en raison de l’exercice des pouvoirs conférés par la loi à la compagnie. Selon les paragraphes 88(1) et 90(1), lorsque la compagnie de pipeline et le propriétaire ne parviennent pas à s’entendre sur l’indemnité à payer pour l’acquisition d’un terrain ou pour les dommages subis par le propriétaire en raison des activités de la compagnie, l’une ou l’autre des parties peut demander au ministre de soumettre le différend à l’arbitrage. Lorsqu’un avis d’arbitrage est signifié au ministre, le ministre doit immédiatement signifier l’avis à un comité d’arbitrage et, s’il n’existe pas un tel comité, il doit en nommer un et lui signifier l’avis. Selon le paragraphe 97(1), le comité d’arbitrage a le pouvoir de régler toutes les questions d’indemnité mentionnées dans l’avis d’arbitrage. L’argument de l’intimé était que l’alinéa 84a) empêche le comité d’arbitrage d’examiner les demandes d’indemnité qui résultent des restrictions établies par le paragraphe 112(1).

Une analyse du régime législatif pourrait commencer par l’observation selon laquelle l’objet de l’alinéa 84a) se limite aux activités de la compagnie, tandis que le paragraphe 90(1) incorpore par référence deux aspects mentionnés dans le paragraphe 88(1), l’aspect de l’achat de terrains et l’aspect des activités de la compagnie. Puisque l’alinéa 84a) ne concerne que les activités de la compagnie, et puisqu’il limite les questions qui peuvent être renvoyées à un comité d’arbitrage, sa portée doit être plus étroite que l’achat de terrains et les opérations de la compagnie. D’après le contexte dans lequel le mot «activités» est employé dans l’alinéa 84a), il semblerait que ce mot s’entend des actes des employés, sous-traitants ou autres et il semblerait s’agir des actes négligents qui causent un préjudice au propriétaire du terrain. Ce que l’alinéa 84a) exclut de l’arbitrage, ce sont les questions qui ne sont pas directement

dismissal. Neither the included nor excluded activities mentioned in paragraph 84(a) have anything to do with the impact of subsection 112(1) on landowners adjacent to a pipeline right-of-way. Claims for compensation related to that subsection do not arise from activities of the company as that term is used in paragraph 84(a). Nor would paragraph 84(a) exclude from arbitration claims for damages resulting from the everyday operation of the pipeline.

The Trial Division Judge mistakenly differentiated between damages resulting from right-of-way acquisition and those arising from statutory public safety requirements. There was no suggestion that landowners were not to be compensated for the loss of their real property and for the adverse impacts of severance. Even though it is the statute that, in the public interest, places limitations on a landowner's use of land in a "controlled area", the result may be a diminution of land value. There was no reason why a landowner should be unable to have a claim arising from a loss of that nature treated in the same way as one for any other adverse effect to remaining land caused by a pipeline's presence. The Part V arbitration scheme was designed to provide a summary and expeditious procedure for the determination of damages caused to landowners by pipelines. Why should claims related to a "controlled area" be excluded from the statutory scheme? It is, of course, for the Arbitration Committee to determine, upon the evidence, whether, indeed, damages were suffered due to "controlled area" limitations.

An argument put forward by respondents was that subsection 112(1) does not impose upon landowners that severe a restriction in that it is easy to secure leave from the Board. Appellants countered by suggesting that the leave requirement could diminish land value as a potential purchaser might prefer not to have to contend with such a regulatory risk. Respondents were unable to contradict that submission.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*National Energy Board Act*, R.S.C., 1985, c. N-7, ss. 75, 84, 88(1), 90, 91, 97(1), 104, 112(1) (as am. by S.C. 1990, c. 7, s. 28).

APPEAL from the decision of a Trial Division Judge (2002 FCT 976; [2002] F.C.J. No. 1266 (QL)) that

rattachées à l'acquisition de terrains (par exemple les activités d'arpentage), à la construction et à la réparation, et ce serait notamment les accidents de la route et les réclamations pour diffamation ou congédiement injuste. Ni les activités exclues ni les activités incluses dont parle l'alinéa 84a) n'ont de rapport avec l'effet du paragraphe 112(1) sur les propriétaires de terrains contigus au droit de passage d'un pipeline. Les demandes d'indemnité résultant du paragraphe 112(1) ne découlent pas d'activités de la compagnie au sens où le mot «activités» est employé dans l'alinéa 84a). L'alinéa 84a) n'exclurait pas non plus de l'arbitrage les demandes d'indemnité résultant de l'exploitation ordinaire du pipeline.

Le juge de la Section de première instance avait fait une distinction erronée entre les dommages résultant de l'acquisition du droit de passage et les dommages résultant des exigences de sécurité publique imposées par la loi. Il n'était nulle part mentionné que les propriétaires ne seraient pas indemnisés pour la perte de leurs terrains et pour l'effet préjudiciable du démembrement de propriété. Même si c'est la loi qui, dans l'intérêt public, place une limite à l'utilisation, par un propriétaire, d'un terrain sis dans une «zone contrôlée», le résultat peut être une perte de valeur pour le propriétaire. Il n'y avait aucune raison pour laquelle un propriétaire devrait être empêché de demander réparation pour une telle perte, tout comme il pourrait demander réparation pour tout autre effet préjudiciable sur les terrains restants, par suite de la présence du pipeline. Le régime d'arbitrage prévu par la partie V a été conçu pour offrir une procédure sommaire et expéditive d'établissement des dommages subis par les propriétaires touchés par un pipeline. Pourquoi les demandes d'indemnité se rapportant à une «zone contrôlée» devraient-elles être exclues du régime législatif? Il appartient naturellement au comité d'arbitrage de dire, d'après les faits, si des dommages ont effectivement été subis en raison des limites imposées à la «zone contrôlée».

Un argument avancé par les intimés était que le paragraphe 112(1) n'impose pas aux propriétaires une limite si sérieuse, en ce sens qu'il est facile pour eux d'obtenir l'autorisation de l'Office. Les appelants ont répondu en disant que l'obligation d'obtenir l'autorisation de l'Office risquait de réduire la valeur des terrains puisque l'éventuel acheteur pourrait voir là un risque administratif qu'il ne voudra sans doute pas assumer. Les intimés n'ont pu contredire cet argument.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Loi sur l'Office national de l'énergie*, L.R.C. (1985), ch. N-7, art. 75, 84, 88(1), 90, 91, 97(1), 104, 112(1) (mod. par L.C. 1990, ch. 7, art. 28).

APPEL à l'encontre de la décision d'un juge de la Section de première instance (2002 CFPI 976; [2002]

landowners' claims related to the "controlled area" adjacent to a pipeline right-of-way could not be dealt with by an Arbitration Committee under Part V of the *National Energy Board Act*. Appeal allowed.

APPEARANCES:

*J. Darryl Carter, Q.C.* for appellants.  
*Lars H. Olthafer* for respondent Alliance Pipeline Ltd.  
*Bruce F. Hughson* for respondent Minister of Natural Resources.

SOLICITORS OF RECORD:

*Carter, Lock & Horrigan*, Grande Prairie, Alberta, for appellants.  
*Fraser Milner Casgrain LLP*, Calgary, for respondent Alliance Pipeline Ltd.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent Minister of Natural Resources.

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

ROTHSTEIN J.A.:

INTRODUCTION

[1] Under Part V of the *National Energy Board Act*, R.S.C., 1985, c. N-7, when a company having the authority to construct and operate a pipeline takes land for the use of the pipeline and compensation is not agreed upon with a person whose land is taken, either party may serve a notice of arbitration on the Minister of Natural Resources. The Minister shall then refer the matter to an Arbitration Committee for the purpose of the determination of compensation. However, if a matter referred to in the notice of arbitration is not one to which the arbitration proceedings under the Act apply, the Minister shall not refer that matter to arbitration.

[2] The issue in this appeal is whether the Minister must refer to an Arbitration Committee claims for

A.C.F. n° 1266 (QL)), selon laquelle les demandes d'indemnité faites par des propriétaires pour la «zone contrôlée» adjacente au droit de passage d'un pipeline ne pouvaient être renvoyées à un comité d'arbitrage selon la partie V de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*. Appel accueilli.

ONT COMPARU:

*J. Darryl Carter, c.r.*, pour les appelants.  
*Lars H. Olthafer* pour l'intimée Alliance Pipeline Ltd.  
*Bruce F. Hughson* pour l'intimé le ministre des Ressources naturelles.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

*Carter, Lock & Horrigan*, Grande Prairie (Alberta), pour les appelants.  
*Fraser Milner Casgrain LLP*, Calgary, pour l'intimée Alliance Pipeline Ltd.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé, le ministre des Ressources naturelles.

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

LE JUGE ROTHSTEIN, J.C.A.:

INTRODUCTION

[1] Selon la partie V de la *Loi sur l'Office national de l'énergie*, L.R.C. (1985), ch. N-7, lorsqu'une société ayant le pouvoir de construire et d'exploiter un pipeline s'empare d'un terrain pour l'utilisation du pipeline et qu'une indemnité n'est pas arrêtée avec le propriétaire du terrain, l'une ou l'autre des parties peut signifier au ministre des Ressources naturelles un avis d'arbitrage. Le ministre soumet alors l'affaire à un comité d'arbitrage pour qu'il détermine l'indemnité. Cependant, si l'affaire mentionnée dans l'avis d'arbitrage n'est pas une affaire à laquelle s'appliquent les procédures d'arbitrage prévues par la Loi, le ministre ne doit pas soumettre l'affaire à l'arbitrage.

[2] Dans le présent appel, la question est de savoir si le ministre doit renvoyer à un comité d'arbitrage les

compensation for alleged damages involving what is termed the “controlled area” adjacent to the right-of-way of the pipeline.

[3] The Minister determined that such claims by the applicants in this case did not fit within the arbitration scheme under Part V of the Act. He, therefore, refused to refer these claims to an Arbitration Committee. The appellants’ application for judicial review to the Federal Court Trial Division was dismissed [2002 FCT 976; [2002] F.C.J. No. 1266 (T.D.) (QL)]. This is an appeal from that dismissal.

#### FACTS

[4] The facts are not in dispute and I paraphrase them from the decision of the judicial review Judge. Alliance Pipeline Ltd. (Alliance) and its U.S. affiliate own and operate a natural gas pipeline extending from the northeast region of British Columbia to a point near Chicago, Illinois (the pipeline). In 1998, Alliance obtained approval from the National Energy Board and the Governor in Council to construct and operate the Canadian portion of the pipeline.

[5] Most of the land required for the right-of-way of the pipeline was acquired by agreement. In those cases in which agreement could not be reached, Alliance applied for and was granted right-of-entry orders by the National Energy Board pursuant to section 104 of the Act.

[6] Pursuant to section 90 of the Act, each of the appellants served a notice of arbitration upon the Minister which requested, among other things, compensation for the lands within the controlled area.

[7] The Minister, by letter dated January 10, 2001, advised the parties that Arbitration Committees would be appointed under the Act to consider the matters contained in the notices of arbitration, except those relating to compensation for the controlled area because he was not satisfied that they fell within the arbitration procedures under Part V of the Act.

demandes d’indemnité pour présumés dommages afférents à ce qu’il est convenu d’appeler la «zone contrôlée» adjacente au droit de passage du pipeline.

[3] Le ministre a estimé que les réclamations des demandeurs dans cette affaire ne cadraient pas avec le régime d’arbitrage prévu par la partie V de la Loi. Il a donc refusé de renvoyer les réclamations à un comité d’arbitrage. La demande de contrôle judiciaire présentée par les appelants à la Section de première instance de la Cour fédérale a été rejetée [2002 CFPI 976; [2002] A.C.F. n° 1266 (1<sup>re</sup> inst.) (QL)]. D’où le présent appel.

#### LES FAITS

[4] Les faits ne sont pas contestés et je les répéterai ici en m’inspirant du jugement de la Section de première instance. Alliance Pipeline Ltd. (Alliance) et sa société affiliée américaine sont les propriétaires et exploitants d’un pipeline de gaz naturel allant de la région nord-est de la Colombie-Britannique jusqu’à un point situé près de Chicago, Illinois (le pipeline). En 1998, Alliance était autorisée par l’Office national de l’énergie et par le gouverneur en conseil à construire et à exploiter la partie canadienne du pipeline.

[5] La plupart des terrains requis pour le droit de passage du pipeline ont été acquis de gré à gré. Dans les cas où cette forme de cession n’a pas été possible, Alliance a demandé à l’Office national de l’énergie, conformément à l’article 104 de la Loi, de rendre des ordonnances lui accordant un droit d’accès. L’Office a rendu les ordonnances demandées.

[6] En application de l’article 90 de la Loi, chacun des appelants a signifié au ministre un avis d’arbitrage dans lequel il demandait, entre autres, une indemnité pour les terrains se trouvant dans la zone contrôlée.

[7] Par lettre datée du 10 janvier 2001, le ministre avait informé les parties que des comités d’arbitrage seraient constitués en vertu de la Loi pour examiner les points soulevés dans les avis d’arbitrage, sauf les questions se rapportant à l’indemnité pour la zone contrôlée, parce qu’il n’était pas persuadé qu’elles relevaient des procédures d’arbitrage prévues par la partie V de la Loi.

[8] By order dated September 13, 2001, the application for judicial review of the Minister's decision was dismissed.

## ANALYSIS

### Standard of Review

[9] The parties are agreed that the standard of review of the Minister's decision is correctness. The issue involves the interpretation of Part V of the Act. The Act contains no privative clause and the determination of what matters may be referred to an Arbitration Committee will have precedential importance. I agree with the parties that the standard of review is correctness.

### The Controlled Area

[10] At issue is whether an Arbitration Committee appointed under Part V of the Act may deal with compensation for alleged damage involving the controlled area described in subsection 112(1) [as am. by S.C. 1990, c. 7, s. 28] of the Act. Subsection 112(1) provides:

**112. (1)** Subject to subsection (5), no person shall, unless leave is first obtained from the Board, construct a facility across, on, along or under a pipeline or excavate using power-operated equipment or explosives within thirty metres of a pipeline.

[11] The 30 metres referred to in subsection 112(1) is a 30-metre strip adjacent to either side of a pipeline right-of-way. These 30 metre strips are commonly referred to as the controlled area. The controlled area is not land taken for the pipeline right-of-way which is usually a strip about 18 metres wide. The controlled area remains in the ownership of the person or persons who owned it before the pipeline right-of-way was taken.

[12] The portion of subsection 112(1) relevant to this appeal provides that these landowners shall not excavate using power-operated equipment or explosives in the controlled area without first

[8] Par une ordonnance datée du 13 septembre 2001, la demande de contrôle judiciaire de la décision du ministre fut rejetée.

## ANALYSE

### Norme de contrôle

[9] Les parties s'entendent pour dire que la norme de contrôle de la décision du ministre est la norme de la décision correcte. La question se rapporte à l'interprétation de la partie V de la Loi. La Loi ne renferme aucune clause privative et le point de savoir quelles questions peuvent être renvoyées à un comité d'arbitrage aura valeur de précédent. Je reconnais avec les parties que la norme de contrôle est celle de la décision correcte.

### La zone contrôlée

[10] Il s'agit de savoir si un comité d'arbitrage constitué en vertu de la partie V de la Loi peut statuer sur l'indemnité payable pour de présumés dommages afférents à la zone contrôlée décrite au paragraphe 112(1) [mod. par L.C. 1990, ch. 7, art. 28] de la Loi. Voici le texte du paragraphe 112(1):

**112. (1)** Sous réserve du paragraphe (5), il est interdit, sans l'autorisation de l'Office, soit de construire une installation au-dessus, au-dessous ou le long d'un pipeline, soit de se livrer à des travaux d'excavation, avec de l'équipement motorisé ou des explosifs, dans un périmètre de trente mètres autour d'un pipeline.

[11] Les 30 mètres mentionnés dans le paragraphe 112(1) s'entendent d'une bande de 30 mètres contiguë à l'un ou l'autre des côtés du droit de passage d'un pipeline. Cette bande de 30 mètres est communément appelée la zone contrôlée. La zone contrôlée n'est pas le terrain destiné au droit de passage du pipeline, lequel est généralement une bande d'une largeur d'environ 18 mètres. La zone contrôlée reste la propriété de celui ou de ceux à qui elle appartenait avant que ne soit pris le droit de passage du pipeline.

[12] La partie du paragraphe 112(1) qui intéresse le présent appel prévoit que les propriétaires ne peuvent, sans avoir d'abord obtenu l'autorisation de l'Office, se livrer à des travaux de creusement dans la zone

obtaining approval from the Board.

[13] The type of activity that the appellants say is limited by subsection 112(1) includes their use of power-operated equipment to dig drainage ditches, foundations for a building, or dugouts for water for animals. They say that they are entitled to refer to an Arbitration Committee claims for compensation for damages arising out from limits imposed by subsection 112(1).

#### Judgments Below

[14] The judicial review Judge was of the opinion that compensation for the controlled area was not a matter that could be referred to an Arbitration Committee. She relied upon section 84 which sets out the restrictions on the matters that may be covered by negotiation and arbitration procedures in Part V. Section 84 reads:

**84.** The provisions of this Part that provide negotiation and arbitration procedures to determine compensation matters apply in respect of all damage caused by the pipeline of a company or anything carried by the pipeline but do not apply to

(a) claims against a company arising out of activities of the company unless those activities are directly related to

- (i) the acquisition of lands for a pipeline,
- (ii) the construction of the pipeline, or
- (iii) the inspection, maintenance or repair of the pipeline;

(b) claims against a company for loss of life or injury to the person; or

(c) awards of compensation or agreements respecting compensation made or entered into prior to March 1, 1983.

[15] At paragraph 19 of her reasons, the judicial review Judge found that paragraph 84(a) restricted the role of an Arbitration Committee to determining damages that were directly related to either the acquisition of land, or the construction, inspection, maintenance or repair of the pipeline. Because the

contrôlée, en utilisant des équipements motorisés ou des explosifs.

[13] Les activités qui, selon les appelants, leur sont interdites par le paragraphe 112(1) comprennent l'utilisation d'équipements motorisés pour creuser des fossés d'irrigation, des fondations d'édifices ou des tranchées destinées à l'abreuvement des animaux. Ils disent qu'ils sont fondés à renvoyer à un comité d'arbitrage les demandes d'indemnité pour dommages découlant des limites imposées par le paragraphe 112(1).

#### Le jugement de la Section de première instance et la décision du ministre

[14] Le juge de la Section de première instance a exprimé l'avis que l'indemnité visant la zone contrôlée n'était pas une question susceptible d'être renvoyée à un comité d'arbitrage. Elle s'est fondée sur l'article 84, qui circonscrit les questions pouvant être soumises à des procédures de négociation et d'arbitrage selon la partie V. Voici le texte de l'article 84:

**84.** Les procédures de négociation et d'arbitrage prévues par la présente partie pour le règlement des questions d'indemnité s'appliquent en matière de dommages causés par un pipeline ou ce qu'il transporte, mais ne s'appliquent pas:

a) aux demandes relatives aux activités de la compagnie qui ne sont pas directement rattachées à l'une ou l'autre des opérations suivantes:

- (i) acquisition de terrains pour la construction d'un pipeline,
- (ii) construction de celui-ci,
- (iii) inspection, entretien ou réparation de celui-ci;

b) aux demandes dirigées contre la compagnie pour dommages à la personne ou décès;

c) aux décisions et aux accords d'indemnisation intervenus avant le 1<sup>er</sup> mars 1983.

[15] Au paragraphe 19 de ses motifs, le juge de la Section de première instance a estimé que, selon l'alinéa 84a), le comité d'arbitrage devait se limiter à fixer les dommages-intérêts qui se rapportaient directement soit à l'acquisition de terrains, soit à la construction, à l'inspection, à l'entretien ou à la réparation du pipeline.

controlled area is established by reason of subsection 112(1), it was not, in her view, related in any direct manner to the company's acquisition of the pipeline right-of-way itself.

[16] At paragraphs 23 and 25 of her reasons she stated:

In light of these definitions, the use of the word directly in section 84 of the Act will require the immediate participation of the pipeline company. As pointed out by the respondent Alliance, the "controlled area" established pursuant to section 112 of the Act is not related in any direct manner to the acquisition of the pipeline right-of-way itself. It is a statutory public safety requirement imposed on land owners by Parliament through the Act.

...

In my opinion, the claim for compensation for acquisition of lands by Alliance in relation to the "controlled area" is too remote to satisfy the direct connection prescribed by section 84 of the Act.

[17] The Minister had come to the same conclusion. In his decision finding that compensation for the controlled area did not fit within the statutory scheme, he stated that he was not satisfied that such compensation was "directly related to the compensation for damages caused by a pipeline company when constructing, maintaining or repairing the pipeline". Although he did not refer to paragraph 84(a) expressly, his reference to "directly related" strongly suggests that he was referring to the wording of that paragraph in coming to his conclusion.

#### The Statutory Scheme

[18] With respect, I am unable to agree with the interpretation given to section 84 by the Minister and the judicial review Judge.

[19] Section 75 provides that a company shall make full compensation for all damage sustained by reason of the exercise by the company of the powers granted to it under the Act. Section 75 provides:

75. A company shall, in the exercise of the powers granted by this Act or a Special Act, do as little damage as possible,

Puisque la zone contrôlée est établie en application du paragraphe 112(1), elle n'était pas, à son avis, rattachée directement à l'acquisition, par la compagnie, du droit de passage proprement dit du pipeline.

[16] Aux paragraphes 23 et 25 de ses motifs, elle s'est exprimée ainsi:

Eu égard à ces définitions, l'emploi du mot «directement», à l'article 84 de la Loi, évoque la participation immédiate de la compagnie de pipeline. Comme l'a fait observer la défenderesse Alliance, la «zone contrôlée» établie conformément à l'article 112 de la Loi n'est pas directement rattachée à l'acquisition de la servitude elle-même constituée par le pipeline. Il s'agit d'une condition touchant la sécurité publique qui est imposée aux propriétaires par le législateur fédéral.

[...]

À mon avis, la demande d'indemnité pour l'acquisition par Alliance de terrains devant constituer la «zone contrôlée» est trop éloignée pour répondre au lien direct exigé par l'article 84 de la Loi.

[17] Le ministre était arrivé à la même conclusion. Estimant que l'indemnité relative à la zone contrôlée ne cadrait pas avec le régime législatif, il avait déclaré qu'il n'était pas convaincu qu'une telle indemnité fût [TRADUCTION] «directement rattachée à l'indemnité pour dommages causés par une compagnie de pipeline à l'occasion de la construction, de l'entretien ou de la réparation du pipeline». Il ne s'est pas expressément référé à l'alinéa 84a), mais les mots «directement rattachée» permettent de croire qu'en arrivant à sa conclusion, il avait à l'esprit le texte de cet alinéa.

#### Le régime législatif

[18] Malheureusement, il m'est impossible de souscrire à l'interprétation que donnent de l'article 84 le ministre et le juge de la Section de première instance.

[19] L'article 75 prévoit qu'une compagnie doit indemniser pleinement tous les intéressés des dommages qu'ils ont subis en raison de l'exercice par la compagnie des pouvoirs que lui confère la Loi. Voici le texte de l'article 75:

75. Dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par la présente loi ou une loi spéciale, la compagnie doit veiller à

and shall make full compensation in the manner provided in this Act and in a Special Act, to all persons interested, for all damage sustained by them by reason of the exercise of those powers.

[20] When a pipeline company and a landowner have not agreed upon compensation for the acquisition of land for a pipeline or for damages suffered by the landowner as a result of the operations of the pipeline company, either party may request the Minister to refer the matter to negotiation and/or arbitration. Subsections 88(1) and 90(1) provide:

**88. (1)** Where a company and an owner of lands have not agreed on the amount of compensation payable under this Act for the acquisition of lands or for damages suffered as a result of the operations of the company or on any issue related to that compensation, the company or the owner may serve notice of negotiation on the other of them and on the Minister requesting that the matter be negotiated under subsection (3).

...

**90. (1)** Where a company or an owner of lands wishes to dispense with negotiation proceedings under this Part or where negotiation proceedings conducted under this Part do not result in settlement of any compensation matter referred to in subsection 88(1), the company or the owner may serve notice of arbitration on the other of them and on the Minister requesting that the matter be determined by arbitration.

[21] Where the Minister is served with a notice of arbitration, he shall forthwith refer the matter to an Arbitration Committee. Subsection 91(1) provides:

**91. (1)** Where the Minister is served with a notice of arbitration under this Part, the Minister shall,

(a) if an Arbitration Committee exists to deal with the matter referred to in the notice, forthwith serve the notice on that Committee; or

(b) if no Arbitration Committee exists to deal with the matter, forthwith appoint an Arbitration Committee and serve the notice on that Committee.

[22] Subsection 97(1) of the Act confers on an Arbitration Committee the jurisdiction to determine all compensation matters referred to in a notice of

causer le moins de dommages possibles et, selon les modalités prévues à la présente loi et à une loi spéciale, indemniser pleinement tous les intéressés des dommages qu'ils ont subis en raison de l'exercice de ces pouvoirs.

[20] Lorsque la compagnie de pipeline et le propriétaire ne s'entendent pas sur l'indemnité à payer pour l'acquisition d'un terrain en vue de la construction d'un pipeline, ou pour les dommages subis par le propriétaire en raison des activités de la compagnie, l'une ou l'autre des parties peut demander au ministre de soumettre la question à la négociation et/ou à l'arbitrage. Les paragraphes 88(1) et 90(1) sont ainsi rédigés:

**88. (1)** À défaut d'entente entre la compagnie et le propriétaire sur toute question touchant l'indemnité, notamment son montant, à payer en vertu de la présente loi pour l'achat de terrains ou pour les dommages causés par les activités de la compagnie, la compagnie ou le propriétaire peut signifier à l'autre partie et au ministre un avis demandant que la question fasse l'objet de la négociation prévue au paragraphe (3).

[...]

**90. (1)** Pour passer outre à la procédure de négociation ou en cas d'échec de celle-ci sur toute question visée au paragraphe 88(1), la compagnie ou le propriétaire peut signifier à l'autre partie et au ministre un avis d'arbitrage.

[21] Lorsqu'un avis d'arbitrage est signifié au ministre, le ministre doit immédiatement renvoyer l'affaire à un comité d'arbitrage. Voici le texte du paragraphe 91(1):

**91. (1)** Dès qu'un avis d'arbitrage lui est signifié, le ministre:

a) si un comité d'arbitrage a déjà été constitué pour régler la question mentionnée dans l'avis, signifie à celui-ci l'avis d'arbitrage;

b) dans le cas contraire, nomme un comité d'arbitrage et signifie l'avis à celui-ci.

[22] Le paragraphe 97(1) de la Loi donne au comité d'arbitrage le pouvoir de régler toutes les questions d'indemnité mentionnées dans l'avis d'arbitrage.

arbitration. In determining compensation matters, the Arbitration Committee shall consider a number of listed factors where they are applicable, as well as such other factors as it considers proper in the circumstances. Subsection 97(1) provides:

97. (1) An Arbitration Committee shall determine all compensation matters referred to in a notice of arbitration served on it and in doing so shall consider the following factors where applicable:

- (a) the market value of the lands taken by the company;
- (b) where annual or periodic payments are being made pursuant to an agreement or an arbitration decision, changes in the market value referred to in paragraph (a) since the agreement or decision or since the last review and adjustment of those payments, as the case may be;
- (c) the loss of use to the owner of the lands taken by the company;
- (d) the adverse effect of the taking of the lands by the company on the remaining lands of an owner;
- (e) the nuisance, inconvenience and noise that may reasonably be expected to be caused by or arise from or in connection with the operations of the company;
- (f) the damage to lands in the area of the lands taken by the company that might reasonably be expected to be caused by the operations of the company;
- (g) loss of or damage to livestock or other personal property affected by the operations of the company;
- (h) any special difficulties in relocation of an owner or his property; and
- (i) such other factors as the Committee considers proper in the circumstances.

[23] While the jurisdiction conferred by subsection 97(1) on an Arbitration Committee to determine compensation matters is broad, it is not unlimited. Subsection 91(2) provides that the Minister shall not refer certain matters to an Arbitration Committee. Subsection 91(2) provides:

91. . . .

(2) The Minister shall not take any action under subsection (1) where the Minister is satisfied that the matter referred to in a notice of arbitration served on the Minister is a matter

- (a) solely related to the amount of compensation that has been previously awarded by an Arbitration Committee and

Lorsqu'il examine les questions d'indemnité, le comité d'arbitrage doit tenir compte, le cas échéant, de plusieurs éléments énumérés, ainsi que des autres éléments dont il estime devoir tenir compte en l'espèce. Le paragraphe 97(1) est ainsi rédigé:

97. (1) Le comité d'arbitrage doit régler les questions d'indemnité mentionnées dans l'avis qui lui a été signifié, et tenir compte, le cas échéant, des éléments suivants:

- a) la valeur marchande des terrains pris par la compagnie;
- b) dans le cas de versements périodiques prévus par contrat ou décision arbitrale, les changements survenus dans la valeur marchande mentionnée à l'alinéa a) depuis la date de ceux-ci ou depuis leurs derniers révision et rajustement, selon le cas;
- c) la perte, pour leur propriétaire, de la jouissance des terrains pris par la compagnie;
- d) l'incidence nuisible que la prise des terrains peut avoir sur le reste des terrains du propriétaire;
- e) les désagréments, la gêne et le bruit qui risquent de résulter directement ou indirectement des activités de la compagnie;
- f) les dommages que les activités de la compagnie risquent de causer aux terrains de la région;
- g) les dommages aux biens meubles, notamment au bétail, résultant des activités de la compagnie;
- h) les difficultés particulières que le déménagement du propriétaire ou de ses biens pourrait entraîner;
- i) les autres éléments dont il estime devoir tenir compte en l'espèce.

[23] Le paragraphe 97(1) confère au comité d'arbitrage un pouvoir étendu lorsqu'il règle les questions d'indemnité, mais ce pouvoir n'est pas illimité. Le paragraphe 91(2) prévoit que le ministre doit s'abstenir de soumettre certaines questions au comité d'arbitrage. Voici le texte du paragraphe 91(2):

91. [ . . . ]

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas dans les cas où le ministre est convaincu que la question mentionnée dans l'avis d'arbitrage qui lui a été signifié:

- a) soit ne porte que sur le montant de l'indemnité accordé antérieurement par un comité d'arbitrage, lequel montant

that, under the award, the amount is not subject to a review at the time the notice is served; or

(b) to which the arbitration procedures set out in this Part do not apply.

[24] Section 84 commences by providing that arbitration procedures apply in respect of all damage caused by the pipeline or anything carried by the pipeline. It then provides that the arbitration procedures do not apply to claims against a pipeline company arising out of activities of the company, other than activities directly related to the acquisition of lands or the construction, inspection, maintenance or repair of the pipeline. For ease of reference, I repeat paragraph 84(a):

**84.** The provisions of this Part that provide negotiation and arbitration procedures to determine compensation matters apply in respect of all damage caused by the pipeline of a company or anything carried by the pipeline but do not apply to

(a) claims against a company arising out of activities of the company unless those activities are directly related to

- (i) the acquisition of lands for a pipeline,
- (ii) the construction of the pipeline, or
- (iii) the inspection, maintenance or repair of the pipeline;

The only question relevant to this appeal is whether paragraph 84(a) precludes an Arbitration Committee from considering claims for compensation arising from limitations affecting the controlled area pursuant to subsection 112(1).

[25] Under subsection 90(1), all claims for compensation for the acquisition of land or compensation for damages suffered as a result of the operations of the company are referable to negotiation or arbitration. Subsection 91(1) provides that the Minister shall, when served with a notice of arbitration, refer the matter to an Arbitration Committee. Subsection 97(1) describes the factors to be considered by an Arbitration Committee. Claims for compensation arising from the effect of subsection 112(1) would be claims that would be referable to an Arbitration Committee under subsection 90(1) and determinable by an Arbitration Committee under subsection 97(1). The respondents do

n'était pas, aux termes de la décision, susceptible de révision à la date de signification de l'avis;

b) soit est exclue de la procédure d'arbitrage.

[24] L'article 84 prévoit d'abord que les procédures d'arbitrage s'appliquent en matière de dommages causés par un pipeline ou ce qu'il transporte. Il dispose ensuite que les procédures d'arbitrage ne s'appliquent pas aux demandes relatives aux activités de la compagnie qui ne sont pas directement rattachées à l'acquisition de terrains pour la construction du pipeline, ou à la construction, à l'inspection, à l'entretien ou à la réparation du pipeline. Par souci de commodité, je répète ici l'alinéa 84a):

**84.** Les procédures de négociation et d'arbitrage prévues par la présente partie pour le règlement des questions d'indemnité s'appliquent en matière de dommages causés par un pipeline ou ce qu'il transporte, mais ne s'appliquent pas:

a) aux demandes relatives aux activités de la compagnie qui ne sont pas directement rattachées à l'une ou l'autre des opérations suivantes:

- (i) acquisition de terrains pour la construction d'un pipeline,
- (ii) construction de celui-ci,
- (iii) inspection, entretien ou réparation de celui-ci;

Le seul point qui intéresse le présent appel est de savoir si l'alinéa 84a) empêche le comité d'arbitrage d'examiner les demandes d'indemnité qui résultent des restrictions établies par le paragraphe 112(1) pour la zone contrôlée.

[25] Selon le paragraphe 90(1), toutes les demandes d'indemnité résultant de l'acquisition de terrains ou des dommages subis en raison des activités de la compagnie peuvent être soumises à la négociation ou à l'arbitrage. Le paragraphe 91(1) prévoit que le ministre doit, dès qu'un avis d'arbitrage lui est signifié, renvoyer la question à un comité d'arbitrage. Le paragraphe 97(1) énumère les éléments dont doit tenir compte le comité d'arbitrage. Les demandes d'indemnité résultant de l'effet du paragraphe 112(1) seraient des demandes susceptibles d'être soumises à un comité d'arbitrage aux termes du paragraphe 90(1) et susceptibles d'être réglées par un comité d'arbitrage aux termes du paragraphe

not submit otherwise. Their argument is that paragraph 84(a) precludes claims arising from the effect of subsection 112(1) from being referred to an Arbitration Committee.

#### Analysis of Statutory Scheme

[26] I start with the observation that the subject-matter of paragraph 84(a) is limited to activities of the company, whereas paragraph 90(1), by reference, incorporates the subjects of the acquisition of land and operations of the company referred to in subsection 88(1). Since paragraph 84(a) refers only to activities of the company, and since it limits what may be referred to an Arbitration Committee, its scope must be narrower than acquisition of land and operations of the company.

[27] From the context in which the word activities is used in paragraph 84(a), it seems to me that it refers to actions of employees, subcontractors or others acting on behalf of the pipeline company. Activities directly related to acquisition of land would include surveying. Activities directly related to construction would include the physical transportation of pipes and other materials to the right-of-way and the work necessary to bring the pipeline to a state in which it is ready for operation. Activities directly related to inspection, maintenance and repair of the pipeline would include the work of individuals once the pipeline was ready for use or was already in operation.

[28] Paragraph 84(a) appears to be directed at negligent or, perhaps, even innocent acts of employees, subcontractors or others acting on behalf of the pipeline company, such as those I have described, that cause damage to an owner of land. Conversely, damages arising from activities of employees, subcontractors or others acting for the company when those activities are not directly related to the aspects of the pipeline referred to in paragraph 84(a) cannot be referred to an Arbitration Committee. These activities might include activities that cause damage as a result of a highway traffic accident, defamation or wrongful dismissal.

[29] Neither the excluded nor included activities referred to in paragraph 84(a) have anything to do with

97(1). Les intimés ne disent pas le contraire. Leur argument est que l'alinéa 84a) empêche le ministre de soumettre à un comité d'arbitrage les demandes résultant de l'effet du paragraphe 112(1).

#### Analyse du régime législatif

[26] Je ferai d'abord observer que l'objet de l'alinéa 84a) se limite aux activités de la compagnie, tandis que le paragraphe 90(1) incorpore par référence deux aspects mentionnés dans le paragraphe 88(1), l'aspect de l'achat de terrains et l'aspect des activités de la compagnie. Puisque l'alinéa 84a) ne concerne que les activités de la compagnie, et puisqu'il limite les questions qui peuvent être renvoyées à un comité d'arbitrage, sa portée doit être plus étroite que l'achat de terrains et les activités de la compagnie.

[27] D'après le contexte dans lequel le mot «activités» est employé dans l'alinéa 84a), il me semble que ce mot s'entend des actes des employés, sous-traitants ou autres qui agissent au nom de la compagnie de pipeline. Les activités directement rattachées à l'achat de terrains engloberaient les activités d'arpentage. Les activités directement rattachées à la construction comprendraient le transport physique des conduites et autres matériaux jusqu'au droit de passage ainsi que les travaux nécessaires pour mettre le pipeline dans un état qui convienne à son exploitation. Les activités directement rattachées à l'inspection, à l'entretien et à la réparation du pipeline comprendraient les travaux postérieurs à la mise en état du pipeline pour exploitation.

[28] L'alinéa 84a) semble porter sur les actes négligents, voire les actes de bonne foi, accomplis par les préposés, les sous-traitants et autres au nom de la compagnie de pipeline, tels les actes que j'ai mentionnés, qui causent un préjudice au propriétaire du terrain. À l'inverse, le dommage résultant d'actes accomplis par des préposés, sous-traitants ou autres au nom de la compagnie lorsque tels actes ne sont pas directement rattachés aux aspects du pipeline mentionnés à l'alinéa 84a) ne peuvent être renvoyés à un comité d'arbitrage. Il pourrait s'agir d'actes qui causent des dommages par suite d'un accident de la route, d'une diffamation ou d'un congédiement injuste.

[29] Ni les activités exclues ni les activités incluses dont parle l'alinéa 84a) n'ont de rapport avec l'effet du

the effect of subsection 112(1) on landowners adjacent to a pipeline right-of-way. Claims for compensation arising from subsection 112(1) do not arise from activities of the company as that term is used in paragraph 84(a). They arise by virtue of the presence or existence of the pipeline.

[30] The operations of the pipeline company will certainly include the activities referred to in paragraph 84(a). However, the ordinary everyday use of the pipeline, beyond construction, maintenance, inspection and repair, also constitutes operations of the pipeline company. Just as paragraph 84(a) cannot be read to exclude from arbitration claims for damages arising from the ordinary operation of the pipeline, it cannot be read to exclude from arbitration claims for compensation arising from the effect of subsection 112(1). If section 84 has any relevance to subsection 112(1), it would be in the opening words, that arbitration applies “in respect of all damage caused by the pipeline of a company”.

[31] For these reasons, I am of the opinion that paragraph 84(a) does not preclude claims for compensation arising from the effect of subsection 112(1) from being referred to an Arbitration Committee.

[32] In finding that claims for compensation arising from subsection 112(1) could not be referred to an Arbitration Committee, the judicial review Judge differentiated between damages arising out of the acquisition of the pipeline right-of-way and damages arising from the public safety requirement imposed by statute. I am unable to accept the validity of this distinction. The acquisition of the pipeline right-of-way is pursuant to a right granted to the pipeline company by statute. Parliament considered it in the public interest that pipeline companies should have such rights, notwithstanding that they involve the compulsory taking of land to which a landowner might not otherwise agree. Nonetheless, there is no suggestion that landowners are not to be compensated for the loss of their land for the right-of-way and for the adverse effect on remaining land because of severance or other reasons. Even though it is the statute that places a limitation on the use of the

paragraphe 112(1) sur les propriétaires de terrains contigus au droit de passage d'un pipeline. Les demandes d'indemnité résultant du paragraphe 112(1) ne découlent pas d'activités de la compagnie au sens où le mot «activités» est employé à l'alinéa 84a). Elles découlent de la présence ou de l'existence du pipeline.

[30] Les activités de la compagnie de pipeline comprendront certainement les activités mentionnées à l'alinéa 84a). Cependant, l'exploitation quotidienne ordinaire du pipeline, abstraction faite de sa construction, de son entretien, de son inspection et de sa réparation, fait elle aussi partie des activités de la compagnie de pipeline. Tout comme l'alinéa 84a) ne peut avoir pour effet d'exclure de l'arbitrage les demandes d'indemnité résultant de l'exploitation ordinaire du pipeline, il ne saurait avoir pour effet d'exclure de l'arbitrage les demandes d'indemnité résultant de l'effet du paragraphe 112(1). Si l'article 84 intéresse de quelque façon le paragraphe 112(1), ce serait à raison des mots introductifs, selon lesquels les procédures d'arbitrage s'appliquent «en matière de dommages causés par un pipeline».

[31] Pour ces motifs, je suis d'avis que l'alinéa 84a) n'empêche pas de soumettre au comité d'arbitrage les demandes d'indemnité résultant de l'effet du paragraphe 112(1).

[32] Lorsqu'elle a estimé que les demandes d'indemnité résultant du paragraphe 112(1) ne pouvaient être soumises à un comité d'arbitrage, le juge de la Section de première instance a fait une distinction entre les dommages résultant de l'acquisition du droit de passage du pipeline et les dommages résultant des exigences de sécurité publique imposées par la loi. Il m'est impossible d'accepter la validité de cette distinction. L'acquisition du droit de passage du pipeline résulte d'un droit conféré à la compagnie de pipeline par la loi. Le législateur a jugé conforme à l'intérêt public que les compagnies de pipeline soient investies de tels droits, bien qu'ils nécessitent la prise de possession obligatoire de terrains, une prise de possession à laquelle le propriétaire pourrait autrement ne pas consentir. Néanmoins, il n'est nulle part mentionné que les propriétaires ne seront pas indemnisés pour la perte de leurs terrains afférents au droit de passage et pour l'effet

controlled area by a landowner, and that such limitation is in the public interest, the result may be a loss in value to the landowner. There is no reason why subsection 97(1) should not apply and why a landowner should not be able to have a claim for such loss treated in the same manner as a claim for any other adverse effect to remaining land as a result of the presence of the pipeline.

[33] As I understand the purpose of the arbitration scheme in Part V, it is, amongst other things, to provide a summary and expeditious procedure for the determination of damages suffered by landowners affected by a pipeline, with the object of keeping them whole. Arbitration Committees are considered the appropriate forum for such determinations. I can see no valid reason why a loss arising out of a limitation placed on the controlled area that causes damage to an adjacent landowner should not be compensated for, or why the arbitration procedure should not be available for the determination of such compensation.

[34] In coming to this conclusion, I should not be taken as implying that there are damages suffered as a result of limitations on the controlled area generally or in any given case. That is a matter of evidence to be considered by an Arbitration Committee.

[35] The respondents argued that subsection 112(1) does not restrict landowners from using power-operated equipment or explosives in a controlled area. They say that subsection 112(1) only requires a landowner to obtain leave from the National Energy Board before any power-operated equipment or explosives are used. They say that obtaining leave is an easy matter and that, if a landowner is denied leave, only at that point can it be shown, without speculation, that there was an adverse effect that would give rise to a claim for compensation.

[36] The respondents go on to say that, prior to the enactment of subsection 112(1), a pipeline company

préjudiciable de cette perte sur les terrains restants, pour cause de démembrement ou autres. Même si c'est la loi qui place une limite à l'utilisation, par un propriétaire, de la zone contrôlée, et même si cette limite est conforme à l'intérêt public, le résultat peut être une perte de valeur pour le propriétaire. On ne voit pas pourquoi le paragraphe 97(1) ne devrait pas s'appliquer, ni pourquoi un propriétaire devrait être empêché de demander réparation pour une telle perte, tout comme il peut demander réparation pour tout autre effet préjudiciable sur les terrains restants, par suite de la présence du pipeline.

[33] Si je comprends bien l'objet du régime d'arbitrage prévu par la partie V, cet objet est notamment d'offrir une procédure sommaire et expéditive d'établissement des dommages subis par les propriétaires touchés par un pipeline, afin que leur situation demeure intacte. Le comité d'arbitrage est considéré comme l'instance compétente pour les décisions de ce genre. Il m'est impossible de voir pourquoi la perte résultant d'une restriction qui vise la zone contrôlée et qui cause un préjudice au propriétaire limitrophe devrait être soustraite à toute indemnité, ni pourquoi la procédure d'arbitrage ne devrait pas servir à établir l'indemnité.

[34] Par cette conclusion, je ne voudrais pas donner à entendre que des dommages sont subis, en général ou dans un cas donné, en raison de restrictions portant sur la zone contrôlée. C'est au comité d'arbitrage qu'il appartient d'apprécier la preuve en la matière.

[35] Les intimés affirment que le paragraphe 112(1) n'empêche pas les propriétaires d'utiliser dans une zone contrôlée un équipement motorisé ou des explosifs. Ils disent que le paragraphe 112(1) oblige seulement le propriétaire à obtenir l'autorisation de l'Office national de l'énergie avant de pouvoir utiliser un équipement motorisé ou des explosifs. D'après eux, obtenir une telle autorisation est tâche facile et, si l'autorisation est refusée au propriétaire, alors ce n'est qu'à ce moment que l'on peut prouver, sans se livrer à des conjectures, qu'il y a eu effet préjudiciable pouvant donner lieu à une demande d'indemnité.

[36] Puis les intimés affirment que, avant la promulgation du paragraphe 112(1), une compagnie de

could, in an appropriate case, obtain an injunction against an adjacent landowner from excavating using power-operated equipment or explosives on land close to a pipeline when this might interfere with the pipeline. They say subsection 112(1) simply provides a scheme whereby the Board, rather than a court, deals with such limitations and that subsection 112(1) does not create a new type of damage that did not exist before.

[37] However, the appellants say that the requirement to obtain leave of the Board to excavate using power-operated equipment or explosives in the controlled area might diminish the value of the controlled area and/or, perhaps other adjacent land. Potential purchasers may see the requirement that landowners must obtain leave from the Board as a regulatory risk with which they would rather not have to contend. This regulatory risk might, therefore, diminish the value of the owners' land. The appellants say that this is a matter that landowners should be able to bring to an Arbitration Committee.

[38] The respondents have no answer to this concern. It may be that, prior to subsection 112(1), a potential limitation on excavating close to a pipeline may have been a factor for consideration in the awarding of compensation in respect of the taking of land for, or the construction and operation of a pipeline. Whether that was the case or not, the current legislation places the onus on the landowner to obtain Board approval before excavating using power-operated equipment or explosives.

[39] It may be that the reduction in land value resulting from the controlled area is slight or indeed, non-existent. However, as I have said, that is a matter of appraisal or other evidence to be brought before an Arbitration Committee. I can see no reason, based upon the scheme of Part V, to deny landowners the opportunity to bring such a matter before an Arbitration Committee.

pipeline pouvait, dans un cas qui le justifiait, obtenir contre un propriétaire adjacent une injonction lui interdisant de se livrer à des travaux de creusement en utilisant un équipement motorisé ou des explosifs sur les terres voisines d'un pipeline lorsque telles activités risquaient d'entraver l'exploitation du pipeline. Ils disent que le paragraphe 112(1) prévoit simplement un régime selon lequel c'est l'Office, et non le tribunal, qui donne suite aux restrictions, et selon eux le paragraphe 112(1) n'établit pas un nouveau genre de dommages qui n'existait pas auparavant.

[37] Cependant, les appelants disent que l'obligation d'obtenir l'autorisation de l'Office pour se livrer à des activités de creusement en utilisant un équipement motorisé ou des explosifs dans la zone contrôlée risque de réduire la valeur de la zone contrôlée et/ou peut-être aussi celle d'autres terrains adjacents. Les éventuels acheteurs pourraient voir dans l'obligation des propriétaires d'obtenir l'autorisation de l'Office un risque administratif qu'ils ne voudront sans doute pas assumer. Ce risque serait par conséquent apte à réduire la valeur des terrains du propriétaire. Les appelants disent que c'est là une question que les propriétaires devraient pouvoir porter devant un comité d'arbitrage.

[38] Les intimés n'ont pas de réponse à donner à cet aspect de la question. Il se peut que, avant le paragraphe 112(1), une limite possible aux travaux de creusement dans le voisinage d'un pipeline ait été un facteur à considérer dans l'attribution d'une indemnité pour la prise de possession d'un terrain en vue d'un pipeline, ou pour la construction ou l'exploitation d'un pipeline. Que ce soit le cas ou non, la loi actuelle impose au propriétaire l'obligation d'obtenir l'autorisation de l'Office avant de se livrer à des travaux de creusement à l'aide d'un équipement motorisé ou à l'aide d'explosifs.

[39] Il se peut que la réduction de la valeur d'un terrain en raison de la zone contrôlée soit légère, voire nulle. Toutefois, comme je l'ai dit, c'est là une question d'appréciation des faits qui relève du comité d'arbitrage. Je ne vois aucune raison, compte tenu du régime de la partie V, de refuser aux propriétaires la possibilité de soumettre cette question à un comité d'arbitrage.

[40] For these reasons, I am of the opinion that the Minister was in error when he found that compensation for the controlled area did not fit within the statutory scheme and that the learned judicial review Judge should have granted the appellants' application for judicial review.

#### CONCLUSION

[41] I would allow the appeal with costs here and in the Trial Division, quash the decision of the Minister in respect of compensation relating to the controlled area, and direct the Minister to refer to an Arbitration Committee or committees the matter of compensation relating to the controlled area.

EVANS J.A.: I agree.

MALONE J.A.: I agree.

[40] Pour ces motifs, je suis d'avis que le ministre a commis une erreur lorsqu'il a estimé qu'une indemnité pour la zone contrôlée ne cadrerait pas avec le régime législatif, et je suis d'avis que le juge de la Section de première instance aurait dû faire droit à la demande de contrôle judiciaire présentée par les appelants.

#### CONCLUSION

[41] J'accueillerais l'appel, avec dépens, devant la Section d'appel et devant la Section de première instance, j'annulerais la décision du ministre portant sur l'indemnité à raison de la zone contrôlée, et j'ordonnerais au ministre de soumettre à un comité d'arbitrage ou à des comités d'arbitrage la question de l'indemnité se rapportant à la zone contrôlée.

LE JUGE EVANS, J.C.A.: Je souscris aux présents motifs.

LE JUGE MALONE, J.C.A.: Je souscris aux présents motifs.